



**Undécimo Congreso
de las Naciones Unidas
Prevención del Delito y
Justicia Penal**

Bangkok, 18 a 25 de abril de 2005

Distr.: General
21 de marzo de 2005

Español
Original: inglés

Tema 4 del programa provisional*

**Cooperación internacional en la lucha contra el
terrorismo y las vinculaciones entre el terrorismo y otras
actividades delictivas en el contexto de la labor de la
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el
Delito**

**Seminario 4: Medidas de lucha contra el terrorismo, con
referencia a las Convenciones y Protocolos Internacionales
Pertinentes****

Documento de situación***

Resumen

En el presente documento de situación se examina la función del derecho internacional y de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. Se ofrece una evaluación de la asistencia técnica para la creación de capacidades, haciendo particular hincapié en las medidas encaminadas a mejorar la cooperación internacional y la importancia del imperio de la ley en la lucha contra el terrorismo. El documento incluye directrices para la asistencia técnica encaminada a combatir el terrorismo, para su examen en el Undécimo Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal.

* A/CONF.203/1.

** Con el texto original no se presentó la nota de pie de página que se refiere según el párrafo 8 de la resolución 53/208 B, por la que la Asamblea General decidió que, si se presentara un informe demasiado tarde a los servicios de conferencia, el motivo del retraso debe figurar en una nota de pie de página del documento.

*** El Secretario General desea expresar su satisfacción al Instituto Internacional de Estudios Superiores en Ciencias Penales por la ayuda prestada para la organización del Seminario 4.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1-4	3
II. La función del derecho internacional en la lucha contra el terrorismo.....	5-20	4
III. Hacia una cooperación internacional más eficaz.....	21-36	9
IV. Asistencia técnica para la creación de capacidades.....	37-46	13
V. Recomendaciones.....	47	16
Anexo. Directrices para la asistencia técnica encaminada a combatir el terrorismo.....		20

I. Introducción

1. Con el advenimiento de la globalización, el terrorismo y los grupos terroristas pasaron a ser una importante amenaza para la paz y la seguridad internacionales (véase las resoluciones 1368 (2001) y 1371 (2001)) del Consejo de Seguridad. En su informe titulado “Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida”, el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el cambio hizo observar que una nueva dinámica había proporcionado a la amenaza terrorista una mayor urgencia y que Al Qaida constituía el primer caso –que probablemente no será último– de una red armada de entidades no estatales que operan en el plano mundial y posee una capacidad realmente sofisticada. Los ataques de que han sido objeto más de diez Estados Miembros en cuatro continentes en los cinco últimos años han demostrado que Al-Qaida y las sociedades conexas representan una amenaza universal para los Estados Miembros de las Naciones Unidas y para las propias Naciones Unidas (A/59/565 y Corr.1, párr. 146).

2. La eliminación que constituían el tiempo y la distancia y el mayor acceso de la población a la información, a la tecnología y a las comunicaciones han las técnicas utilizadas para lograr los objetivos terroristas y han permitido que los grupos terroristas se interconecten entre sí. Eso, a su vez, les ha permitido establecer alianzas estratégicas con otros grupos que forman parte de la delincuencia transnacional, desarrollando de esa manera conexiones sinérgicas y aprovechando al máximo sus capacidades.

3. Sobre la base de la guía para las deliberaciones (A/CONF.203/PM.1 y Corr.1, párrs. 163 a 170) preparada en cumplimiento de la resolución 58/138 de la Asamblea General, de fecha 22 de diciembre de 2003, se celebraron cuatro reuniones preparatorias regionales para el Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Los informes de las reuniones preparatorias regionales contienen diversas recomendaciones para su examen en el Seminario 4, entre las cuales figuran las siguientes¹:

a) Medios apropiados para mejorar la cooperación en la investigación y el enjuiciamiento de delitos terroristas;

b) Promoción de la observancia de convenciones y protocolos internacionales pertinentes de lucha contra el terrorismo, al mismo tiempo que se busca la forma de salvaguardar la protección de los derechos humanos y de velar por la adhesión a los estándares del derecho internacional y del derecho humanitario;

c) Medios de salvaguardar el principio del debido proceso judicial y de velar por la protección de los derechos humanos, los estándares del derecho internacional y humanitario, y la soberanía nacional, sin por ello desviarse de su debido equilibrio con la necesidad de prevenir los delitos terroristas y de enjuiciar a sus autores;

d) Formas y medios de reforzar la capacidad de la judicatura, del ministerio fiscal y de la policía para combatir las actividades y organizaciones terroristas, con inclusión de diversos tipos de asistencia técnica que podría proporcionar la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) a fin de conseguir la plena aplicación de los instrumentos internacionales contra el terrorismo, incluido el suministro de guías legislativas y de capacitaciones especializadas para los oficiales de la justicia penal;

e) Un examen de las “prácticas óptimas” y de las tendencias actuales del desarrollo de las actividades de cooperación técnica, que podría complementar la deliberación sobre los temas sustantivos.

4. En su resolución 59/153 del 20 de diciembre de 2004, la Asamblea General, recordando sus resoluciones 58/136 y 58/140 del 22 de diciembre de 2003, elogió a la ONUDD por la labor que había desarrollado para prevenir y combatir el terrorismo mediante la prestación de asistencia técnica, en estrecha coordinación con el Comité de Lucha contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, con miras a la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad; pidió a la ONUDD que, cuando procediera, intensificara sus esfuerzos encaminados a prestar asistencia técnica para prevenir y combatir el terrorismo, con inclusión de la capacitación de personal judicial y de enjuiciamiento en la aplicación de las convenciones y los protocolos universales relacionados con terrorismo; e invitó a los Estados Miembros, durante el Undécimo Congreso, a que examinaran formas y medios de reforzar la cooperación internacional en cuestiones de justicia penal relacionadas con la prevención del terrorismo, con miras a mejorar las actividades mundiales de lucha contra el terrorismo.

II. Función del derecho internacional en la lucha contra el terrorismo

5. El terrorismo es, y lo es voluntariamente, un asalto contra los principios del derecho, el orden, los derechos humanos y la solución pacífica de controversias. El Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo en su informe (A/57/273-S/2002/857, anexo, párr. 16) que, en tanto que los terroristas buscan socavar los principios y propósitos básicos de las Naciones Unidas, la mejor forma en que el órgano mundial puede contribuir a combatir el terrorismo es mediante una acción decidida que refuerce y reafirme tales propósitos y principios rectores.

6. El derecho internacional es un importante componente de esa labor. La función del derecho internacional contra el terrorismo ha de estudiarse en el contexto de los dos objetivos principales del derecho internacional, que son velar por la paz, y proteger los derechos humanos. Esos objetivos están interconectados; cada uno de ellos repercute en el otro. El respeto de los derechos humanos fundamentales por todos los miembros de la comunidad internacional es pertinente para la seguridad de todo el mundo, o sea que el derecho internacional complementa las funciones del Estado encaminadas a lograr la seguridad de sus ciudadanos al mismo tiempo que se protegen las libertades individuales. Los derechos humanos constituyen una garantía y una condición previa para la libertad individual, pero únicamente serán respetados en una sociedad en la que el Estado defienda el imperio de la ley, incluso en circunstancias difíciles.

7. En su declaración del 7 de marzo de 2003 ante el Comité de Lucha contra el Terrorismo, el Secretario General hizo hincapié en la necesidad de desarrollar un programa internacional de acción, basado en un compromiso inamovible de mantener el imperio de la ley. Como el terrorismo entrañaba la utilización calculada de la violencia para la violación del derecho, la respuesta al terrorismo debía estar encaminada a establecer y mantener el imperio de la ley.

8. Los actos de terrorismo socavan gravemente el imperio de la ley en los planos nacional e internacional. Los actos, los métodos y las tácticas del terrorismo están

encaminados a desestabilizar a los gobiernos y a socavar la sociedad civil. A su vez, los gobiernos tienen la obligación de proteger a sus ciudadanos contra los actos terroristas. Ahora bien, la forma en que las actividades encaminadas a luchar contra el terrorismo se desarrollan pueden tener efectos trascendentales sobre el imperio de la ley. En las consultas regionales sostenidas por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, el Grupo escuchó las manifestaciones de gobiernos y de organizaciones de la sociedad civil según las cuales la actual “guerra contra el terrorismo” había corroído en algunos casos precisamente los valores que los terroristas combatían: los derechos humanos, y el imperio de la ley. La mayor parte de los que expresaron esas preocupaciones no cuestionaron la gravedad de la amenaza terrorista y reconocieron que el derecho a la vida era el más fundamental de los derechos humanos. Ahora bien, expresaron el temor de que los conceptos de lucha contra el terror que se centran totalmente en medidas militares, policiales y de inteligencia entrañaban el riesgo de que se neutralizasen los esfuerzos encaminados a promover una buena gestión pública y los derechos humanos, con lo que perdían el favor de grandes segmentos de la población mundial y con ello debilitaban el potencial de la acción colectiva contra el terrorismo (A/59/565 y Corr.1, párr. 147).

9. El Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo hizo notar en su informe (A/57/273-S/2002/857, anexo, párr. 26) que la protección y la promoción de los derechos humanos al amparo del derecho de la ley era esencial para la prevención del terrorismo:

“En primer lugar, el terrorismo suelen prosperar en entornos donde se violan los derechos humanos. Es posible que los terroristas exploten las violaciones de los derechos humanos para que su causa logre mayor apoyo. En segundo lugar, debe entenderse con claridad que el propio terrorismo es una violación de los derechos humanos. Los actos terroristas que ocasionan la muerte violan el derecho a la vida enunciado en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos². En tercer lugar, debe también comprenderse que el derecho internacional exige la observancia de normas básicas de derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Se intensificará aún más la lucha contra el terrorismo internacional si los delitos más graves cometidos por terroristas se someten a la Corte Penal Internacional, y si los autores se enjuician en virtud de su Estatuto³ (siempre que el tribunal nacional pertinente no quiera o no pueda entablar una causa) Dado que el Estatuto abarca la categoría de crímenes de lesa humanidad, que incluye el asesinato y el exterminio cometidos como parte de un ataque generalizado y sistemático contra una población civil, y estos actos terroristas pueden, pues, procesarse en virtud del Estatuto”.

10. El respeto del marco jurídico internacional, sea si se refiere a la acción de lucha contra el terrorismo, o a estados de emergencia, o a cualquier otra situación que influya en la seguridad nacional, es importantísimo. En la lucha contra el terrorismo, se requiere un enfoque equilibrado: un enfoque que tenga en cuenta los intereses de la seguridad nacional y el respeto del imperio de la ley, según se preconiza en varias resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad⁴.

11. A medida que la comunidad se percata de que la amenaza está incrementándose, tanto en términos de gravedad como de amplitud, aumenta el riesgo de que se reaccione excesivamente mediante la aplicación de medidas y de

mecanismos que quizá resulten innecesariamente intrusivos y que, además, se mantengan en vigor durante un tiempo más prolongado que lo que sería necesario, permitiendo de esa manera que esas medidas queden incorporadas en la legislación.

12. A raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, muchos Estados han introducido medidas nuevas, especialmente métodos y prácticas encaminados a luchar contra el terrorismo que, para algunos, no estaban en consonancia con el marco jurídico internacional, pues en particular afectaban a la legislación internacional sobre derechos humanos. En su discurso ante el Comité de Lucha contra el Terrorismo pronunciado el 21 de octubre de 2002, el difunto Sergio Vieira de Mello, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en aquel entonces, expresó su convicción de que “la mejor—y la única—estrategia para aislar y derrotar al terrorismo consiste en respetar los derechos humanos, promover la justicia social, introducir y mantener la democracia, y mantener la primacía del imperio de la ley. Necesitamos ... conseguir que los que gobiernan y los que son gobernados comprendan y aprecien que tienen que actuar en el marco del derecho. ... Aunque no hay tradición alguna entre la aplicación de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad y el respeto de los derechos humanos, los informes que he estado recibiendo me hacen temer ... que demasiados Estados estén promulgando una legislación antiterrorista que es de ámbito demasiado amplio (es decir, que permita la supresión de actividades que, en realidad son perfectamente legítimas), o que ... promueva la lucha contra el terrorismo al margen del marco del sistema judicial. Dicho con otras palabras, mucho me temo que otra víctima de los terroristas haya sido la erosión de algunos segmentos de los derechos fundamentales civiles y políticos”⁵.

13. Según las conclusiones del Comité de Derechos Humanos, que considera la compatibilidad de las medidas de lucha contra el terrorismo con las obligaciones de los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, algunas medidas de reciente introducción en la lucha contra el terrorismo plantean graves problemas respecto del derecho internacional. Algunas de ellas están a punto de infringir o incluso infringen las obligaciones en materia de derechos humanos, socavando principios de derecho internacional (A/58/266, párr. 34 a 51).

14. En su discurso ante la Cumbre Internacional sobre la Democracia, el Terrorismo y la Seguridad: una Estrategia Mundial para Combatir el Terrorismo, que tuvo lugar en Madrid en marzo de 2005, el Secretario General comunicó que, según conclusiones de los expertos internacionales en derechos humanos, muchas medidas que los Estados están adoptando en la actualidad para luchar contra el terrorismo infringen los derechos humanos y las libertades fundamentales. La legislación en materia de derechos humanos brinda numerosas posibilidades de acción antiterrorista, incluso en las circunstancias más excepciones. ... La protección de los derechos humanos no es únicamente compatible con el éxito de una estrategia antiterrorista: es un elemento esencial de dicha estrategia⁶.

15. Las medidas eficaces de lucha contra el terrorismo han de tener debidamente en cuenta el marco del imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos. Se pueden adoptar determinadas medidas e incluso se pueden suspender determinados derechos siempre que se limiten al ámbito estrictamente requerido por las exigencias de la situación, y sólo se apliquen a situaciones excepcionales, a saber las situaciones que pongan en peligro la “vida de la nación”. Un Estado puede invocar las denominadas facultades de emergencia en la lucha contra el terrorismo, siempre que respeten un equilibrio entre los derechos individuales, la protección de

la comunidad y la seguridad nacional⁷. En un discurso pronunciado ante la Conferencia Bienal de la Comisión Internacional de Juristas en Berlín, en agosto de 2004, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recordó que el derecho internacional en materia de derechos humanos brindaba suficientes oportunidades de desarrollar una acción antiterrorista eficaz. Indicó, por ejemplo, que el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se había elaborado precisamente para que los Estados dispusieran del margen necesario para hacer frente a situaciones realmente excepcionales sin salirse del marco jurídico. En las situaciones en las que “vida de la nación” está amenazada, el Estado podría adoptar medidas de emergencia siempre que se limitaran al ámbito estrictamente requerido por las exigencias de la situación, no contravinieran otras obligaciones internacionales del Estado, y no discriminaran por motivos específicos. También quiso observar que algunos derechos no podían derogarse nunca, independientemente de la naturaleza de la emergencia (A/59/404, párr. 10)⁸.

16. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos los procedimientos especiales, así como los órganos regionales, habían puesto de relieve que diversos derechos se encontraban bajo presión en el marco de las medidas contra el terrorismo. En su informe sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales durante la lucha contra el terrorismo, el Secretario General hizo observar que esas esferas de presión requerían especial atención a fin de conseguir el pleno respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo (A/58/266, párr. 34). Entre esos derechos figuraban el derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a torturas y a tratos o penas crueles, inhumanos, o degradantes; el respeto del principio de la legalidad; el derecho a la libertad de detención arbitraria; los elementos del derecho a un juicio justo, incluido el derecho a la asistencia letrada, la libertad de prensa, la libertad de pensamiento, conciencia y religión; la libertad de expresión y reunión; el derecho a no ser discriminado; el derecho a procurar y gozar de asil contra la persecución, y el respeto de las disposiciones de los derechos humanos aplicables a situaciones de emergencia (A/59/428, párr. 20).

17. Al redactar disposiciones legislativas y al aplicar medidas para prevenir y combatir el terrorismo, uno de los grandes desafíos consiste en poder hacerlo sin que las libertades individuales sean objeto de supresión o de presión. Las preocupaciones que se enuncian a continuación figuran entre las cuestiones de que deben ocuparse los gobiernos cuando redacten y promulguen disposiciones legislativas contra el terrorismo:

a) Las definiciones de los actos terroristas y de las infracciones cexas, así como de la pertenencia a una organización terrorista, deben articularse con claridad en una legislación penal sustantiva. La cuestión reviste particular importancia en el contexto del principio no derogable de la legalidad (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 15). Una legislación redactada con vaguedad o con excesiva amplitud puede ser utilizada para suprimir actividades legales;

b) Los principios que rigen la designación de organizaciones ilegales en la legislación procesal nacional deben ser objeto de un cuidadoso análisis;

c) El derecho a un juicio justo está reconocido en diversos tratados regionales e internacionales⁹ y en estándares que no forman parte de tratados¹⁰. Se aplica a los tribunales penales civiles e incorpora diversos principios como, por ejemplo: el derecho a asesoramiento letrado; el derecho a la igualdad de posibilidades; el derecho a una vista pública; el derecho a recursos; y el derecho de

la persona a que se la juzgue sin excesiva demora. La mayoría de esas garantías judiciales se pueden derogar. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, párr. 16) ha opinado que los principios de legalidad y el imperio de la ley requieren que los requisitos fundamentales de un juicio justo tengan que respetarse durante un estado de emergencia. Únicamente un tribunal judicial puede juzgar y condenar a una persona por un delito penal. Hay que respetar la presunción de inocencia;

d) Las medidas de lucha contra el terrorismo quizá tengan que incluir la introducción de nuevos procedimientos para la detención de presuntos terroristas y enjuiciamientos de casos relacionados con el terrorismo. Toda medida que permita la detención sobre la base de información que no se ha facilitado al acusado u otras medidas que toleren límites del “habeas corpus” o que limiten el acceso a un asesor letrado deben ser objeto siempre de un examen meticuloso que abarquen los aspectos generales del derecho a un juicio justo;

e) La extradición y la entrega de personas sospechosas de terrorismo son otras tantas esferas en las que el imperio de la ley ha de ser respetado plenamente. Hay que prestar particular atención al respecto al derecho a un proceso apropiado y la prohibición contra el “refoulement”. El tratamiento de las pruebas debe efectuarse en una forma que evite por completo toda tortura o ilegalidad durante el procedimiento;

f) El derecho a la propiedad debe protegerse también cuando se establezcan y apliquen medidas contra la propiedad de los terroristas, particularmente cuando se trate de congelar y confiscar bienes. Es indispensable que la posibilidad de recurrir exista en el caso de las personas que estimen que se les ha privado falsa y arbitrariamente del derecho de propiedad;

g) Las medidas y prácticas adoptadas para luchar contra el terrorismo deben tener también en cuenta las cuestiones y los procedimientos relacionadas con el asilo, así como el derecho a la protección contra toda ingerencia ilegítima en su privacidad, su hogar y su correspondencia.

18. En su resolución 2001/37, la Comisión de Derechos Humanos reafirmó que todas las medidas destinadas a luchar contra el terrorismo debían estar en estricta conformidad con el derecho internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos (véase también las resoluciones 1998/47, 1999/27 y 2000/30 de la Comisión). Cada una de las medidas de lucha contra el terrorismo debe ser objeto de examen teniendo en cuenta las obligaciones de respetar los principios de los derechos humanos, como por ejemplo la no discriminación, la libertad de asociación y la libertad de religión, así como salvaguardias judiciales como, por ejemplo, la presunción de inocencia, el derecho a un letrado defensor, y el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial. La independencia de la judicatura y la existencia de recursos legales son elementos esenciales del imperio de la ley en todas las situaciones en que intervengan medidas de lucha contra el terrorismo.

19. El respeto del imperio de la ley, derechos humanos incluidos, es una de las obligaciones fundamentales de los Estados en sus actividades de lucha contra el terrorismo en el marco de sus obligaciones internacionales. A su vez, eso ayudará a los Estados a trabajar en colaboración. La cooperación internacional sólo puede funcionar eficazmente si todas las partes respetan el derecho internacional y si el imperio de la ley está firmemente a

20. Como indicó el Secretario General en una declaración formulada ante el Consejo de Seguridad el 18 de enero de 2002: “No es posible intercambiar la efectividad de la acción contra el terrorismo por la protección de los derechos humanos. Al contrario, me parece que a la larga descubriremos que los derechos humanos, junto con la democracia y la justicia social, son uno de los mejores factores profilácticos contra el terrorismo”.

III. Hacia una cooperación internacional más eficaz

21. Un obstáculo fundamental para la cooperación internacional contra el terrorismo es la falta de una red eficaz de mecanismos legislativos nacionales y de cooperación internacional, que reglamente el cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 28 de septiembre de 2001. esa resolución fue adoptada por el Consejo en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual dicho cumplimiento es obligatorio para los Estados Miembros. En la resolución, el Consejo decidió que todos los Estados: denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan refugios; y aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, y asegure que, además de cualquiera otras medidas de represión de esos actos que se adopten, dichos actos de terrorismo queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos.

22. Además, en su resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad a todos los Estados a que se adhieran tan pronto como sea posible a los convenios a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo. En una publicación de las Naciones Unidas titulada *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism*¹¹, publicada con anterioridad a los ataques de septiembre de 2001. El Comité de Lucha contra el Terrorismo, que es el órgano de las Naciones Unidas que supervisa el cumplimiento de la resolución 1373 (2001), del Consejo de Seguridad definió de la siguiente manera la primera fase del cumplimiento de dicha resolución (S/2002/1075, anexo, párr. 8):

a) Los Estados deben haber promulgado legislación que abarquen todos los escritos de la resolución 1373 (2001), y un proceso en vigor al que puedan recurrir para ratificar lo antes posible los doce convenios/conveniones y protocolos referentes al terrorismo;

b) Los Estados deben disponer de un mecanismo ejecutivo eficaz para prevenir y suprimir la financiación de actos terroristas.

23. Esas 12 convenciones/convenios y protocolos relacionados con el terrorismo, adoptados a lo largo de un período de 36 años (1963-1999), han instituido importantes cimientos normativos en diversas esferas. Cuatro convenciones se aplican a la seguridad aérea¹¹. Otras convenciones se aplican a los ataques contra personas internacionalmente protegidas o a su secuestro, como por ejemplo agentes diplomáticos¹²; ataques contra buques marítimos civiles¹³; ataques contra plataformas instaladas en alta mar¹⁴; secuestro de rehenes civiles¹⁵; explosivos y otros elementos peligrosos¹⁶; la financiación del terrorismo¹⁷; y la protección de materiales nucleares¹⁸.

24. Aunque ninguno de esos instrumentos jurídicos de ámbito universal contiene una definición jurídica explícita de lo que es “terrorismo internacional”, 10 de ellos contienen definiciones estrictamente “operativas” acerca de determinadas infracciones¹⁹. En su informe (A/59/565 y Corr.1, párrs. 157-160), el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio hizo observar que la incapacidad de los Estados Miembros de convenir en un proyecto de convención amplia sobre el terrorismo internacional, que incluya una definición del terrorismo, estaba impidiendo pudieran ejercer su autoridad moral y pudieran enviar un mensaje inequívoco de que el terrorismo nunca sería una táctica aceptable, ni siquiera para la más defendible de las causas. También ha contribuido a un enfoque fraccionario del tratamiento del terrorismo y ha conducido a un examen de la situación actual de las convenciones sobre antiterrorismo vigentes en la literatura en el que se sugieren posibles medidas para reforzar la lucha²⁰. A pesar de algunas deficiencias evidentes, entre las cuales figuran el ciberterrorismo y los crímenes y ataques con armas ligeras (cuando las armas no están abarcadas por la Convención Internacional para la Supresión de los Ataques Terroristas con Bombas o las víctimas fijadas como objetivo no están amparadas por las diversas convenciones que protegen a los pasajeros de aeronaves y de embarcaciones, agentes diplomáticos o rehenes), la idoneidad del régimen jurídico vigente plantea un problema político más bien que un problema jurídico. Según el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, cabe decir que, legalmente, prácticamente todas las formas de terrorismo están prohibidas por algunos de los 12 instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, o por la legislación consuetudinaria internacional, o por los convenios de Ginebra o por el Estatuto de Roma; sin embargo, hay una clara diferencia entre esa lista de instrumentos diseminados y disposiciones poco conocidas de otros tratados y el marco normativo obligatorio, que todos conocerían que debería abarcar la cuestión del terrorismo (A/59/565 y Corr.1, párrs. 159 y 163).

25. La Asamblea General está esforzándose por establecer ese marco normativo obligatorio y, al mismo tiempo, colmar las deficiencias existentes que han quedado en los 12 “tratados” sectoriales. En su resolución 51/210 de 17 de diciembre de 1996, la Asamblea General decidió establecer un comité ad hoc para que preparase una convención internacional encaminada a la supresión de los atentados terroristas con bombas y, subsiguientemente, una convención internacional para la supresión de actos de terrorismo nuclear, a fin de suplementer instrumentos internacionales conexos ya existentes, y de esa manera ocuparse de los medios de elaborar un amplio marco jurídico de convenciones que tratasen del terrorismo internacional, hasta ahora se ha completado la labor sobre dos convenciones: la Convención Internacional para la Supresión de los Atentados Terroristas con Bombas, y la Convención Internacional para la supresión de la financiación del terrorismo. Está ocupándose ahora de otros dos proyectos de instrumento: un proyecto de convención internacional para la supresión de los actos de terrorismo nuclear y el proyecto de convención amplia sobre el terrorismo internacional. El Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión, establecido durante el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, tomó en consideración las consultas informales sobre el proyecto de convención amplia en materia de terrorismo internacional y sobre el proyecto de Convención Internacional para la Supresión de Actos de Terrorismo Nuclear. Por lo que se refiere al proyecto de convención amplia sobre el terrorismo internacional, el Grupo de Trabajo hizo observar que, aunque todavía no se hubiera llegado a un acuerdo sobre las principales cuestiones pendientes, el ambiente de renovado interés por la consideración de nuevas propuestas y soluciones alternativas era estimulante. Por lo que se refiere al proyecto de

convención internacional para la supresión de actos de terrorismo nuclear, se puede observar que la discrepancia de opiniones que seguía habiendo no era irreconciliable y que el Grupo de Trabajo debería cimentar su labor en los progresos ya conseguidos, teniendo en cuenta que el objetivo común es la adopción de la convención encaminada a suprimir actos de terrorismo nuclear.

26. A pesar de los progresos relativamente lentos conseguidos en la negociación del proyecto de convención amplia, lo que se ha conseguido hasta ahora no debe ser subestimado. Las convenciones y protocolos vigentes requieren que los Estados Parte tipifiquen como delitos prácticamente todas las formas previsibles de violencia terrorista. Además, los dos instrumentos más recientes, que son la Convención contra los atentados terroristas con bombas y la Convención contra la financiación del terrorismo, consiguen un importante progreso normativo pues dan por abolida específicamente la excepción de falta política respecto de las faltas definidas.

27. La Convención contra los atentados terroristas con bombas y la Convención contra la financiación del terrorismo son instrumentos de especial importancia. La Convención contra los atentados terroristas con bombas requiere la adopción de elementos de falta uniforme, junto con disposiciones que permitan la cooperación internacional contra la utilización de dispositivos explosivos e incendiarios. Esos dispositivos han figurado entre los medios más comunes y destructivos de los ataques terroristas. Lo que no se sabe con tanta precisión es que la Convención contra los atentados terroristas con bombas pueden utilizarse también contra actos terroristas potenciales en que intervengan materiales y agentes químicos, biológicos, radioactivos y nucleares, debido a su amplia definición de los “atentados terroristas con bombas”. En el párrafo 3 del artículo 1 de la Convención, un “dispositivo explosivo u otro dispositivo letal” se define de la siguiente manera:

a) Dispositivo o arma explosiva o incendiaria que esté destinada a causar muerte, graves heridas corporales o sustanciosos daños materiales, o que tengan la posibilidad de conseguirlo; o

b) Arma o dispositivo que esté destinado a causar muerte, graves heridas corporales o daños sustanciales, o que tenga capacidad para conseguirlos, mediante la eliminación, diseminación o impacto de toxinas o agentes químicos o biológicos tóxicos, o sustancias similares o radiaciones o materiales radioactivos.

28. La Convención contra la financiación del terrorismo ofrece un potencial único de prevención, pues está encaminada a sancionar los operativos financieros antes de que se conviertan en violencias terroristas.

29. Con esos instrumentos “sectoriales”, la comunidad internacional ha creado un marco amplio, aunque todavía no esté completo, de disposiciones legislativas penales internacionales que limiten la libertad de movimiento de los terroristas, que corren el riesgo de que los Estado Parte que les encuentre en su propio territorio les hagan objeto de extradición o enjuiciamiento²¹. Una vez que todos los Estados Miembros apliquen el principio “extradición o enjuiciamiento” (aut dedere aut iudicare), que subyace en la mayor parte de esos instrumentos, no quedará ya refugio seguro para el terrorismo²².

30. Hasta hace poco años, una importante limitación del régimen jurídico internacional de lucha contra el terrorismo era la ausencia de un organismo encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones nacionales derivadas de la pertenencia de los Estados a dichos instrumentos. Otra restricción ha sido—y

sigue siendo—el hecho de que no todos los Estados se han adherido a todos los 12 convenios y protocolos. De hecho, en el momento de los ataques del 11 de septiembre de 2001, únicamente dos Estados habían ratificado los 12 instrumentos jurídicos.

31. Todo lo antedicho cambió considerablemente con la adopción de la resolución 1373 (2001), del Consejo de Seguridad, por la cual el Consejo exhortaba a todos los Estados a que se adhiriesen tan pronto como fuera posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, inclusive el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Los párrafos de la organización que imponía obligaciones vinculantes con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas incorporaban conceptos derivados de ese Convenio, y por lo tanto imponían obligaciones derivadas de un tratado incluso a Estados que todavía no eran partes en el Convenio.

32. La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad ayuda también a neutralizar las deficiencias de los 12 instrumentos jurídicos vigentes, al obligar a todos los Estados a adoptar una amplia gama de medidas, en particular: a) que se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo; b) que repriman el reclutamiento de miembros de grupos terroristas; c) que eliminen el abastecimiento de armas a los terroristas; d) que mejoren el intercambio de información con otros Estados; e) que se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia jurídica; f) que congelen los bienes de los terroristas; g) que instituyan controles fronterizos eficaces y h) que mejoren el control de la expedición de documentos de viaje y de identidad.

33. La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad condujo también a la creación del Comité contra el Terrorismo, que supervisa la aplicación de la resolución y que viene promoviendo firmemente la rectificación de los 12 instrumentos jurídicos internacionales. Recientemente, los esfuerzos de supervisión del Comité contra el Terrorismo han quedado revitalizados, dentro de la Secretaría, con la creación del Directorio Ejecutivo contra el Terrorismo, cuya principal función consiste en promover la comprensión y aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo. El camino que seguirá el Comité contra el Terrorismo para ayudar a los Estados a velar por la debida aplicación de la resolución consistirá en trabajar con ellos para identificar las deficiencias y para facilitar asistencia a fin de neutralizar esas deficiencias, poniendo a los que disponen de una mayor capacidad a disposición de los que poseen una capacidad menor. El programa de asistencia de la ONUDD se menciona en las cartas del Comité contra el Terrorismo dirigidas a los Gobiernos que requieren asesoramiento para examinar su legislación nacional contra el terrorismo y para redactar normas legislativas acerca de la situación de prevención del terrorismo.

34. En febrero de 2005, sesenta Estados habían pasado a ser partes en los 12 convenios y protocolos, un examen de la tasa de ratificación en los cuatro últimos años indica que se han hecho progresos, particularmente por lo que se refiere a los acuerdos elaborados desde 1971. De los 41 Estados a los que la ONUDD prestó asistencia jurídica bilateral en 2004, diecisiete pasaron a ser partes en uno o más de los instrumentos universales del mismo año. A pesar de esos esfuerzos, en febrero de 2005 seguían habiendo cuarenta y cinco Estados que habían pasado a ser partes de no más de seis de los instrumentos internacionales. El Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio hizo notar que demasiados Estados seguían al margen de los convenios y que no todos los Estados que habían ratificado los

convenios procedieron a la adopción de medidas internas de cumplimiento (A/59/565 y Corr.1, párr. 149).

35. A pesar del acusado del número de ratificaciones de la Convención contra la Financiación del Terrorismo, respecto de la cual no había ninguna ratificación a mediados del año 2000, pero había 133 ya en enero de 2005, y a pesar de la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, de 15 de octubre de 1999, en las que el Consejo pide que se adopten medidas contra los Talibanes, medidas que subsiguientemente se ampliaron para que se aplicaran a Osama bin Laden, al Al-Qaeda y grupos terroristas conexos, el Grupo de Alto Nivel hizo notar que las tentativas de abordar el problema de la financiación de los terroristas habían sido inadecuadas. Mientras que en los tres meses que siguieron al 11 de septiembre de 2001 se habían congelado 112 millones de dólares de los EE.UU. de 300 fondos terroristas, solamente 24 millones de dólares de los EE.UU. se habían congelado en los dos años que siguieron. Los fondos decomisados representan únicamente una pequeña fracción del total de fondos disponibles para organizaciones terroristas. El Grupo de Alto Nivel reconoció también que muchos Estados poseían una capacidad técnica y normas legislativas de lucha contra el blanqueo de dinero insuficientes, que las técnicas de evasión de los terroristas estaban sumamente perfeccionadas, y que muchos fondos explotados por organizaciones terroristas podían tener origen legal, lo que complicaba aún más su control (A/59/565 y Corr.1, párr. 149).

36. A pesar de las limitaciones que se acaban de indicar, la extensa red de convenios, protocolos y resoluciones del Consejo de Seguridad constituye una estructura a la que falta poco para proporcionar un marco jurídico adecuado para la cooperación judicial internacional contra el terrorismo. El problema sigue siendo el conseguir que ese marco funcione.

IV. Asistencia técnica para la creación de capacidades

37. El principal punto focal de la cooperación técnica de la ONUDD en la esfera del fortalecimiento del régimen jurídico contra el terrorismo ha sido la prestación de asistencia consultiva legislativa a los Estados Miembros que lo requerían. Ese enfoque se venía siguiendo con miras a establecer una red de normas legislativas adecuadas para la lucha contra el terrorismo en muchos países. Las iniciativas jurídicas necesarias habían incluido la tipificación penal de las faltas cometidas por los terroristas, el establecimiento de mecanismos para congelar y decomisar bienes de los terroristas y la prestación de diversas modalidades de cooperación internacional contra el terrorismo. Durante el período inicial, las actividades de la ONUDD se han desarrollado en más de 100 países, sea mediante una asistencia directa para países específicos, sea mediante la promoción de instrumentos universales y una cooperación internacional contra el terrorismo mediante la organización de cursos prácticos subregionales. Las iniciativas subregionales permitían que los Estados de la misma región aprendieran de los demás Estados, armonizaran la acción legislativa e iniciaran actividades conjuntas. Gracias a los cursos prácticos, más de 600 legisladores y otros oficiales de justicia penal y responsables del cumplimiento de la legislación se habían familiarizado con los requisitos de los instrumentos jurídicos universales contra el terrorismo, y la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. También se ha prestado asistencia, previa petición, a algunos Estados para la redacción de sus informes dirigidos al Comité contra el Terrorismo.

38. En cumplimiento de la resolución 58/136 de la Asamblea General, de fecha 22 de diciembre de 2003, la ONUDD ha preparado directrices según las cuales se prestaría asistencia para promover la ratificación, la adhesión y la aplicación de los convenios y protocolos universales de lucha contra el terrorismo y para identificar elementos concretos de dicha asistencia con miras a facilitar la cooperación entre Estados Miembros. Las directrices de asistencia técnica, que fueron elaboradas en una reunión de expertos que tuvo lugar en Ciudad del Cabo (Sudáfrica) en febrero de 2004, van a ser examinadas por la Comisión sobre la Prevención del Delito y la Justicia Penal en su decimocuarto período de sesiones. Cumpliendo la resolución 59/153 de la Asamblea, de 20 de diciembre de 2004, las directrices se van a presentar al Undécimo Congreso para que prosiga su debate (véase el anexo).

39. Aunque las actividades iniciales que había comenzado la ONUDD se centraban principalmente en la redacción y subsiguiente aplicación de disposiciones sustantivas encaminadas a combatir el terrorismo en el plano nacional, esas actividades debían acompañadas de mecanismos procesales de cooperación internacional. El Consejo de Seguridad en su resolución 1373 (2001), decidió que todos los Estados deberían proporcionarse recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos penales relacionados con la financiación de actos de terrorismo o el apoyo prestado a ellos, e inclusive por lo que respecta a la asistencia para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos. En la misma resolución, el Consejo exhorta a todos los Estados a que intercambien informaciones de conformidad con el derecho internacional y la legislación interna y a que cooperen en las esferas administrativas y judiciales para impedir la comisión de actos de terrorismo, además de cooperar, particularmente mediante acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales, para prevenir y suprimir los ataques terroristas y adoptar medidas contra quienes cometan esos actos.

40. Para estimular esa cooperación, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1377 (2001) de 12 de noviembre de 2001, en la que insta a todos los Estados a que adopten medidas urgentes para aplicar plenamente la resolución 1373 (2001) y a que se ayuden mutuamente en esa tarea, e invitó al Comité contra el Terrorismo a que considerase con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales la promoción de prácticas idóneas en los ámbitos que abarca la resolución 1373 (2001), incluida la preparación de leyes modelo cuando fuera pertinente.

41. En respuesta a lo que antecede, varios órganos han promulgado directrices y han preparado manuales y leyes modelo²³ basándose en las mejores prácticas identificadas por expertos internacionales. Esas normas han servido como instrumentos para la capacitación de personal judicial y fiscal en la debida aplicación de convenios y protocolos universales. En la esfera de la cooperación internacional, la ONUDD ha elaborado, a lo largo de los últimos años, cierto número de manuales y leyes modelo sobre extradición y asistencia jurídica mutua, con miras a conseguir que los Estados utilicen la orientación que se les proporciona en esos instrumentos para la preparación de acuerdos bilaterales y para la redacción de una legislación nacional pertinente.

42. En 2004, la ONUDD publicó la *Legislative Guide to the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols*²⁴. La Oficina está promoviendo activamente la distribución de la publicación, que es tanto una guía para los encargados de redactar la legislación como un instrumento de capacitación para las actividades de asistencia legislativa. Considerándola como un nuevo instrumento para mejorar la

aplicación de los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo, la Oficina está finalizando la guía para la incorporación y aplicación de los instrumentos universales contra el terrorismo. La guía tendrá un contenido más amplio que la guía legislativa, ya que tendrá en cuenta otras obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional, como por ejemplo los principios de los derechos humanos. También brindará un análisis a fondo de la cooperación internacional, que está considerado como parte integrante de las medidas jurídicas de lucha contra el terrorismo. Además, la guía ofrecerá una amplia gama de opciones y ejemplos que los legisladores nacionales pueden examinar cuando incorporen en su legislación nacional nuevas medidas de lucha contra el terrorismo. Para complementar aún más esa labor, la Oficina ha compilado un compendio de instrumentos jurídicos y de instrumentos útiles de asistencia técnica para prevenir el terrorismo y otras formas conexas del delito. La compilación, que entre otras cosas contiene guías legislativas pertinentes, leyes modelo, manuales e instrumentos de aplicación relacionados con el terrorismo y otros delitos conexos, se distribuirá electrónicamente por conducto de Internet y como CD-ROM.

43. Como ya se han indicado, la falta de una red de legislaciones nacionales y mecanismos internacionales del cumplimiento está considerada como obstáculo fundamental para la cooperación internacional contra el terrorismo. Para conseguir que la cooperación internacional en cuestiones penales funcione, hay que tener en cuenta dos aspectos. Uno de ellos es la cuestión de una red legislativa suficiente para la cooperación internacional, con el apoyo de una asistencia consultiva legislativa y una amplia diseminación de instrumentos legislativos, como tratados modelo, manuales y leyes modelo. Además, se requiere asistencia para apoyar la fase de creación de capacidades con un instrumento de actuación a fondo proporcionado por mentores expertos situados estratégicamente en varios países o regiones. La ventaja de los mentores es que con ellos se puede prestar capacitación directa a lo largo de un período de varios meses y, durante dicho período, se puede obtener una imagen mucho más clara de los obstáculos locales para el mejoramiento de la cooperación jurídica internacional. Esa comprensión puede desembocar en soluciones sostenibles más diversas, elaboradas principalmente por las autoridades nacionales que tienen que cumplirlas. Como el Comité contra el Terrorismo estará llevando a cabo misiones encaminadas a identificar problemas que incluye el cumplimiento de obligaciones derivadas de la resolución (1353) 2001 del Consejo de Seguridad, la labor de los mentores puede coadyuvar también a la superación de los obstáculos con que tropiece el Comité.

44. El segundo aspecto de los esfuerzos por conseguir que la cooperación internacional en cuestiones penales funcione, suele ser a menudo la falta de voluntad política por parte de los países que no desean cooperar entre sí, principalmente debido a que hay diferencias políticas, normativas y políticas entre ellos. Aunque los medios para el desarrollo de esa voluntad política serán limitados, hay un aspecto particular que merece subrayarse en el caso de los Estados que piden cooperación internacional y de los Estados que responden a esas solicitudes: la importancia del imperio de la ley, así como la necesidad de su aplicación universal. La Asamblea General, en su resolución 59/195 de 20 de diciembre de 2004, hizo hincapié en la necesidad de mejorar la eficacia de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con el derecho internacional, incluidas las obligaciones pertinentes del Estado en virtud de los derechos humanos internacionales y la legislación humanitaria internacional, y de fortalecer la función de las Naciones Unidas a ese respecto. Es más probable que un Estado extradite un acusado a otro Estado en el que el imperio de la ley está firmemente asentado y

donde, por ejemplo, tiene la seguridad de que el acusado será objeto de un juicio equitativo y tendrá derecho a un proceso justo, y en el que la expulsión (“refoulement”) está prohibida.

45. Se requiere aún más en términos de asistencia a fondo para la creación de capacidades en el contexto del imperio de la ley, tanto para la aplicación de los instrumentos universales contra el terrorismo como para la cooperación internacional. Por ejemplo, existe la necesidad de que las actividades de asistencia se ocupen cada vez más de:

a) fortalecer los mecanismos y las estructuras institucionales que permitirán que los Estados apliquen las disposiciones de los instrumentos contra el terrorismo, con pleno respeto por el imperio de la ley y los principios de derechos humanos;

b) prestar asesoramiento en línea en caso de solicitudes de extradición y de asistencia jurídica mutua, al mismo tiempo que se respetan todos los derechos de la defensa procesal en el contexto general del apoyo a la justicia penal;

c) prestar asesoramiento especializado sobre mecanismos de cooperación internacional a través de mentores, tanto para acelerar los procesos como, al mismo tiempo, conseguir el cumplimiento de las normas internacionales;

d) facilitar acceso a la capacitación del personal nacional de justicia penal, y prestar dicha capacitación, sobre la base de los instrumentos universales y de conformidad con los estándares y las normas de justicia penal de las Naciones Unidas.

46. La ONUDD seguirá prestando apoyo a los Estados solicitantes que estén

creando capacidades para responder al terrorismo y a amenazas conexas y concederá gran importancia a la cooperación internacional y al imperio de la ley contribuyendo con ello al objetivo consistente en lograr que los acuerdos de cooperación internacional eficaz dejen a los terroristas sin refugios seguros y que esas personas sean llevadas ante la justicia.

V. Recomendaciones

47. Teniendo en cuenta las actividades de creación de capacidades que se han mencionado ya, el Undécimo Congreso quizá desee examinar y seguir ampliando las directrices de asistencia técnica para la lucha contra el terrorismo contenidas en el anexo del presente documento. Además, el Undécimo Congreso quizá desee considerar las siguientes recomendaciones:

a) debería instarse a todos los Estados a que se adhieran a los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo y a que examinen su legislación con miras a incorporar las disposiciones de esos instrumentos a fin de conseguir su plena aplicación;

b) debería pedirse a la comunidad internacional, donantes inclusive, que intensifique la prestación de asistencia a los países en desarrollo y a los países con economías en transición, en sus esfuerzos por adherirse a esos instrumentos y aplicarlos;

c) debería reforzarse el régimen vigente de cooperación internacional en cuestiones penales debe reforzarse para evitar toda deficiencia en la legislación y

para eliminar los refugios seguros, instando para ello a los Gobiernos a que establezcan y mantengan mecanismos eficaces de cooperación internacional;

d) debería invitarse a los Estados Miembros a que sigan un enfoque equilibrado cuando luchen contra el terrorismo, sin cejar en su respeto del imperio de la ley y de la protección de los derechos humanos;

e) la comunidad internacional debería seguir elaborando instrumentos útiles, incluidas buenas prácticas, que podrían ayudar a los Estados en su esfuerzos combatir el terrorismo dentro del marco de sus obligaciones internacionales, incluida la observancia del imperio de la ley, y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Notas

- ¹ Informe de la Reunión Preparatoria Regional de África para el Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Addis Abeba, 1-3 de marzo de 2004 (A/CONF.203/RPM.3/1 y Corr.1); informe de la Reunión Preparatoria Regional de Asia y el Pacífico para el Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Bangkok, 29-31 de marzo de 2004 (A/CONF.203/RPM.1/1); informe de la Reunión Preparatoria Regional de América Latina y el Caribe para el Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, San José, 19-21 de abril de 2004 (A/CONF.203/RPM.2/1); e informe de la Reunión Preparatoria Regional de Asia occidental para el Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Beirut, 28-30 de abril de 2004 (A/CONF.203/RPM.4/1).
- ² Resolución 2200 A (XXI), de la Asamblea General, anexo.
- ³ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2187, No. 38544).
- ⁴ Por ejemplo, las resoluciones 57/219, 58/187 y 59/191 de la Asamblea General y las resoluciones 1456 (2003) y 1566 (2004).
- ⁵ [http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/\(Symbol\)/etc.2002.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/(Symbol)/etc.2002.En?OpenDocument).
- ⁶ <http://www.un.org/apps/sgstats.asp?nid=1345>.
- ⁷ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos facultativos (resoluciones 2200 A (XXI), anexo, y 44/128, anexo); la Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217 A (III) de la Asamblea); los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura (*Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto-6 de septiembre de 1985: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.86.IV.1), cap. I, secc. D.2, anexo); Principios Básicos sobre la Función de los Abogados (*Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto-7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.91.IV.2), cap. I, secc. B.3, anexo); y las Directrices sobre la función de los fiscales (*Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto-7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.91.IV.2), cap. I, secc. C.26, anexo).
- ⁸ Entre los derechos que no se pueden suspender figuran la privación de la libertad, el derecho a un tribunal independiente e imparcial, garantías judiciales fundamentales, y determinadas normas relativas a la expulsión (“refoulement”), la extradición y la deportación.

- ⁹ Véase artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 6 de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 213, No. 2889); y el artículo 7 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de la Población (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1520, No. 26363).
- ¹⁰ Véase el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, los Principios básicos sobre la función de los abogados, y las Directrices sobre la función de los fiscales.
- ¹¹ Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 704, No. 10106); Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 860, No. 12325); Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 974, No. 14118); y Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, que suplementa el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1589, No. 14118).
- ¹² Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (resolución 3166 (XXVIII), anexo de la Asamblea General). Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (resolución 49/59, anexo, de la Asamblea) no considera específicamente al terrorismo pero puede aplicarse a casos específicos en que intervenga el terrorismo, como por ejemplo como el ataque contra la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI), en Bagdad, el 19 de agosto de 2003, en la cual perdieron la vida el Representante Especial del Secretario General Sergio Vieira de Mello, y otras personas.
- ¹³ Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1678, No. 29004).
- ¹⁴ Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1678, No. 29004).
- ¹⁵ Convención contra la a de rehenes (Asamblea General, resolución 34/146, anexo).
- ¹⁶ Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (S/22393 y Corr.1, anexo I); y Convenio Internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas (resolución 52/164, anexo, de la Asamblea General).
- ¹⁷ Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (resolución 54/109, anexo, de la Asamblea General).
- ¹⁸ Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1456, No. 24631).
- ¹⁹ Dos convenios no disponen la tipificación de nuevos delitos. Se trata del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, que requiere de los Estados que ejerzan su jurisdicción sobre los delitos cometidos a bordo de sus aeronaves pero no define ningún delito penal específico y del Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, que no requiere la tipificación como delito de ningún acto concreto.
- ²⁰ Véase, por ejemplo, Roberta Arnold, “The status of the existing anti-terrorism conventions”, *The ICC as a New Instrument for Repressing Terrorism* (Ardsley, Nueva York, Transnational Publishers, 2004), págs. 7-52.
- ²¹ Julian Elgaard Brett, *Far from Business as Usual: United Nations’ Responses to International Terrorism* (Copenhague, Instituto danés de asuntos internacionales, 2002), pág. 28.
- ²² Además, en el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su quincuagésimo sexto

período de sesiones se declara que, por lo que se refiere a la obligación de extraditar o enjuiciar en derecho internacional, entre los problemas más importantes que requieren aclaración sin demora figura la posibilidad de que se reconozca la obligación de que se trata, no como obligación basada en un tratado sino como obligación que tiene también sus raíces, por lo menos hasta cierto punto, en normas consuetudinarias (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, Quincuagésimo noveno período de sesiones, suplemento No. 10 (A/59/10)*, anexo, párr. 30).

²³ En el caso del proyecto de ley modelo sobre extradición y de los manuales revisados sobre el tratado modelo sobre extradición, y del tratado modelo sobre asistencia recíproca en asuntos penales, el Instituto Internacional de Estudios Superiores en Ciencias Penales desempeñó una importante función en su preparación. Además, la ONUDD ha contribuido, junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a formular legislación modelo contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

²⁴ Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.04.V.7.

Anexo

Directrices de la asistencia técnica para combatir el terrorismo

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, al promover la aplicación de los convenios o convenciones y protocolos universales relacionados con el terrorismo y otras formas conexas de delito y cuando actúa en áreas de su competencia y en coordinación con el Comité contra el Terrorismo, debería prestar asistencia técnica de conformidad con las siguientes directrices de la asistencia técnica para combatir el terrorismo:

a) La asistencia técnica que ha de prestarse a Estados Miembros, a petición suya, debería basarse en un enfoque integrado que tenga en cuenta los requisitos y otras disposiciones de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 28 de septiembre de 2001 y todos los convenios, convenciones y protocolos pertinentes para prevenir y combatir el terrorismo internacional;

b) La asistencia técnica debería prestarse de forma amplia a fin de incrementar las sinergias en la prestación de cooperación técnica, reflejando tanto los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada como la responsabilidad de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito por los programas destinados a combatir el terrorismo, el tráfico de drogas, la delincuencia organizada transnacional, el blanqueo de dinero, la corrupción y otras formas conexas de actividad criminal. Además, esa asistencia debe incorporar elementos que aseguren el respeto de los derechos humanos, con arreglo a la resolución 1456 (2003) del Consejo de Seguridad, de 20 de enero de 2003;

c) La asistencia técnica para combatir el terrorismo debería promover un enfoque basado en el imperio de la ley, prestando asesoramiento a los Estados solicitantes sobre las medidas que han de adoptarse para establecer un equilibrio entre las preocupaciones legítimas de seguridad y el respeto del imperio de la ley, incluidos los principios de derechos humanos;

d) Para evitar toda duplicación, las actividades de asistencia técnica deberían prestarse en estrecha coordinación con las actividades de los Estados Miembros, del Comité contra el Terrorismo y de otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales;

e) Las obligaciones y otras normas aplicables de ámbito regional y bilateral deberían tenerse también en cuenta en la prestación de asistencia técnica;

f) La asistencia técnica debería corresponder a las solicitudes, necesidades evaluadas, circunstancias y prioridades de los Estados solicitantes;

g) La asistencia técnica a Estados Miembros para que se adhieran a convenios o convenciones y protocolos y los apliquen, debería incluir las actividades destinadas a crear capacidades en el régimen de justicia penal por lo que se refiere a la investigación, enjuiciamiento y cooperación internacional y para combatir y prevenir el terrorismo y formas conexas de delito;

h) Deberían desarrollarse medios para ayudar a los Estados Miembros a evaluar sus necesidades de asistencia técnica, así como a determinar la efectividad y las repercusiones de la asistencia prestada;

i) La asistencia técnica debería prestarse en una forma que tenga en cuenta la diversidad de las tradiciones y los regímenes jurídicos, al mismo tiempo que promueve el grado más elevado de cooperación internacional;

j) La asistencia técnica debería prestarse de forma oportuna y eficaz en función de su costo;

k) Es preciso explorar nuevas iniciativas y nuevos métodos para la prestación de asistencia técnica, como por ejemplo la prestación moderna en línea de la asistencia; el estímulo a los Gobiernos para que incluyan representantes legislativos en las actividades de asistencia técnica; mayor utilización de alianzas con la red de institutos del Programa de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal; y recurso a mentores para los oficiales de justicia penal.
