NACIONES UNIDAS **A**

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/88
9 de marzo 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 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la decisión 2/102 del Consejo de Derechos Humanos y ofrece una actualización de las actividades emprendidas recientemente por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la protección y la promoción de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

La Alta Comisionada aborda la protección y la promoción de todos los derechos humanos, así como las medidas eficaces de lucha contra el terrorismo, como objetivos complementarios que se refuerzan mutuamente y que deben tratar de alcanzarse de manera conjunta como parte del deber de los Estados de ofrecer protección. En el informe se esboza la postura de la Alta Comisionada respecto de preocupaciones específicas en la esfera de los derechos humanos que se plantean en la cooperación internacional para la lucha contra el terrorismo, en particular las relacionadas con la detención y el traslado de sospechosos de participar en actividades terroristas; las obligaciones de procedimiento; y las sanciones individuales contra sospechosos de terrorismo. Por último, en el informe se identifican varios problemas prácticos relacionados con la cooperación judicial en la lucha contra el terrorismo.

* El informe se presenta después del plazo para poder incluir la información más reciente.

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
I.	ANTECEDENTES	1 - 4	3
II.	ACTIVIDADES RECIENTES	5 - 7	4
III.	LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO	8 - 31	5
	A. Principio de la no devolución	8 - 16	5
	B. Obligaciones de procedimiento	17 - 22	8
	C. Sanciones individuales	23 - 31	10
IV.	CONCLUSIONES	32 - 34	14

I. ANTECEDENTES

1. El Consejo de Derechos Humanos, en su decisión 2/102 de 6 de octubre de 2006, pidió a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que siguiera "llevando a cabo sus actividades, de conformidad con todas las anteriores decisiones aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos, y que actuali[zase] los informes y estudios pertinentes". Con respecto a la cuestión de la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, se presentó un informe anual exhaustivo (E/CN.4/2006/94) a la Comisión de Derechos Humanos en su 62º período de sesiones, con arreglo a su resolución 2005/80. La información que figura en el informe sigue siendo pertinente y se completa con un informe del Secretario General presentado a la Asamblea General (A/61/353) en cumplimiento de la resolución 60/158. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos entiende la decisión 2/102 en el sentido de que mantiene el anterior ciclo anual de presentación de informes acerca de esta cuestión hasta que el Consejo decida lo contrario. Por consiguiente, el presente informe al Consejo de Derechos Humanos aborda las novedades con respecto a la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo durante el año pasado.

2. Sigo abordando la protección y la promoción de todos los derechos humanos, así como las medidas efectivas de lucha contra el terrorismo, como objetivos complementarios que se refuerzan mutuamente y que deben lograrse de manera conjunta como parte de la labor de los Estados de ofrecer protección. En este contexto, mi Oficina ha centrado sus esfuerzos en mejorar la protección de los derechos humanos y el imperio de la ley en el ámbito del terrorismo y la lucha contra el terrorismo, en particular mediante el fortalecimiento de la capacidad de los organismos de seguridad e inteligencia y los encargados de hacer cumplir la ley con miras a integrar mejor las normas sobre derechos humanos en su trabajo; promover los derechos humanos de las víctimas del terrorismo; y encarar las condiciones que se prestan a ser aprovechadas por los terroristas.

3. El logro de esos objetivos es fundamental para la efectiva aplicación de 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, que considera los derechos humanos la base fundamental para la lucha contra el terrorismo y subraya que los Estados deben cerciorarse de que las medidas que adopten para combatir el terrorismo estén en consonancia con las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional, en particular con las normas de derechos humanos. Mi Oficina está organizando varias reuniones de expertos y seminarios para aclarar y definir mejor las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados Miembros en la lucha contra el terrorismo; desarrollando instrumentos para ayudar a los especialistas; ofreciendo asistencia técnica a los Estados Miembros que lo solicitan para elaborar leyes y políticas antiterroristas que respeten los derechos humanos; y apoyando los mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas.

4. Durante el período que abarca el presente informe, he seguido examinando los retos específicos que plantea la protección de los derechos humanos en el contexto del terrorismo, en particular los problemas relativos a la cooperación internacional y el imperio de la ley en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos. En los últimos años, el terrorismo y las medidas antiterroristas han tenido un gran impacto en la administración de justicia en todos los países del mundo. Las respuestas de los Estados a las amenazas que plantea el terrorismo han dado forma a las políticas nacionales y extranjeras. Los Estados tienen el deber

de proteger a las personas que se encuentran en su jurisdicción contra los ataques terroristas y existe un claro interés público en apoyar medidas efectivas contra el terrorismo. No obstante, esas medidas deben adoptarse dentro del marco de las normas internacionales de derechos humanos. Las prácticas como los traslados "irregulares" de sospechosos de participar en actividades terroristas, la detención de personas sin las debidas garantías, el uso de métodos de interrogatorio no permitidos por el derecho internacional y el uso de pruebas secretas y pruebas obtenidas mediante tortura son motivo de gran preocupación. El presente informe tiene por objeto aclarar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados en relación con el principio de la no devolución cuando existe riesgo real de tortura y otro tipo de violaciones de los derechos humanos; tratar las consecuencias desde el punto de vista de los derechos humanos de las sanciones selectivas contra sospechosos de actividades terroristas; e identificar algunos de los problemas prácticos que se plantean para lograr una cooperación judicial efectiva en la lucha contra el terrorismo, en particular las cuestiones relacionadas con el uso de información confidencial, y el intercambio de pruebas y de información.

II. ACTIVIDADES RECIENTES

5. En noviembre de 2006, mi Oficina y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) organizaron conjuntamente un seminario sobre los derechos humanos y la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. La reunión se celebró en Liechtenstein, y en ella participaron la Ministra de Relaciones Exteriores, el Fiscal General y el Representante Permanente de Liechtenstein ante las Naciones Unidas en Nueva York. Unas 50 personas asistieron al seminario de dos días y medio de duración. Los debates tuvieron lugar bajo la regla de Chathman House (la confidencialidad de las reuniones facilita la libre expresión) y dieron la oportunidad a expertos en seguridad y asesores jurídicos de los ministerios de interior, justicia, defensa y relaciones exteriores de varios Estados participantes de la OSCE, así como a expertos en derechos humanos y derecho internacional, de mantener un diálogo abierto y constructivo sobre los retos en materia de derechos humanos que se plantean actualmente a los gobiernos, y a otros actores, en la lucha contra el terrorismo.

6. Los objetivos clave del seminario fueron identificar y debatir las obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos de los Estados participantes de la OSCE en el ámbito de la cooperación internacional en cuestiones relacionadas con la lucha contra el terrorismo, y ayudar a los Estados a garantizar que las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo sean conformes con las obligaciones que les corresponden en virtud de las normas internacionales de derechos humanos. El seminario se centró en las cuestiones relacionadas con el traslado de sospechosos de actividades terroristas, en particular el principio de la no devolución, las garantías procesales y el debido proceso en el contexto del traslado de personas. Los participantes debatieron también cuestiones relacionadas con el intercambio de pruebas e información, las sanciones individuales como la congelación de activos y las consecuencias en materia de derechos humanos de los mecanismos de confección de listas nacionales e internacionales.

7. En el presente informe trato algunas de las cuestiones planteadas en el seminario de expertos e identifico varios problemas que deben ser examinados más a fondo. Otras regiones se beneficiarían de un análisis similar de la jurisprudencia y la práctica regionales.

III. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

A. Principio de la no devolución

8. Como parte de los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, un Estado puede detener legítimamente a personas sospechosas de participar en actividades terroristas. No obstante, observo con preocupación que en algunos casos las personas sospechosas de participar en esas actividades han sido detenidas y trasladadas sin tener en cuenta los marcos jurídicos nacionales e internacionales establecidos. Cuando una medida conlleva la privación de libertad de una persona, es fundamental que se respete la legislación internacional y regional en materia de derechos humanos relacionada con la libertad y la seguridad de las personas, el derecho a ser reconocido ante la ley y el derecho al debido proceso.

9. Me sigue preocupando que algunos Estados se sirvan de garantías diplomáticas, memorandos de entendimiento, y otras formas de acuerdos diplomáticos para justificar el retorno o el traslado irregular de sospechosos de participar en actividades terroristas a países en los que pueden correr el riesgo real de ser sometidos a tortura o a otras violaciones graves de los derechos humanos. Existe una jurisprudencia bien arraigada y pruebas que demuestran que esos arreglos no funcionan ya que no ofrecen la suficiente protección contra la tortura y los malos tratos. Las garantías diplomáticas no anulan la obligación de la no devolución, que exige a los Estados que no devuelvan a una persona a un territorio en el que existe un riesgo real de tortura y malos tratos. En la mayoría de los casos, las garantías se firman entre Estados que son Partes en tratados internacionales y regionales vinculantes que prohíben la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y la devolución cuando se utilizan esas prácticas. Los acuerdos ad hoc concluidos al margen del marco jurídico internacional de derechos humanos amenazan con debilitar este sistema y erosionar los principios de derechos humanos en los que está sólidamente fundado. Los esfuerzos deberían centrarse en aplicar plenamente las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos a través de las actuales estructuras, en particular mediante el establecimiento de sistemas de visitas periódicas de órganos independientes internacionales y nacionales a los centros en que se encuentran personas privadas de su libertad. En virtud de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en materia de derechos humanos, los Estados deben adoptar medidas activas para investigar las acusaciones cada vez que haya información fidedigna de que se traslada a personas a instancias o a través de un Estado, a un lugar en que corren el riesgo de ser torturadas.

10. El principio de la no devolución se reconoce explícitamente en el párrafo 1 del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y el artículo 16 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, recientemente aprobada. También se refleja en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que, según la interpretación del Comité de Derechos Humanos, incluye la obligación de que los Estados no expongan a las personas "al peligro de ser sometidas a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la

extradición, la expulsión o la devolución"[1] y, en el ámbito regional, en el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

11. Una Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos reafirmó la naturaleza incondicional de la prohibición de la devolución en su decisión *Chahal c. el Reino Unido*, y señaló que la prohibición es absoluta y no está sujeta a reservas, ni siquiera cuando está en juego la seguridad del Estado[2]. No obstante, en la lucha contra el terrorismo se pone en tela de juicio el carácter absoluto de la prohibición. Por ejemplo, algunos gobiernos están tratando de evaluar el carácter absoluto de la prohibición legal sobre la devolución establecido en *Chahal* mediante sus intervenciones como terceras partes ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en *Ramzy c. los Países Bajos* (solicitud Nº 25424/05), caso relacionado con una reclamación presentada en virtud del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El solicitante afirma que, si los Países Bajos le devuelven a Argelia, se verá expuesto a un riesgo real de tortura o malos tratos por parte de las autoridades argelinas. Los interventores afirman que, aún cuando exista ese riesgo, el principio de la no devolución debe armonizarse con los intereses en materia de seguridad del Estado.

12. Recuerdo el principio firmemente arraigado en el derecho internacional según el cual, cuando existe un riesgo real de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en un Estado receptor, la prohibición de la devolución es absoluta y no está sujeta a ninguna derogación, reserva o limitación. El principio se considera a menudo una norma de procedimiento implícita que complementa la prohibición general de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No obstante, la obligación también se aplica en caso de otras violaciones graves de derechos humanos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha indicado que el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exige que los Estados Partes respeten y garanticen los derechos del Pacto a todos los individuos que se encuentren en su territorio y a todas las personas sujetas a su jurisdicción, "entraña la obligación de no extraditar, deportar, expulsar o retirar de otro modo a una persona de su territorio, cuando hay razones de peso para creer que existe un riesgo real de provocar un daño irreparable, como el contemplado por los artículos 6 y 7 del Pacto, sea en el país al que se va a trasladar a la persona o en cualquier otro país al que la persona sea posteriormente trasladada"[3]. Aunque el Comité no especifica qué violaciones pueden equivaler a un "daño irreparable", éste incluiría como mínimo la privación arbitraria del derecho a la vida y las desapariciones forzadas, además de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La exposición a un juicio manifiestamente injusto también puede equivaler a un daño de ese tipo. Del mismo modo, los tribunales regionales y nacionales de derechos humanos han aceptado la aplicabilidad

---

[1] General comment No. 20 on the prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (art. 7), HRI/GEN/1/Rev.1, para. 9.

[2] *Chahal v. The United Kingdom*, 15 November 1996, Reports 1996-V, paras. 74 and 80: "Where substantial grounds have been shown for believing that the person in question, if expelled, would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 (art. 3) in the receiving country." See also Louise Arbour, "In our name and on our behalf", *International and Comparative Law Quarterly,* vol. 55, No. 511 (2006), p. 517, footnote 15.

[3] Human Rights Committee, general comment No. 31, para. 12.

del principio de la no devolución en relación con las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos sobre la tortura y otros malos tratos (art. 3) y la denegación flagrante de justicia (art. 6). Existen también pruebas que parecen indicar que la protección concedida en virtud del artículo 6 del Convenio Europeo se extiende a la práctica de la negociación de los cargos y la condena ya que puede poner en peligro el derecho a un juicio justo. Aunque aún no ha entrado en vigor, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea refleja la práctica del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y dispone que "nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes" (art. 19 2)).

13. El traslado de un sospechoso de participar en actos terroristas puede tener otras consecuencias graves en los derechos humanos. Por ejemplo, el traslado y la detención de una persona plantea inevitablemente una amenaza directa para la vida familiar de esa persona, en particular porque a menudo se le impide efectivamente el contacto con su familia y las personas a su cargo pueden verse privadas de su medio de vida. Desde la perspectiva de las normas internacionales de derechos humanos, no está claro en qué medida la obligación de la no devolución se aplica en los traslados que pueden conllevar un riesgo de violación de los derechos humanos, como el derecho a la vida en familia. Seguiré reflexionando sobre el alcance del principio de la no devolución en la lucha contra el terrorismo.

14. En relación con la evaluación del riesgo de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, observo con inquietud que las distintas normas adoptadas por los Estados en el ámbito nacional pueden obstaculizar la aplicación uniforme del principio de la no devolución en la lucha contra el terrorismo. El artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes exige "razones fundadas para creer que [la persona] estaría en peligro de ser sometida a tortura", que según el Comité contra la Tortura deben ser "razones que vayan más allá de la pura teoría o sospecha"[4]. El Comité de Derechos Humanos ha indicado que la obligación de la no devolución surge "cuando hay razones de peso para creer que existe un riesgo real de provocar un daño irreparable"[5], mientras que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos exige "razones sustanciales... para creer que una persona se enfrentaría a un riesgo real de ser sometida a tratamientos contrarios al artículo 3"[6]. No obstante, en el plano nacional algunos Estados Miembros han establecido criterios menos rigurosos para la evaluación del riesgo, por ejemplo exigiendo que "exista una mayor probabilidad" de que se produzcan torturas o malos tratos. Todos los Estados deben velar por que la legislación nacional en relación con la tortura sea conforme con la Convención contra la Tortura, e incluya penas adecuadas, con miras a cumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional para la prevención y la eliminación de la tortura en todas sus formas.

15. El Comité contra la Tortura ha dado algunas indicaciones en relación con la evaluación del riesgo de tortura, una evaluación que debería tratar de determinar si la persona en cuestión correría un riesgo personal de tortura en el país al que sería devuelta. Según el Comité

---

[4] Committee against Torture, general comment No. 1, para. 6.

[5] Human Rights Committee, general comment No. 31, para. 12.

[6] *Chahal v. the United Kingdom, ECHR,* para. 80, 15 November 1996.

"la existencia de una pauta constante de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos en un país no constituye por sí sola motivo suficiente para concluir que, la persona correría peligro de ser torturada al regresar a ese país", ..."tampoco el hecho de que no exista esa pauta permite excluir el riesgo de tortura"[7]. La evaluación ha de hacerse caso por caso, basándose en razones que vayan más allá de la mera teoría o sospecha. Por motivos prácticos y jurídicos, en los casos relacionados con el traslado de personas de un país a otro, el Estado que realiza el traslado es responsable de presentar la información pertinente sobre el riesgo de torturas y malos tratos en el país receptor.

16. Ante todo, las estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo deben tratar de evitar los actos terroristas, perseguir a los autores de esos actos criminales, y promover y proteger los derechos humanos y el imperio de la ley. En este sentido deseo subrayar la importancia del respeto del principio *aut dedere aut iudicare* (principio de extradición o enjuiciamiento). Si bien los Estados que tratan con sospechosos de actos terroristas que permanecen en su jurisdicción enfrentan retos importantes, esas personas deberán ser enjuiciadas, cuando sea posible, con arreglo a la legislación penal nacional. Desde el punto de vista de la seguridad y la aplicación de la ley, las estrategias más efectivas de lucha contra el terrorismo incluyen esfuerzos por los Estados para permitir que los sospechosos de terrorismo se queden en el país con el fin de supervisar y reunir información de inteligencia, respetando rigurosamente los derechos humanos y el imperio de la ley. En cualquier caso, es fundamental que los Estados respeten el principio de la no devolución para garantizar que no se produzcan torturas.

B. Obligaciones de procedimiento

17. Los Estados tienen la obligación de efectuar los traslados de detenidos de manera transparente y conforme con los derechos humanos y el imperio de la ley, lo que incluye el derecho de todos a la dignidad personal, a ser reconocidos como personas ante la ley y el derecho a las garantías procesales. El marco jurídico internacional de los derechos humanos requiere que toda privación de libertad se efectúe por motivos y con arreglo a procedimientos establecidos en la ley, que se informe a los detenidos de las razones de la detención, que se les notifique cuanto antes de los cargos que se les imputan, y que se les facilite el acceso a un abogado. Además, debe garantizarse la vigilancia pronta y eficaz de la detención por un funcionario judicial que verifique la legalidad de la detención y proteja otros derechos fundamentales del detenido. El mínimo acceso a la asistencia letrada y los límites prescritos razonables de la duración de la detención preventiva siguen siendo obligatorios incluso en los estados de excepción. Además, las autoridades nacionales tienen la obligación de impedir las violaciones de los derechos humanos e investigar y procesar con diligencia cualquier denuncia de prácticas que puedan entrañar el traslado o la detención de personas de manera no conforme con el derecho internacional.

18. El Comité de Derechos Humanos ha sostenido que denegar a las personas el contacto con sus familiares y con otras personas es una infracción de la obligación de los Estados a tenor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de tratar a los presos con humanidad. También ha subrayado la importancia de las disposiciones que exigen que se mantenga a los detenidos en lugares públicamente reconocidos y que debe llevarse el debido registro de los

[7] Committee against Torture, *SG v. Netherlands* (No. 135/1999), A/59/44, p. 11, para. 6.2.

nombres de los detenidos y los lugares de detención. La prohibición de la detención no reconocida, la toma de rehenes o los secuestros y las desapariciones forzadas es absoluta. La gravedad de estas violaciones queda de manifiesto en la recién adoptada Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, en cuyo artículo 2 se define la desaparición forzada como "el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley". La Convención afirma el derecho de las víctimas a conocer la verdad sobre las circunstancias de una desaparición forzada y la suerte de la persona desaparecida, así como el respeto del derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones a este fin. En ella se estipula que cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal. Además, la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable.

19. También pueden surgir problemas de procedimiento en relación con la obligación de no devolución en el contexto del derecho de la inmigración y de los refugiados. Por ejemplo, en algunos Estados han surgido inquietudes acerca de posibles abusos de los procedimientos de refugio e inmigración por personas sospechosas de actividades terroristas, mientras que otros han expresado preocupación acerca del derecho de las personas a recurrir una denegación de la condición de refugiado.

20. En este sentido, hay que hacer referencia al margen de flexibilidad previsto en el marco del derecho internacional de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, que contienen una serie de disposiciones que protegen de los abusos. Por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él "no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas". Asimismo, el párrafo 2 del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados limita el alcance de la prohibición de devolución de quien "sea considerado por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país". Si ya se le ha concedido estatuto de refugiado, éste podrá serle anulado cuando surjan nuevas pruebas que, si se hubieran conocido en el momento de examinar la solicitud del refugiado, habrían dado lugar a denegación. Además, las obligaciones previstas en la Convención sobre los Refugiados no se aplican al país de refugio cuando son aplicables las cláusulas de exclusión previstas en el apartado F del artículo 1 de la Convención. Concretamente, el inciso b) del apartado F del artículo 1 de la Convención se refiere a la comisión por el solicitante de un grave delito común, que puede incluir actos terroristas, antes de ser admitido en el país de refugio. Los Estados deben hacer todo lo posible por garantizar la escrupulosa aplicación de lo dispuesto en el apartado F del artículo 1 y el párrafo 2 del artículo 33 de la Convención. Sin embargo, incluso en estos casos sigue siendo aplicable la prohibición por motivo de derechos humanos de la devolución.

21. Todos los Estados tienen una obligación positiva de garantizar que no se utilice su territorio para trasladar a personas a lugares donde probablemente vayan a ser sometidas a tortura, lo que supone tomar todas las medidas prácticas para determinar si las operaciones extranjeras en su territorio incluyen tales prácticas si hay motivos para creerlo. No obstante, los Estados cuyo territorio se utiliza para facilitar el traslado de un presunto terrorista se enfrentan a varios problemas prácticos. Por ejemplo, ¿qué procedimientos debe imponer un Estado como obligación mínima para cumplir estas obligaciones positivas y asegurarse de no ser cómplice de la práctica de traslados "irregulares"?

22. Como mínimo, los Estados deben velar por que todo traslado de personas de un territorio a otro se realice de acuerdo con lo establecido por ley y en el marco del derecho internacional. Además, antes del traslado debe existir la posibilidad de practicar supervisión y examen judiciales, y se deben investigar las denuncias creíbles de entregas que conlleven un auténtico riesgo de tortura. En cualquier caso, se debe realizar una evaluación de todas las circunstancias, incluida la práctica anterior del Estado de tránsito; el origen y el destino de la aeronave o vehículo en tránsito; la disposición o no del Estado de tránsito a comunicar información u ofrecer garantías; y, en el caso de las aeronaves, el estatuto de las mismas a tenor del artículo 4 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago).

C. Sanciones individuales

23. Las sanciones selectivas contra individuos sospechosos de participar en actividades terroristas pueden ser un instrumento eficaz en la labor de los Estados de lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, la congelación de los activos financieros de una persona o la imposición de una prohibición de viajar pueden ser medios importantes para rastrear, e incluso prevenir la actividad terrorista. Sin embargo, el actual régimen internacional de sanciones contra individuos sospechosos de participar en actividades terroristas plantea varios problemas en relación con los derechos humanos. Las consecuencias en materia de derechos humanos de los mecanismos de establecimiento de listas nacionales e internacionales de organizaciones terroristas y de individuos sospechosos de participar en actividades terroristas, incluidas las listas a nivel de las Naciones Unidas y regional que dan lugar a la congelación de activos merecen particular atención en vista de las graves consecuencias que la inclusión puede entrañar para un individuo, así como para su familia y comunidad.

24. El actual sistema de sanciones específicas contra determinadas personas o entidades no estatales engloba medidas antiterroristas generales con arreglo a la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y las sanciones contra al-Qaeda y los talibanes con arreglo a la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad. La inclusión de una persona o entidad en una lista con arreglo a la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad y las resoluciones posteriores, como la resolución 1390 (2002), conllevan para todos los Estados Miembros el deber de adoptar una serie de medidas punitivas contra los individuos y entidades inscritos en las listas, que incluye prohibiciones de viajar y la congelación de los activos. La decisión de incluir a un individuo o una entidad en la lista de sanciones la toma el Comité del Consejo de Seguridad establecido con arreglo a la resolución 1267 (1999) (Comité 1267) a tenor de la información facilitada por un Estado Miembro y sólo pueden ser retirados de la lista con el consentimiento unánime de los miembros del Comité o por decisión del Consejo de Seguridad. A nivel regional, el Consejo de la Unión Europea ha establecido un sistema de sanciones individuales mediante la

adopción de posiciones comunes y reglamentos precisos para la aplicación de las listas del Consejo de Seguridad.

25. Si bien el sistema de sanciones selectivas representa una mejora importante con respecto al anterior sistema de sanciones generales, sigue planteando una serie de graves problemas de derechos humanos debido a la falta de transparencia y de garantías en el proceso de inclusión y retirada de las listas. Por ejemplo, actualmente, no hay un mecanismo para examinar la exactitud de la información en la que basan las listas del Comité de Sanciones o la necesidad o proporcionalidad de las sanciones adoptadas, y el individuo afectado tampoco tiene derecho a acceder a un órgano de examen independiente a nivel internacional. El único recurso de examen a disposición de los individuos y las entidades que puedan haber sido incluidos por error en las listas, por ejemplo, es dirigirse al Consejo de Seguridad por conducto de su Estado nacional o de residencia. Aunque el examen detallado de estas cuestiones de derechos humanos excede el alcance del presente documento, en resumen, se trata de cuestiones relativas a:

- *El respeto de los derechos a las garantías procesales:* las personas afectadas por un procedimiento efectivo de inclusión en las listas de las Naciones Unidas esencialmente se ven privadas del derecho a una audiencia justa.

- *Las normas en materia de pruebas en los procedimientos de las listas:* aunque las sanciones selectivas contra individuos, tienen un claro carácter punitivo, no hay normas y procedimientos uniformes en relación con las pruebas.

- *Notificación:* los Estados Miembros son responsables de informar a sus nacionales de que han sido incluidos en las listas pero a menudo no lo hacen. Los individuos tienen derecho a conocer las razones de la decisión de su inclusión en las listas, así como los procedimientos a su alcance para recurrir la decisión.

- *La duración de las sanciones individuales:* la inclusión en la lista normalmente no conlleva una "fecha límite", lo que puede convertir la congelación temporal de activos en permanente. Cuanto más tiempo lleve incluido un individuo en una lista mayor será el efecto punitivo.

- *La accesibilidad:* en el actual régimen de sanciones de las Naciones Unidas sólo tienen capacidad legal los Estados, dándose por supuesto que el Estado actúa en interés del individuo. En la práctica, es frecuente que no suceda así, y los individuos quedan efectivamente excluidos de un proceso que puede tener un efecto punitivo directo en su contra.

- *Las reparaciones:* no se toman en consideración las reparaciones al alcance de los individuos cuyos derechos humanos hayan sido violados en un proceso de sanciones.

26. Esos problemas quedaron reflejados en el Documento Final de la Cumbre Mundial (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General), en el que se exhorta al Consejo de Seguridad a que, con apoyo del Secretario General, asegure que existan procedimientos justos y claros "para

incluir a personas y entidades en las listas de sanciones y retirarlas de ellas, así como para conceder exenciones por motivos humanitarios"[8].

27. De conformidad con su mandato, consagrado en el párrafo 109 de la resolución 60/1 de la Asamblea General, el Secretario General encomendó a la Oficina de Asuntos Jurídicos en estrecha colaboración con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Departamento de Asuntos Políticos, la tarea de iniciar un proceso interdepartamental para elaborar propuestas y directrices que podrá examinar el Consejo de Seguridad[9]. Basándose en ese proceso, el Secretario General redactó un texto oficioso en el que exponía sus opiniones acerca de la inclusión en las listas de sanciones y la retirada de ellas de individuos y entidades, que envió a los Miembros del Consejo de Seguridad para que lo examinara. El 22 de junio de 2006, el Consejo de Seguridad celebró un debate temático abierto sobre el "Fortalecimiento del derecho internacional: el imperio de la ley y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales". En una declaración realizada en el marco del debate, el Asesor Jurídico se remitió al texto oficioso del Secretario General, al decir que:

> "En primer lugar, una persona contra la que el Consejo haya adoptado medidas tiene derecho a ser informada al respecto y a conocer, lo antes posible, que ha sido objeto de una acusación. La notificación deberá incluir una justificación del caso e información sobre cómo pueden hacerse las solicitudes de revisiones y exenciones. Una justificación adecuada del caso requiere la definición anticipada de criterios claros para la inclusión en la lista.
>
> En segundo lugar, esa persona tiene derecho a presentar su caso por escrito y dentro de un plazo razonable ante el órgano correspondiente encargado de adoptar las decisiones. Este derecho debe incluir la capacidad de acceder directamente a ese órgano, probablemente por medio de un coordinador en la Secretaría, así como el derecho de recibir asistencia o representación legal. Deben establecerse plazos para la consideración del caso.
>
> En tercer lugar, esa persona tiene el derecho de realizar un examen, valiéndose para ello de un mecanismo de examen que sea eficaz. La eficacia del mecanismo dependerá de su imparcialidad, su grado de independencia y su habilidad para generar soluciones eficaces, incluido el levantamiento de la medida y/o, en circunstancias especiales que habría que decidir, la indemnización.

---

[8] Various initiatives to follow up on the Outcome Document are ongoing. For example, in March 2006, Germany, Sweden and Switzerland, together with other like-minded States, circulated an analytical report commissioned from the Watson Institute for International Studies, entitled “Strengthening targeted sanctions through fair and clear procedures”. The Council of Europe also commissioned a report by Iain Cameron, entitled “The ECHR, due process and UN Security Council counter-terrorism sanctions”.

[9] Report of the Secretary-General on the implementation of decisions from the 2005 World Summit Outcome for action by the Secretary-General (A/60/430 of 25 October 2005), para. 20.

En cuarto lugar, el Consejo de Seguridad, probablemente mediante sus Comités, deberá examinar por iniciativa propia y periódicamente las sanciones individuales selectivas, en particular la congelación de activos, con miras a reducir el riesgo de violar el derecho de propiedad y los derechos humanos conexos. La frecuencia de ese examen deberá ser proporcional a los derechos e intereses involucrados.

El documento oficioso también indica que estos elementos se aplicarán *mutatis mutandis* en lo que respecta a las entidades."[10]

28. Últimamente se han aportado algunas mejoras a los procedimientos relativos al régimen de sanciones selectivas de las Naciones Unidas. En noviembre de 2006, el Comité 1267 elaboró normas revisadas que se aplican a las nuevas listas, por ejemplo el requisito de que los Estados faciliten información más detallada sobre los individuos y entidades que han de ser incluidos en las listas, así como justificaciones precisas de los casos. No obstante, el régimen de sanciones selectivas sigue planteando varios problemas graves de derechos humanos, principalmente por el hecho de que el procedimiento no ofrece a las personas afectadas la oportunidad de ser informadas de las medidas adoptadas en su contra o de presentar alegaciones, ni prevé un procedimiento para que los individuos impugnen su inclusión en las listas. En diciembre de 2006, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1730 (2006) con objeto de abordar estos problemas. En dicha resolución se establecen nuevos "procedimientos de supresión de nombres de las listas" así como un punto focal en la Secretaría que actúe de enlace entre el país que haya hecho la designación y reciba las solicitudes de supresión de nombres. Si bien la Alta Comisionada acoge con satisfacción este primer paso tendiente a garantizar procedimientos justos y claros de inclusión de individuos y entidades en las listas de sanciones del Consejo de Seguridad y de retirada de ellas, las medidas adoptadas hasta el momento están lejos de ser una solución global al problema.

29. Los problemas de derechos humanos como los esbozados anteriormente han dado lugar a una serie de reclamaciones ante tribunales nacionales y regionales[11] acerca de los procedimientos de inclusión en la lista de individuos. La más reciente fue una demanda ante el Tribunal Europeo de Primera Instancia presentada por la Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran[12] grupo incluido en un principio en la lista de organizaciones terroristas por el Ministro del Interior del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte el 28 de marzo de 2001, con arreglo a la Ley de 2000 sobre el terrorismo. La organización entabló dos acciones infructuosas contra esta orden: un recurso contencioso administrativo ante la High Court y un recurso de alzada ante la Comisión de Apelación en materia de organizaciones prohibidas (POAC). En 2002, el Consejo de la UE adoptó la Posición común 2002/340/PESC, que incluía una lista actualizada en la que figuraba la organización demandante. Ésta presentó una solicitud al

[10] Security Council, 5474th meeting, 22 June 2006 (S/PV.5474).

[11] See, for example, *Kadi v. Council and Commission*, Case T-315/01, 21 September 2005; *Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, Case T-306/01, 21 September 2005; Faraj Hassan, Case T-49/04, 12 July 2006; and Chafiq Ayadi, Case T-253/02, 12 July 2006.

[12] *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council of the European Union*, 12 December 2006.

Tribunal de Primera Instancia, pidiendo, entre otras cosas, que anulara la Posición común pertinente y las decisiones conexas y que las declarase inaplicables.

30. El Tribunal de Primera Instancia consideró los argumentos relativos a las vulneraciones del derecho a una audiencia justa, y la obligación de declarar los motivos de la inclusión en las listas y el derecho a la protección jurídica efectiva. El Tribunal concluyó que ni el Reglamento ni la Posición común prevén que se comuniquen las pruebas presentadas ni que se oiga a las partes interesadas, ni antes ni en el momento de la decisión inicial de congelar los fondos o, en el contexto de las decisiones subsiguientes. La organización demandante no había tenido conocimiento de las pruebas concretas en su contra y, por consiguiente, no estuvo en condiciones de expresar su opinión al respecto o de ejercer su derecho de recurso ante el Tribunal. Ni las alegaciones por escrito de las partes ni el expediente presentado al Tribunal permitían determinar con certeza, al término de la fase oral, los motivos de la inclusión original en la lista. El Tribunal concluyó que la decisión no contenía justificación suficiente de los motivos y que no se había respetado el derecho de la organización demandante a una audiencia justa. El Tribunal declaró que no estaba en condiciones de ejercer su control sobre la legalidad de la decisión y la anuló en lo que afectaba a la organización demandante.

31. Si bien la decisión del Tribunal de Primera Instancia se refería a una demanda acerca de un proceso de sanción individual a nivel regional, el razonamiento del Tribunal es un ejemplo de la importancia fundamental del derecho a las garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo, en particular el derecho a una audiencia justa y a un examen independiente de las sanciones individuales impuestas a personas sospechosas de mantener actividades terroristas. A pesar de las mejoras efectuadas en el actual régimen de sanciones de las Naciones Unidas, son necesarias más para garantizar un proceso de inclusión en listas transparente, basado en criterios claros y con unas normas en materia de pruebas que sean adecuadas, explícitas y aplicadas uniformemente, así como un mecanismo de examen eficaz, accesible e independiente para los individuos y los Estados afectados. Como mínimo, las normas exigidas para garantizar procedimientos justos y claros deben incluir el derecho del individuo a ser informado de las medidas adoptadas y a conocer de qué se le acusa sin demora y en la medida de lo posible, sin perjudicar el objetivo de los regímenes de sanciones. El derecho a ser oído en un plazo razonable por el correspondiente órgano que haya tomado la decisión; el derecho a una revisión efectiva por un mecanismo de revisión competente e independiente; el derecho a disponer de asistencia letrada en relación con todo el procedimiento; y el derecho a una reparación efectiva.

IV. CONCLUSIONES

32. En el informe que antecede recuerdo la importancia de situar los derechos humanos en el núcleo de la cooperación internacional en materia de lucha contra el terrorismo y la obligación de todos los Estados de garantizar que las medidas adoptadas para combatir el terrorismo sean conformes con sus obligaciones a tenor del derecho internacional de los derechos humanos, en particular el derecho a ser reconocido ante la ley, a las garantías procesales y a la no devolución. Siempre que una medida antiterrorista conlleve la privación de libertad individual es esencial respetar las normas internacionales de derechos humanos. En particular, los Estados deben velar por que todo traslado de personas de un territorio a otro se realice de acuerdo con lo establecido por ley y en el marco del derecho internacional.

33. La cooperación internacional es vital para garantizar el respeto de las normas de derechos humanos en relación con las sanciones contra individuos sospechosos de participar en actividades terroristas. En lo que respecta al régimen de sanciones de las Naciones Unidas, son necesarias más mejoras para garantizar un proceso de establecimiento de listas transparente, basado en criterios claros y con unas normas en materia de pruebas adecuadas, explícitas y aplicadas de manera uniforme, así como un mecanismo de examen efectivo, accesible e independiente para los individuos y los Estados afectados. Los procedimientos justos y claros deben incluir el derecho del individuo a ser informado de las medidas adoptadas y a conocer los argumentos jurídicos en su contra; el derecho de la persona a ser oída en un plazo razonable por el órgano pertinente que haya tomado la decisión; el derecho a un examen efectivo por un mecanismo de examen competente e independiente; el derecho de la persona a ser representada en todos los procedimientos; y el derecho de la persona a una reparación efectiva.

34. Entre otros problemas de derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo caben citar las cuestiones de cooperación judicial, como el acopio de información por un Estado a petición de otro; la transferencia de información de una jurisdicción a otra; los procedimientos judiciales en los que se utilizan de pruebas obtenidas en el extranjero; y la utilización de información de los servicios de inteligencia en los procedimientos judiciales. Algunos obstáculos prácticos para la cooperación judicial efectiva en la lucha contra el terrorismo son las cuestiones de cómo influye el origen de la información de los servicios de inteligencia en su admisibilidad como prueba; las distintas definiciones de los elementos del delito entre jurisdicciones y los problemas de "doble incriminación"; los procedimientos de obtención de pruebas, en particular cuando el interrogatorio de los testigos o los sospechosos tiene carácter coercitivo y equivale a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes; la injerencia ilícita en la intimidad en relación con la intervención, el registro, la incautación y la vigilancia; el derecho a reparación por la violación de los derechos humanos en el contexto de la obtención de pruebas y el intercambio de información; la transferencia o admisibilidad de pruebas obtenidas por medios ilícitos; el principio de legalidad en relación con la definición de los delitos de terrorismo; la protección de los testigos; y cuestiones relacionadas con la carga de la prueba en los procedimientos penales. Mi Oficina seguirá reflexionando sobre estas cuestiones con objeto de ayudar a los Estados a consolidar la eficacia de la asistencia jurídica mutua, el respeto de los derechos humanos y el respaldo al imperio de la ley en la lucha efectiva contra el terrorismo.