



Asamblea General

Distr. general
4 de junio de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

20º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

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

Principios marco para asegurar los derechos humanos de las víctimas del terrorismo*

Resumen

Este es el primer informe anual que presenta al Consejo de Derechos Humanos el nuevo Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson.

En el capítulo II del informe, el Relator Especial enumera las principales actividades realizadas entre el 1 de agosto de 2011 y el 2 de abril de 2012. En la sección principal, que figura en el capítulo III, el Relator Especial describe los derechos humanos, jurídicamente vinculantes e internacionalmente reconocidos, de las víctimas del terrorismo y se expone sobre las correspondientes obligaciones internacionales de los Estados de asegurar esos derechos. El Relator Especial recomienda que los Estados pasen a consagrar esos derechos y obligaciones en un instrumento internacional específico.

* Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1	3
II. Actividades del Relator Especial.....	2–9	3
III. Obligaciones de los Estados que corresponden a los derechos humanos de las víctimas del terrorismo.....	10–63	4
A. Obligación legal de los Estados de proteger el derecho a la vida	17–32	6
B. Obligación adjetiva de los Estados de realizar una investigación independiente e imparcial	33–45	11
C. El derecho de las víctimas del terrorismo a constituir organizaciones representativas	46–48	16
D. Responsabilidad de los Estados de proporcionar una reparación a las víctimas del terrorismo.....	49–62	16
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	63–69	20
A. Conclusiones.....	63–65	20
B. Recomendaciones	66–69	20

I. Introducción

1. Se presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de su resolución 19/19. En él, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo enumera las principales actividades que realizó entre el 18 de agosto de 2011 y el 2 de abril 2012 de y se refiere en particular al tema de los derechos humanos de las víctimas de actos de terrorismo y las correspondientes obligaciones internacionales del Estado.

II. Actividades del Relator Especial

2. El 19 de septiembre de 2011 el Relator Especial participó en el Simposio del Secretario General sobre la Cooperación Internacional en la Lucha contra el Terrorismo y formuló una declaración¹ sobre la promoción de los derechos humanos y el principio de legalidad en la lucha contra el terrorismo.

3. El 12 de octubre, el Relator Especial celebró consultas en Londres con representantes de la sociedad civil, abogados e instituciones nacionales de derechos humanos de distintas regiones.

4. El 20 de octubre, el Relator Especial hizo su primera declaración a la Asamblea General² y le presentó su primer informe anual (A/66/310), en el que indicaba dos cuestiones conexas comprendidas en su mandato y en las que se proponía centrar su atención, a saber, las obligaciones de los Estados respecto de las víctimas del terrorismo (párr. 20) y el deber de los Estados de promover estrategias para la prevención del terrorismo.

5. En octubre de 2011 el Relator Especial celebró reuniones en Nueva York con el Comité del Consejo de Seguridad contra el Terrorismo; el Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1989) del Consejo de Seguridad, relativo a las sanciones contra Al Qaeda y su Ombudsman; los Representantes Permanentes de Alemania y México ante las Naciones Unidas; el Representante Adjunto de los Estados Unidos para el Consejo Económico y Social y diversos representantes de la sociedad civil. A nivel de la Secretaría, se reunió con el Presidente del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y participó en una mesa redonda en el Grupo de Trabajo de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, relativa a las consecuencias de derechos humanos de las resoluciones del Consejo de Seguridad 1624 (2005) y 1373 (2001).

6. El 15 de noviembre el Relator Especial hizo una declaración³ en el seminario internacional que, con el título "El terrorismo y las normas de derechos humanos", organizaron la oficina regional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Santiago de Chile y el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile.

7. El 11 de marzo de 2012 el Relator Especial publicó un artículo en el periódico danés *Berlingske Tidende*, que había escrito conjuntamente con el Ministro de Relaciones

¹ Véase http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SG-SymposiumIntervention_SR_on_CT_HR.pdf.

² Se puede consultar en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11736&LangID=E>.

³ Se puede consultar en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11737&LangID=E>.

Exteriores de Dinamarca y el Coordinador de la Unión Europea para la Lucha contra el Terrorismo para conmemorar el Día Europeo en Memoria de las Víctimas del Terrorismo.

8. El 2 de abril de 2012 el Relator Especial participó en un panel sobre los derechos de las víctimas del terrorismo, organizado conjuntamente por España, el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, la Fundación Miguel Ángel Blanco y la Fundación Víctimas del Terrorismo.

9. El Relator Especial da las gracias al Gobierno de Burkina Faso por haberle cursado una invitación para visitar el país en noviembre de 2011, la cual se vio obligado a aplazar hasta 2012. Expresa también su agradecimiento al Gobierno de Honduras por cursarle una invitación. El Gobierno de Chile indicó que podía visitar el país en 2012. Después de que Tailandia cursara una invitación permanente a todos los titulares de mandatos relativos a procedimientos especiales, el Relator Especial envió a ese país un recordatorio con respecto a su solicitud pendiente de visitarlo. Solicitó también visitar Nigeria que, al igual que Burkina Faso, es un país asociado de la Iniciativa del Equipo Especial relativa a la asistencia integrada contra el terrorismo. Están pendientes solicitudes de visitar Argelia, la Federación de Rusia, Filipinas, Malasia y el Pakistán. El Relator Especial espera además una invitación para efectuar una segunda visita a Egipto.

III. Obligaciones de los Estados que corresponden a los derechos humanos de las víctimas del terrorismo

10. En el presente informe se indican los derechos humanos fundamentales de las víctimas del terrorismo y las obligaciones internacionales que incumben a los Estados de proteger esos derechos y se recomienda que los Estados tomen medidas para consagrar esos derechos y obligaciones en un instrumento internacional específico.

11. En primer lugar, el Relator Especial insta encarecidamente a los Estados a reconocer que el hecho de que entidades no estatales, en el curso de un acto de terrorismo, practiquen deliberadamente una violencia letal o que pueda serlo constituye, en todos los casos en que el resultado es la muerte o lesiones físicas o mentales graves, una grave vulneración de los derechos humanos de la víctima, con prescindencia de la cuestión de la responsabilidad directa o indirecta del Estado.

12. Hay quienes aducen todavía que los terroristas, rebeldes u otros beligerantes no pueden infringir el derecho internacional de los derechos humanos a menos que el grado de organización, control territorial y reconocimiento del Estado en que hay una situación de conflicto haya llegado al de una insurgencia total o un conflicto armado interno. Sin embargo, una de las premisas centrales del derecho internacional de los derechos humanos consiste en que hay que mantenerlo a la par de los cambios en el mundo. Algunas de las más graves infracciones más graves de los derechos humanos en estos días son cometidas por entidades no estatales que operan en situaciones de conflicto de una u otra índole⁴, o en nombre de ellas, incluso por redes nacionales e internacionales de terrorismo. Si el derecho internacional de los derechos humanos ha de mantenerse a la par de esos cambios, es preciso reconocer ahora que las víctimas de actos de terrorismo son víctimas de infracciones graves de ese derecho⁵.

13. Quienes busquen un nexo con la responsabilidad del Estado pueden encontrarlo en el deber general de los Estados, enunciado en el artículo 6 del Pacto Internacional de

⁴ Véase por ejemplo A/HRC/19/69, párrs. 105 a 120.

⁵ Véase por ejemplo la Ley N° 29/2011 de España y el párr. 60 del presente informe.

Derechos Civiles y Políticos (el "Pacto"), de proteger el derecho a la vida de quienes se encuentren en su territorio, así como en el "sacrificio involuntario de las víctimas en nombre del Estado, que es el blanco más frecuente de los actos terroristas"⁶. Sin duda alguna, desde el punto de vista de la víctima, la matanza masiva de civiles, que es el objetivo de la mayoría de las campañas de terrorismo, entraña la privación del derecho humano más fundamental de todos. El Relator Especial reconoce que hay un *corpus* de opinión responsable según el cual únicamente los Estados y entidades comparables pueden vulnerar derechos humanos. Por su parte, sin embargo, no comparte esta opinión. Cabe de hecho aducir que permitir que las víctimas del terrorismo sigan constituyendo "prisioneros de doctrina"⁷ legalmente osificados constituye un análisis obsoleto y retrógrado que puede dar lugar a diversas formas de victimización secundaria⁸.

14. Es un hecho notable que, a pesar de la proliferación de acuerdos internacionales relativos a la represión del terrorismo, no haya ninguno que se refiera concretamente a los derechos humanos de las víctimas y a las correspondientes obligaciones de los Estados. La Asamblea General ha reconocido que la deshumanización de las víctimas del terrorismo propicia su propagación⁹. El Relator Especial considera que el reconocimiento internacional de las víctimas del terrorismo como personas cuyos derechos humanos fundamentales se han vulnerado y la incorporación de este principio en un instrumento internacional que se refiera específicamente a los derechos de las víctimas del terrorismo reforzarán la acción internacional para llegar a una estrategia mundial eficaz en la lucha contra el terrorismo.

15. En el capítulo I de la Estrategia Global de lucha contra el terrorismo se alienta a los Estados Miembros a estudiar la posibilidad de establecer sistemas nacionales de asistencia que atiendan a las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familias y faciliten la normalización de su vida. En el capítulo IV se destaca la necesidad de promover y proteger los derechos de las víctimas del terrorismo¹⁰. El presente informe apunta a contribuir a esos objetivos recomendando que los Estados reconozcan oficialmente que las víctimas de terrorismo son víctimas de infracciones de los derechos humanos internacionales y lleguen a un acuerdo respecto de ciertos principios mínimos en un instrumento internacional específico dedicado a asegurar la protección de sus derechos humanos fundamentales.

16. A los efectos del presente informe, el Relator Especial enuncia cuatro principales categorías de víctimas del terrorismo¹¹:

- **Víctimas directas del terrorismo:** Personas naturales que hayan perdido la vida o sufrido lesiones físicas o mentales graves como resultado de un acto de terrorismo¹². Los actos terroristas afectan también a un gran número de víctimas directas cuyos derechos humanos más fundamentales, como el derecho a la vida o los derechos a la seguridad física y la integridad moral, hayan sido vulnerados o amenazados¹³.

⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism* (Nueva York, 2011), párr. 68.

⁷ Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford, Oxford University Press, 2006), cap. 2.1.

⁸ Véase Andrew Clapham, "Obligaciones dimanantes de los derechos humanos para los actores no estatales en situaciones de conflicto", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 88, N° 863 (septiembre de 2006).

⁹ Resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo, cap. I, párrafo introductorio.

¹⁰ *Ibid.*, anexo, cap. IV.

¹¹ Véase también Rianne Letschert, Ines Staiger y Antony Pemberton (eds.), *Assisting Victims of Terrorism: Towards a European Standard of Justice* (2010), págs. 16 a 20.

¹² Véanse las resoluciones de la Asamblea General 40/34 (1985) y 60/147 (2005), anexo, cap. V, párr. 8.

¹³ Para la práctica y la legislación nacional, véase UNODC (nota 6 *supra*), párrs. 70 a 129.

- **Víctimas secundarias del terrorismo:** Personas naturales que sean familiares o personas a cargo de la víctima directa del terrorismo. La Asamblea General ha aceptado que el término *víctima* "también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa"¹⁴. Así lo han reconocido expresamente los órganos regionales de derechos humanos en el contexto de las obligaciones positivas del Estado de proteger al derecho a la vida¹⁵ y el concepto se ha ampliado para incluir a las matrimonios consensuales y arreglos personales similares¹⁶. Igualmente, en las Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativas a la protección de las víctimas de actos de terrorismo la protección ofrecida en ellas se amplía, en circunstancias adecuadas, a la familia inmediata de la víctima directa (cap. I - Principios, párr. 1).
- **Víctimas indirectas del terrorismo:** Personas que hayan sufrido lesiones físicas o mentales graves como resultado indirecto de un acto de terrorismo. Esta categoría comprende a a) miembros de la población (como rehenes o espectadores) que hayan perdido la vida o sufrido lesiones como consecuencia del empleo de una fuerza que pueda ser letal contra personas sospechosas de terrorismo; b) testigos presenciales que hayan sufrido lesiones mentales graves como consecuencia de haber presenciado un incidente violento de terrorismo o sus secuelas inmediatas; c) personas contra las cuales una autoridad pública haya empleado fuerza que pueda ser letal tras haber sido identificadas erróneamente como sospechosas de terrorismo¹⁷; d) personal de rescate que sufra lesiones físicas o mentales graves por participar en actividades de socorro de emergencia¹⁸.
- **Posibles víctimas del terrorismo:** A los efectos de promover una completa enunciación de los derechos y obligaciones básicas en esta materia, hay que agregar la importante categoría de las posibles víctimas de actos de terrorismo en el futuro. Son los principales beneficiarios de las obligaciones positivas que impone al Estado el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, la prevención de actos de terrorismo en el futuro constituye parte importante de la justificación de la obligación que ese artículo impone al Estado de proceder a una investigación pronta, minuciosa, independiente e imparcial de todo acto de terrorismo.

A. Obligación legal de los Estados de proteger el derecho a la vida

17. La primera obligación de cualquier Estado, que constituye un componente fundamental de su razón de ser, es proteger la vida de sus ciudadanos y de todos los individuos en su territorio y bajo su jurisdicción (A/66/310, párr. 20). El derecho a la vida

¹⁴ Véase nota 12 *supra*.

¹⁵ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Osman v. The United Kingdom*, N° 87/1997/871/1083.

¹⁶ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Finogenov and others v. Russia*, N°s 18299/03 y 27311/03, párr. 205; véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, sentencia de 21 de julio de 1989, párrs. 50 a 52, y *Aloeboetoe y otros. c. Suriname*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párr. 71.

¹⁷ Sirve de ejemplo de esta categoría el caso de Jean Charles de Menenez que perdió la vida en un tren subterráneo de Londres el 22 de julio de 2005 porque le dispararon en la creencia errónea que era uno de los responsables de los atentados con bombas en esa ciudad.

¹⁸ Véase la nota 12.

que enuncia el artículo 6 del Pacto¹⁹ ha sido calificado de derecho humano supremo²⁰ respecto del cual no se autoriza suspensión alguna en el sentido del artículo 4, párrafo 2, del Pacto²¹.

18. Las obligaciones que impone a los Estados el artículo 6 del Pacto van más allá de que los funcionarios públicos se abstengan de causar la muerte en forma intencional e ilícita. El artículo 6 incorpora también el deber positivo de los Estados de tomar medidas adecuadas para salvaguardar la vida de los individuos bajo su jurisdicción. Los órganos regionales de derechos humanos han establecido una jurisprudencia de larga data en relación con la obligación positiva de los Estados de proteger a las personas de lesiones que puedan causar la muerte como resultado de un acto criminal de terceros²². Más concretamente, esos órganos han formulado normas relativas al deber de los Estados de proteger el derecho a la vida en el contexto de actos de terrorismo. Las Directrices del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo se refieren al "deber imperativo de los Estados de proteger a su población contra posibles actos de terrorismo" (preámbulo, párr. f)), mientras que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca que "el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar la seguridad de todos"²³. Así, pues, el deber del Estado de defender la seguridad nacional y su obligación de asegurar la protección de los derechos humanos de quienes están bajo su jurisdicción constituyen una serie de obligaciones complementarias, simultáneas y que se refuerzan entre sí.

19. Es incontrovertible que los Estados tienen la obligación en derecho internacional de establecer disposiciones eficaces de derecho penal para disuadir de la instigación²⁴, preparación y comisión de delitos de terrorismo, respaldadas por un mecanismo destinado a prevenir, reprimir y sancionar su incumplimiento²⁵. Los recursos disponibles con arreglo a la legislación nacional deben estar redactados con precisión suficiente como para asegurar una protección efectiva del derecho a la vida y a la seguridad física²⁶.

20. El derecho a la vida que consagra el artículo 6 del Pacto no puede interpretarse de manera de poner al Estado en situación de garante respecto de toda amenaza terrorista, pues ello impondría a las autoridades una carga desproporcionada²⁷. Sin embargo, en ciertas circunstancias establecidas, los funcionarios públicos pueden quedar sujetos a una obligación positiva de tomar medidas operacionales para prevenir que ocurra un acto

¹⁹ Véase también Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 2; Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 4; Convención Americana de Derechos Humanos, art. 4; Carta Árabe revisada (2004), art. 5.

²⁰ Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2nd edition (Rhein, Engel, 2005), pág. 121.

²¹ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 6 (1982), párr. 1.

²² Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Osman v. The United Kingdom*; *LC B v. The United Kingdom*, N° 23413/94, 9 de junio de 1998, párr. 36, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velasques Rodrigues c. Honduras*, párr. 166.

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre terrorismo y derechos humanos" párr. 107, se puede consultarse en <http://www.cidh.oas.org/Terrorism/Eng/toc.htm>; véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Neira-Alegría y otros. c. Perú*, fallo de 19 de enero de 1995.

²⁴ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 1372 (2001) y 1625 (2005).

²⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Osman v. The United Kingdom*, párrs. 115 y 116.

²⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *A v. The United Kingdom*, N°s 100/1997/884/1096; *X and Y v. The Netherlands*, N° 8978/80.

²⁷ Véase la nota 25 *supra*; véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Branko Tomašić and Others v. Croatia*, N° 46598/06, párr. 50, y *Giuliani and Gaggio v. Italy*, N° 23458/02, fallo de 24 de marzo de 2011, párr. 245.

terrorista²⁸. Para que surja esa obligación operacional y positiva, hay que demostrar que i) las autoridades sabían o debían haber sabido ii) que existía al momento correspondiente un peligro real e inmediato, iii) para la vida de una persona o un grupo de individuos bajo su jurisdicción en razón de iv) actos criminales de un tercero y que v) no tomaron, en el ámbito de sus facultades legales y sus recursos disponibles de conformidad con sus obligaciones internacionales, medidas con las cuales, juzgadas en forma objetiva y razonable, se podría haber esperado evitar ese peligro²⁹.

21. En relación con el primer requisito, los Estados están obligados a establecer mecanismos efectivos para determinar posibles amenazas futuras de atentados terroristas, analizar la información con diligencia razonable, llegar a una evaluación informada del riesgo y tomar las medidas que procedan. Esas medidas pueden consistir no solo en que los organismos de represión desbaraten las amenazas de atentados sino también, cuando sea adecuado, en proporcionar información al público. Muchos Estados han establecido instituciones, por lo general organismos de seguridad o de inteligencia, cuya única tarea consiste en detectar posibles amenazas a la seguridad nacional, entre ellas amenazas de actos de terrorismo, reuniendo y analizando información. Las actividades de esos organismos deben atenerse plenamente al derecho internacional de los derechos humanos³⁰.

22. Con respecto al segundo requisito, por lo general todos los hechos pertinentes no obrarán en poder de las autoridades con antelación y, por lo tanto, muchas veces estas se verán obligadas a planificar operaciones antiterroristas sobre la base de hipótesis de hecho incompletas. Las autoridades del Estado se encuentran cada día con una inmensa cantidad de datos sobre posibles amenazas de seguridad³¹. Las evaluaciones que se hacen exclusivamente *ex post facto* no pueden constituir la única base para constatar la responsabilidad del Estado por una violación del derecho a la vida. Sin embargo, pueden revestir importancia fundamental cuando las autoridades competentes tienen que hacer investigaciones a los efectos de determinar las lecciones extraídas de un incidente terrorista, de manera de poder prevenir mejor incidentes similares en el futuro.

23. En relación con el tercer requisito, hay que establecer una distinción entre los casos en que las autoridades han aceptado previamente la obligación de ofrecer protección personal a una persona o a un grupo expuesto a un peligro concreto (en cuyo caso, cabe decir que las autoridades han asumido la responsabilidad directa de garantizar la seguridad física de esas personas o grupos³²) y los casos en que se trata de la obligación general del Estado de dar protección adecuada contra la amenaza general que plantea el terrorismo a la población en su conjunto³³. En este último contexto, los Estados deben llegar a un equilibrio entre consideraciones contrapuestas, como la protección de los derechos de terceros a la libertad y a la seguridad, a las debidas garantías procesales, a la privacidad, a la libertad de expresión y a la libertad de movimiento. También pueden verse limitados por la asignación de recursos que son escasos. Por lo tanto, hay que reconocer a los Estados una cierta facultad discrecional para planificar estrategias generales de lucha contra el terrorismo y optar entre los medios legislativos, ejecutivos y operativos de que disponen

²⁸ Véase la nota 25.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Véase la recopilación de buenas prácticas relacionadas con los marcos de carácter jurídico e institucional para los servicios de inteligencia y su supervisión, preparada por el ex Relator Especial (A/HRC/14/46, párrs. 9 a 50).

³¹ Véase, por ejemplo "Coroner's Inquests into the London Bombings of 7 July 2005", Report under rule 43 of the Coroner's rules 1984, párrs. 11 y 12.

³² Véase la nota 25.

³³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Mastromatteo v. Italy*, N° 37703/97, párr. 69; *Maiorano and Others v. Italy*, N° 28634/06, párr. 107.

para cumplir las obligaciones operacionales y positivas que les impone el artículo 6 del Pacto³⁴.

24. En cuanto al término "criminal" que figura en el cuarto requisito, en este contexto no debe hacerse distinción entre el terrorismo y otros crímenes contra la persona o la propiedad. El Relator Especial hace suya y reitera la postura de su predecesor en el sentido de que todos los actos de terrorismo deben ser calificados de crímenes ordinarios y sometidos al marco judicial e institucional del derecho penal ordinario³⁵.

25. En relación con el quinto requisito, las medidas antiterroristas deben cumplir plenamente el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario. deben respetar el derecho a la vida de los sospechosos y terceros; la prohibición absoluta del empleo de la tortura u otros malos tratos o castigos durante el interrogatorio o la detención; el derecho a la libertad y la seguridad; el derecho a un juicio público y con las debidas garantías por un tribunal independiente e imparcial; el principio a la certeza jurídica y la no retroactividad en la aplicación del derecho penal y los derechos, sujetos a condiciones, a la privacidad, la libertad de expresión y la libertad de asociación. Las medidas antiterroristas deben estar también cuidadosamente concebidas para atender a la amenaza concreta que se haya detectado y evitar al mismo tiempo la discriminación, incluidas las diferencias injustificadas en el trato de determinados grupos religiosos o étnicos o de nacionales extranjeros³⁶. La Asamblea General ha reconocido que la adopción de medidas antiterroristas que vulneran los derechos humanos constituye una de las condiciones que propician la propagación del terrorismo³⁷. Para el Relator Especial es evidente que los abusos de los derechos humanos cometidos por Estados al contrarrestar la amenaza del terrorismo significan una victoria propagandística para los terroristas y les sirven de argumentos distorsionados para reclutar gente para su causa. Esas medidas no solo son internacionalmente ilícitas sino que también incrementan, en un grado que se desconoce, el peligro para posibles víctimas de terrorismo en el futuro.

26. Constituye una importante dimensión del quinto requisito la obligación positiva del Estado de intervenir en el curso de un importante incidente terrorista y sus secuelas. Las disposiciones del artículo 6 del Pacto dan a entender que las operaciones de rescate deben tener como base un plan de emergencia general cuidadosamente estudiado y aprobado con antelación por las autoridades. Los Estados tienen la obligación de planificar esas operaciones de manera de minimizar en la mayor medida de lo posible el peligro de lesiones físicas³⁸.

27. Cuando funcionarios del Estado hacen uso deliberadamente de una fuerza letal, no solo se puede poner en peligro la vida del sospechoso sino también la de cualquier tercero inocente. Así ocurre en particular cuando se emplean armas de fuego. En un caso relativo a la toma de rehenes por terroristas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó que "el objetivo principal de la operación de rescate debe consistir en proteger vidas de la violencia ilícita"³⁹. Por lo tanto, las operaciones antiterroristas que causan la pérdida de

³⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ciechonska v. Poland*, N° 19776/04, párr. 65.

³⁵ Véase A/HRC/16/51, párr. 21, práctica 3.1.

³⁶ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *A and others v. The United Kingdom*, N° 3455/05.

³⁷ Véase la resolución 60/288 de la Asamblea General.

³⁸ Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Finogenov and Others v. Russian Federation*, N°s 18299/03 y 27311/03, párrs. 243 a 262.

³⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Isayeva v. Russia*, N° 57950/00, párr. 191; véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Penal Miguel Castro Castro c. Perú*, sentencia de 25 de noviembre de 2006, párr. 228 d) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990), que se puede consultar en <http://www2.ohchr.org/english/law/firearms.htm>.

vidas deben ser objeto de minuciosas investigaciones independientes, judiciales o de otra índole, para determinar no solo si los actos de los funcionarios del Estado que hicieron uso de la fuerza letal fueron legítimos sino también si la operación en su conjunto, con inclusión de su planificación y control, fue estrictamente proporcionada⁴⁰.

28. El Relator Especial es absolutamente consciente de las múltiples dificultades con que tropiezan los Estados para proteger a su población de la violencia terrorista y reconoce cuán complejo es el problema. Más concretamente, hay que tener en cuenta las dificultades que entraña la función de policía de las sociedades modernas, la imprevisibilidad de la conducta humana y que en el plano operacional hay que elegir según las prioridades y los recursos⁴¹. Los medios por los que se opte pueden depender de la medida en que las autoridades controlen una determinada situación⁴². En todo caso, el cumplimiento a conciencia de estas obligaciones difíciles e importantes es una responsabilidad central del Estado.

29. Además de las medidas para hacer cumplir la ley que se indican en el capítulo II de la Estrategia Global en la lucha contra el terrorismo⁴³, los Estados tienen la obligación de poner en práctica iniciativas de prevención que apunten a reducir el peligro de actos de terrorismo en el futuro. Cabe considerar que se trata de una dimensión de la obligación positiva que impone a los Estados el artículo 6 del Pacto de tomar medidas para proteger la vida de las posibles víctimas de actos de terrorismo en el futuro. Los Estados, como se prevé en el capítulo I de la Estrategia, deben hacer frente no solo a las manifestaciones del terrorismo sino también a sus causas. Entre las condiciones propicias para la propagación del terrorismo que indicaron los Estados Miembros se incluyen los conflictos prolongados sin resolver, la deshumanización de las víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, la ausencia del imperio de la ley, las infracciones de los derechos humanos, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza⁴⁴.

30. El Relator Especial considera que hay que recurrir en forma más activa a la capacidad de las Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos, negociación, mediación, conciliación y mantenimiento y consolidación de la paz y utilizarla en estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo⁴⁵. En este contexto, acoge complacido la iniciativa del Grupo de Trabajo para la prevención y solución de conflictos del Equipo de Tareas para la ejecución de la lucha contra el terrorismo de impartir directrices para los mediadores de las Naciones Unidas⁴⁶.

31. El nexo que se ha sugerido entre la pobreza y el terrorismo es polémico⁴⁷. Sin embargo, a juicio del Relator Especial, hay como mínimo "pautas de correlación" que

⁴⁰ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *McCann v. the United Kingdom*, Nº 18984/91, párrs. 150 y 205. En cuanto al alcance de esta obligación de investigar, véase la sección B *infra*.

⁴¹ Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Makaratzis v. Greece*, Nº 50385/99, párr. 69; *Maiorano and Others v. Italy*, párr. 105.

⁴² Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Finogenov and Others v. The Russian Federation*, Nºs 18299/03 y 27311/03, párr. 213.

⁴³ Resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo, cap. II, párr. 3.

⁴⁴ *Ibid.*, anexo, cap. I.

⁴⁵ *Ibid.*, anexo, cap. I, párr. 1.

⁴⁶ Véase "Guidelines for UN Mediators – Terrorism", que se puede consultar en http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/web_wg_preventing_resolving_conflicts_guidance_for_mediators.pdf.

⁴⁷ Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, "First Report of the Working Group on Radicalisation and Extremism that Lead to Terrorism: Inventory of State Programmes", párr. 20, que se puede consultar en <http://www.un.org/terrorism/pdfs/radicalization.pdf>; véase también A/59/2005, párr. 16.

indican que las sociedades caracterizadas por la exclusión económica, social, política y educacional "suelen ser caldo de cultivo o campo de reclutamiento de terroristas" (A/HRC/6/17, párr. 64). La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha indicado que la labor de prevención del terrorismo debe centrarse en los agravios que dimanen de la desigualdad y la exclusión social⁴⁸.

32. Por último, en este contexto, el Relator Especial está convencido de que la adopción de medidas antiterroristas que respeten los derechos humanos sirve para prevenir el reclutamiento de individuos para perpetrar actos de terrorismo (A/HRC/16/51, párr. 12). En demasiados casos los abusos de los derechos humanos han contribuido a los agravios que hacen que se opte por el mal camino y se recurra al terrorismo. Al individualizar comunidades y hacerlas objeto en forma desproporcionada de medidas de represión se crea un peligro de alienación colectiva. En los Estados que han establecido excepciones a sus obligaciones de derechos humanos por razones de emergencia nacional o se ha recurrido a los militares para contrarrestar el terrorismo se ha observado una erosión de las salvaguardias institucionales, de procedimiento y sustantivas. El compromiso colectivo de la comunidad internacional de proteger los derechos de las posibles víctimas de terrorismo en el futuro entraña necesariamente un compromiso igualmente fuerte con los principios del derecho internacional de los derechos humanos en la concepción y aplicación de estrategias de lucha contra el terrorismo.

B. Obligación adjetiva de los Estados de realizar una investigación independiente e imparcial

33. El artículo 15 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo reconoce el deber de los Estados de investigar las circunstancias de hecho de un presunto crimen terrorista y, cuando corresponda, procesar o extraditar al presunto autor. A medida que las redes terroristas cobran un carácter cada vez más transnacional, evolucionaban en consecuencia la cooperación transfronteriza y la asistencia judicial recíproca en la investigación y el procesamiento de sospechosos de terrorismo. Los Estados están actualmente obligados a cooperar entre sí en las investigaciones transnacionales contra el terrorismo (con inclusión de la aprehensión y la detención de los sospechosos), en el cumplimiento de solicitudes de asistencia judicial recíproca y en la extradición de sospechosos y fugitivos⁴⁹. Estas obligaciones, sin embargo, entran en vigor con sujeción a obligaciones internacionales anteriores contraídas por Estados en el sentido de negar esa asistencia cuando exponga a una persona a un riesgo real de tortura o trato inhumano o degradante⁵⁰ o a una "denegación patente de justicia"⁵¹.

⁴⁸ OCDE, A Development Co-operation Lens on Terrorist Prevention: Key Entry Points for Action, DAC Guidelines and Reference Series (OECD, 2003), págs. 8 y 9, que se puede consultar en <http://www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf>.

⁴⁹ Véase UNODC, Manual sobre cooperación internacional en asuntos penales relativos al terrorismo (Nueva York, 2009), Módulo 1.B y 1.C.

⁵⁰ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Soering v. The United Kingdom*, Nº 14038/88, y, con respecto a la cooperación entre organismos de inteligencia con Estados de los que se sabe que practican la tortura, véase HM Government, "Consolidated Guidance to Intelligence Officers and Service Personnel on the Detention and Interviewing of Detainees Overseas, and on the Passing and Receipt of Intelligence Relating to Detainees" (Reino Unido, Julio de 2010), documento examinado por el Tribunal Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra y Gales en *Equality and Human Rights Commission v Prime Minister & Ors* [2011] EWHC 2401 (Admin) (3 de octubre de 2011), que dictaminó que la cooperación en el interrogatorio de un sospechoso a cargo de otro Estado sería siempre ilícita cuando se usaran capuchas.

34. Se ha dictaminado en tribunales regionales que el procesamiento o la extradición de personas presuntamente responsables de muertes ilícitas sirve como medida de prevención⁵². De esta manera, el deber del Estado de investigar y procesar a los sospechosos de terrorismo guarda directa relación con su obligación de poner término a la impunidad y prevenir actos de terrorismo en el futuro. Las personas contra las cuales hubiese sospechas, por causas objetivamente razonables, de haber participado en la instigación, preparación, incitación o comisión de actos de terrorismo deben ser objeto de una debida investigación y, cuando proceda, procesados, condenados y penados con arreglo a las normas ordinarias del derecho y el procedimiento penales⁵³ o debe concederse su extradición a otro Estado para ser procesados. Ello significa, en cualquier de los dos casos, que el proceso del acusado de haber participado en un acto de terrorismo cumplirá las normas internacionales relativas a una audiencia justa y pública ante un tribunal ordinario independiente e imparcial. La vista en un tribunal público constituye una forma de justicia visible para las víctimas y sus familias. En cambio, la detención indefinida o secreta de sospechosos de terrorismo, sin presentar cargos en su contra ni procesarlos, no solo es contraria al derecho internacional⁵⁴ sino que obsta también a la posibilidad de que la víctima participe en el proceso de someter a los autores a la acción de la justicia.

35. El Relator Especial coincide con la opinión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de que la obligación del Estado de proteger la vida requiere una investigación oficial efectiva cuando se haya causado en un contexto de terrorismo la muerte o heridas muy graves mediante el empleo de fuerza letal o que pueda serlo, ya se trate de un acto ilícito de terrorismo cometido por una entidad no estatal o de actos u omisiones de funcionarios públicos en la aplicación de estrategias antiterroristas⁵⁵.

36. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su jurisprudencia en evolución, ha establecido varios criterios para determinar la eficacia de una investigación de esa índole, que puede consistir en una indagación, una investigación pública, una investigación independiente o una combinación de mecanismos. Sin embargo, el Estado no puede cumplir su obligación simplemente poniendo a disposición de la víctima o sus familiares cercanos un recurso civil. A juicio del Relator Especial, en todos los casos deben cumplirse los requisitos mínimos siguientes:

- Una vez señalada la cuestión a la atención de las autoridades, estas deben actuar de oficio y no esperar que los familiares del difunto presenten una denuncia formal⁵⁶. Esto es aplicable no solo a las muertes resultantes de un acto terrorista sino también a las causadas por funcionarios del Estado en una operación antiterrorista y a los casos en que cabe razonablemente sostener que los funcionarios públicos no han cumplido, mediando culpa de su parte, la obligación de tomar medidas preventivas para impedir un acto de terrorismo.

⁵¹ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom*, N° 8139/09.

⁵² Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Kaya v. Turkey*, N° 22535/93, párr. 85.

⁵³ Véase A/HRC/16/51, práctica 3, párr. 1; véase también la Observación general N° 6 (1982) del Comité de Derechos Humanos, párr. 3; CCPR/CO/73/UK; CCPR/CO/73/UKOT, párr. 8.

⁵⁴ Incluso cuando los Estados han hecho reservas formales en instrumentos internacionales o regionales de derechos humanos por razones de emergencia nacional, las medidas de detención deben ser de carácter excepcional y temporal y el alcance de la reserva debe cumplir, en todos los sentidos, las normas de proporcionalidad y no discriminación; véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *A and others v. The United Kingdom*, N° 3455/05.

⁵⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Branko Tomašić and Others v. Croatia*, N° 46598/06, párr. 62.

⁵⁶ Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *İlhan v. Turkey*, N° 22277/93, párr. 63.

- La investigación siempre debe comenzar prontamente. Es más probable que en una investigación oportuna se obtengan pruebas dignas de crédito. Por más que pueda haber obstáculos que demoren la marcha de una investigación, esta debe llevarse a cabo en forma razonablemente ágil⁵⁷.
- En todos los casos, una vez abierta una investigación, las autoridades deben cerciorarse de mantener a los familiares plenamente informados de su marcha y de darles una oportunidad adecuada de participar.
- La investigación debe culminar en la identificación y el castigo de los responsables. El principio de la rendición de cuentas se extiende a las situaciones en que se denuncie que funcionarios públicos han causado la muerte o lesiones mediante el empleo negligente de fuerza letal o, por negligencia, no han prevenido un acto terrorista.
- En los casos en que esté en juego la responsabilidad del Estado, las autoridades que efectúan la investigación deben ser totalmente independientes de quienes puedan estar implicados en los hechos⁵⁸, lo que significa no solo que no haya una relación jerárquica o institucional sino también que haya independencia en la práctica⁵⁹. Quienes puedan estar implicados no deben tener función alguna de supervisión, directa o indirecta, respecto de quienes efectúan la investigación⁶⁰.
- Debe haber un elemento suficiente de examen público de la investigación y sus resultados de manera de rendir cuentas a la población. Ello es esencial para mantener la confianza de la población en que las autoridades cumplen el principio de legalidad y sirve para prevenir cualquier apariencia de colusión en actos u omisiones ilícitos o tolerancia de ellos⁶¹.
- Las autoridades deben haber tomado medidas razonables para obtener y evaluar todas las pruebas que puedan ser pertinentes. Los investigadores deben encomendar los informes forenses y de autopsia necesarios, en que figure una relación completa y objetiva de los resultados científicos; deben registrar todos los elementos de prueba que puedan ser pertinentes; efectuar visitas al lugar de los hechos e identificar e interrogar a todos los testigos pertinentes y obtener de ellos completas declaraciones escritas⁶². Las conclusiones deben basarse en un análisis completo,

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Yaşa v. Turkey*, N° 22495/93, párrs. 102 a 104; *Cakıcı v. Turkey*, N° 23657/94, párrs. 80, 87 y 106; *Mahmut Kaya v. Turkey*, N° 22535/93, párrs. 106 y 107; *Isayeva, Yusupova and Bazayeva v. Russia*, N°s 57947-49/00, párr. 212; *Benuyeva and Others v. Russia*, N° 8347/05, párr. 112.

⁵⁸ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Güleç v. Turkey*, N° 21593/93, párrs. 81 y 82; *Öğür v. Turkey*, N° 21594/93, párrs. 91 y 92.

⁵⁹ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Bati and Others v. Turkey*, N° 33097/96 y 57834/00, párr. 135; *Ergi v. Turkey*, N° 23818/94, párrs. 83 y 84.

⁶⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Davydov and Others v. Ukraine*, N°s 17674/02 y 39081/02, párr. 277.

⁶¹ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Güleç v. Turkey*, N° 21593/93, párr. 82; *Gül v. Turkey*, N° 22676/93, párr. 93.

⁶² Para una lista de medidas obligatorias en la investigación, véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Gül v. Turkey*, N° 22676/93, párrs. 89 y 90; véase también *Tanrıku v. Turkey*, N° 23763/94, párr. 109; *Salman v. Turkey*, N° 21986/93, párr. 106; *Musayev and Others v. Russia*, N°s 7941/00, 58699/00 y 60403/00, párr. 162; *Nachova and Others v. Bulgaria*, N°s 43577/98 y 43579/98, párr. 113; véase también la nota 62 *supra*.

objetivo e imparcial de las pruebas, que incluya un examen de los actos de las propias autoridades⁶³.

- En todos los casos, los investigadores deben ser verdaderamente imparciales y no tener una opinión preconcebida acerca de la cuestión que investigan ni de la identidad de los responsables de las muertes. Tampoco deben enfocar la investigación en forma que promueva o proteja los intereses de un funcionario público que pueda ser responsable⁶⁴. Los investigadores deben estar demostrablemente exentos de influencia indebida⁶⁵.
- Si de resultados de la investigación se sustancia un procedimiento penal u otra causa judicial, debe ofrecerse a los familiares la posibilidad de participar efectivamente⁶⁶.

37. En todos los casos debe proporcionarse a la víctima o sus familiares la información necesaria para ejercer los derechos que les reconozca la legislación interna de participar en causas penales contra el imputado. Todos los Estados deberían establecer un servicio de asistencia a las víctimas del terrorismo en todo el proceso, hasta que concluyan todos los recursos ordinarios de apelación. Los familiares deberían recibir orientación de profesionales acerca de sus derechos y acerca de las instituciones a que pueden recurrir para obtener la asistencia que necesiten⁶⁷.

38. Según cuales sean las disposiciones concretas del sistema de justicia penal del país, las víctimas pueden estar facultadas para intervenir en causas penales. En algunos Estados la participación de la víctima puede consistir en reemplazar al fiscal o prestar asistencia al ministerio público. En otros puede autorizarse a las víctimas a participar en calidad de tercero. En otros pueden presentar declaraciones que describan los efectos del crimen denunciado o exponer sus intereses en forma independiente del ministerio público⁶⁸.

39. En general, los sistemas inquisitivos reconocen en forma más amplia los derechos de la víctima a participar que los sistemas acusatorios⁶⁹. El procesamiento de un crimen relacionado con el terrorismo, sin embargo, entraña una triangulación de intereses entre el acusado, la víctima y el ministerio público. El Relator Especial, teniendo debidamente en cuenta las diferencias en los sistemas nacionales, recomienda encarecidamente que los Estados en que actualmente la víctima de un acto de terrorismo o sus familiares no tengan la posibilidad de participar en causas penales contra el autor (salvo como testigos de hecho) consideren en forma seria y urgente la posibilidad de poner en práctica una o más de las iniciativas que se han descrito⁷⁰. El Relator Especial considera que el reconocimiento formal en las causas penales de las víctimas del terrorismo constituye una parte importante del reconocimiento de la humanidad de las víctimas, con lo que se refuerza públicamente el concepto del costo humano del terrorismo.

⁶³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Finogenov and Others v. The Russian Federation*, N^{os} 18299/03 y 27311/03, párrs. 272 a 274.

⁶⁴ Por analogía con los principios de independencia judicial indicados por el Comité de Derechos Humanos, Comunicación N^o 387/1989, *Karttunen v. Finland*, dictamen aprobado el 23 de octubre de 1992, párr. 7.2.

⁶⁵ Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights (véase la nota 20 *supra*), págs. 320 y 321.

⁶⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *McCann v. The United Kingdom*, N^o 18984/91, párr. 162.

⁶⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism* (Nueva York, 2011), párrs. 130 a 145.

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.*, párrs. 52 y 53.

⁷⁰ Véase el informe del Simposio del Secretario General sobre el apoyo a las víctimas del terrorismo, celebrado en Nueva York en septiembre de 2008, y que se puede consultar en: <http://www.un.org/terrorism/pdfs/UN%20Report%20on%20Supporting%20Victims%20of%20Terrorism.pdf>.

40. Además de la necesidad de un servicio de apoyo financiado por el Estado, muchas veces la asistencia judicial es indispensable para asegurar que cualquier víctima, con prescindencia de sus medios financieros, pueda participar efectivamente en una causa judicial⁷¹. Cuando la víctima sea un gran número de personas, debe preverse cuando proceda su representación conjunta por un profesional del derecho o una asociación de abogados. Las víctimas y sus familias deben tener también derecho a interpretación gratuita en un idioma que entiendan, cualquiera que sea su papel en el proceso⁷².

41. Cuando las víctimas o sus familiares residan en un Estado distinto de aquel en que se procese a los presuntos delincuentes, el Estado que sustancie el proceso debe tomar disposiciones efectivas para su participación a distancia. También puede tener obligaciones a este respecto el Estado en que resida la víctima.

42. A fin de evitar la victimización secundaria, los Estados deben asegurarse de que el procedimiento de justicia penal sea sensible a los intereses de la víctima. Cuando las víctimas del terrorismo hayan dado información a las autoridades o sean citados a rendir testimonio en el curso de un proceso, sus derechos a la vida, la seguridad física y la privacidad pueden quedar en peligro⁷³. Los Estados deben "organizar los procesos penales de manera tal que no se pongan en peligro en forma injustificada esos intereses"⁷⁴, con sujeción en todo momento a la necesidad de establecer salvaguardias para que las medidas de protección sean compatibles con el derecho del acusado a una vista justa y pública con arreglo al artículo 14 del Pacto⁷⁵. Por lo tanto, los Estados deben asegurarse de que tienen medios de proteger a informantes y testigos con medidas debidamente concebidas. Esas medidas constituyen no solo parte de las obligaciones positivas del Estado respecto del testigo, sino que son también indispensables para alentar a los testigos a comparecer.

43. Las causas penales, incluidos los procedimientos ordinarios de apelación, deben sustanciarse en forma razonablemente pronta, como exige el artículo 14 del Pacto. Ello no solo garantiza el derecho del acusado a un proceso en un plazo razonable sino que evita también prolongar la agonía que significa la incertidumbre para la víctima o sus familiares.

44. En los casos en que, tras la investigación de un acto de terrorismo, no se incoe una acción penal, la autoridad competente debe indicar las razones de tal decisión⁷⁶. Los Estados deben también dar a las víctimas la posibilidad de impugnar esas decisiones ante un tribunal independiente u otra autoridad comparable⁷⁷.

45. Hay que proteger de injerencias injustificadas el derecho de las víctimas del terrorismo a la privacidad y el respeto de su vida familiar. En algunas circunstancias tal vez sea necesario proteger a las víctimas y sus familias para que no queden excesivamente expuestos a los medios de información⁷⁸. También puede ser necesario proteger la

⁷¹ Véase Unión Europea, Decisión marco del Consejo, de 15 de marzo de 2001 relativa al estatuto de las víctimas en el proceso penal (2001/220/JHA), art. 4, párrs. 1 y 2 a) a c), y art. 6.

⁷² Para la legislación y la práctica nacionales, véase UNODC, *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism* (Nueva York, 2011), párrs. 146 a 226.

⁷³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Doorson v. The Netherlands*, N° 20524/92.

⁷⁴ Tribunal de Apelaciones de Inglaterra y Gales, *A and Others v. Lord Saville of Newdigate* [2002] 1 WLR 1249; véase también Cámara de los Comunes del Reino Unido, causa *Officer L* [2007] 1 WLR 2135.

⁷⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Van Mechelen v. The Netherlands*, N°s 21363/93, 21364/93, 21427/93, 22056/93, párrs. 56-65.

⁷⁶ Tribunal de División de Inglaterra y Gales, *R v. DPP ex parte Manning and Melbourne* [2000] 3 WLR 463.

⁷⁷ Véase Rianne Letschert, Ines Staiger y Antony Pemberton (eds.) (nota 11 *supra*), *Tilburg Declaration*, recomendación V.3.

⁷⁸ Para la legislación y la práctica nacionales, véase UNODC (nota 73 *supra*), párrs. 235 a 291.

información de carácter médico u otra información personal de manera que no sea divulgada innecesariamente en el curso de una causa penal⁷⁹.

C. El derecho de las víctimas del terrorismo a constituir organizaciones representativas

46. En varios países se han establecido organizaciones no gubernamentales (ONG) con el objeto de promover los intereses de las víctimas del terrorismo⁸⁰. Esas organizaciones desempeñan una función esencial a los efectos de que se comprendan y comuniquen debidamente las necesidades de las víctimas. Cabe encomiar sus esfuerzos por defender la causa de la víctima ayudando a personalizar y dar a conocer la tragedia humana que significa el terrorismo.

47. Las organizaciones que representan a víctimas del terrorismo tienen derecho a la libertad de asociación y expresión con arreglo a los artículos 19 y 22 del Pacto, incluido el derecho a formular críticas a las autoridades públicas. El Estado solo puede injerirse en el ejercicio irrestricto de estos derechos (incluidos los requisitos de registro oficial) cuando ello esté prescrito por la ley, obedezca a un interés público legítimo y tenga un alcance estrictamente proporcional⁸¹. Esas organizaciones deben tener acceso incondicional a un tribunal independiente e imparcial con competencia para levantar la restricción.

48. Los Estados deben también asegurar los derechos de las organizaciones que representen a víctimas del terrorismo de no ser objeto de injerencia ilícita por parte de entidades no estatales⁸². De ser necesario, hay que proporcionar a esas organizaciones medidas eficaces de protección contra el riesgo de represalia por parte de los autores de actos de terrorismo o quienes les apoyen así como de todo intento, cualquiera que sea su fuente, por intimidarlas o silenciarlas.

D. Responsabilidad de los Estados de proporcionar una reparación a las víctimas del terrorismo

49. El principio de la responsabilidad de los Estados ocupa un lugar central en el derecho a reparación. Ya en 1927 el Tribunal Permanente de Justicia Internacional afirmó que todo acto u omisión de un funcionario público que constituyera un acto ilícito con arreglo al derecho internacional público daba lugar a responsabilidad internacional e imponía al Estado el correspondiente deber en derecho internacional de reparación⁸³.

50. La aparición de los derechos humanos en el derecho internacional cambió el concepto tradicional de responsabilidad de los Estados. El derecho internacional de los derechos humanos regula las relaciones entre los Estados y quienes están bajo su jurisdicción y hacen de la persona un sujeto de derecho internacional y un beneficiario directo de derechos humanos que se pueden hacer valer judicialmente. Los comentarios oficiales de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente

⁷⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Z v. Finland*, Nº 22009/93; *Craxi (Nº 2) v. Italy*, Nº 25337/94.

⁸⁰ Véase, por ejemplo, Global Survivors Network (<http://www.globalsn.net>); European Network of Associations of Victims of Terrorism (www.europeanvictims.net).

⁸¹ Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 34 (2011), párr. 34.

⁸² En el contexto de la libertad de reunión, véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, Nº 10126/82, párr. 32.

⁸³ Véase Tribunal Permanente de Justicia Internacional, *Factory at Chorzów (Germany v. Poland)*, 26 de julio de 1927, pág. 21.

ilícitos, aprobados por la Comisión de Derecho Internacional en 2001, indican que, en relación con el incumplimiento de un tratado de derechos humanos, el individuo debe ser considerado beneficiario último de los derechos de que se trate⁸⁴. Esta obligación existe como cuestión de derecho internacional público y está recogida en disposiciones concretas, relativas a la "satisfacción equitativa", de los principales tratados internacionales y regionales de derechos humanos.

51. Los Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones disponen que una reparación plena y efectiva debe incluir, en forma apropiada, la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición⁸⁵.

- La **restitución** consiste en medidas que devuelvan a la víctima a la situación anterior a la violación. Sin embargo, la restitución a la situación anterior pocas veces es posible en el presente contexto, porque los actos de terrorismo, por su propia naturaleza, suelen tener consecuencias irreversibles.
- La **indemnización** es una forma concreta de reparación que proporciona una satisfacción equitativa (una suma de dinero por los perjuicios pecuniarios y no pecuniarios resultantes de la violación, junto con el pago de las costas judiciales y otros gastos razonables).
- La **rehabilitación** incluye la atención médica y psicológica, así como otros servicios sociales. Los actos de terrorismo dejan profundas huellas en los sobrevivientes y en los familiares de quienes perdieron la vida, en los testigos y en los miembros de los servicios de rescate que intervienen.
- La **satisfacción** es una forma no financiera de reparación que consiste, entre otras cosas, en la verificación pública y completa de los hechos, así como en la aceptación formal de la responsabilidad del Estado. La satisfacción puede ser importante cuando se trata de reparar casos en que los funcionarios públicos han causado una muerte o contribuido a ella por acto u omisión culpable.
- Las **garantías de no repetición** incluyen la obligación de investigar y tomar todas las medidas razonables para detectar fallas en el sistema y errores humanos y la obligación de reformar las leyes y prácticas administrativas que hayan dado origen a la oportunidad de cometer un acto de terrorismo o hayan contribuido a ella.

52. La situación es clara con respecto a los principios de la obligación positiva o negativa de respetar los derechos cuando un funcionario público es directa o indirectamente responsable de una infracción del derecho a la vida o a la integridad física. Con arreglo a los principios ortodoxos de la responsabilidad del Estado, este está obligado a resarcir a la víctima en una o más de las formas indicadas en el párrafo precedente y debidamente adaptada a las circunstancias.

53. El Relator Especial considera que el mismo principio debe aplicarse *a todas las víctimas del terrorismo o sus familiares, sin distinción*. Como se destaca en los párrafos 11 y siguientes del presente informe, ha llegado el momento de reconocer que la muerte o una lesión grave resultante de un acto de terrorismo constituye una vulneración de los derechos

⁸⁴ A/56/10, cap. IV, secc. E, subsecc. 1.

⁸⁵ Resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo, párrs. 18 a 23; véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Loayza-Tamayo v. el Perú*, sentencia de 27 de noviembre de 1998, párr. 85.

a la vida y a la seguridad física, con prescindencia de que un acto u omisión de un funcionario público haya causado la muerte o contribuido a ella. En consecuencia, el Relator Especial insta a los Estados a aceptar voluntariamente una obligación internacional vinculante en el sentido de proporcionar reparación a las víctimas de todos los actos de terrorismo que tengan lugar en su territorio y de resultados de los cuales una persona física haya perdido la vida o sufrido lesiones físicas o mentales graves, cualquiera que sea la nacionalidad del autor o de la víctima y, de esa manera, colmen una laguna que existe en cuanto a la protección.

54. Hay buenas razones de principio para reconocer que ha llegado el momento de que los Estados acepten que tienen una obligación especial respecto de las víctimas del terrorismo. Por su propia naturaleza, el terrorismo entraña el empleo o la amenaza de la fuerza para ejercer presión sobre un Estado, un grupo de Estados o una organización internacional⁸⁶. El Relator Especial está de acuerdo con la descripción que hace la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de las víctimas del terrorismo como seres humanos que hicieron un sacrificio involuntario "en nombre del Estado"⁸⁷. Siempre hay una relación directa o indirecta de motivo (por errónea que sea) entre los actos de terrorismo y la política del Estado. De esta manera, la naturaleza de un asesinato terrorista es distinta a la de un asesinato meramente privado.

55. Hay otras razones prácticas para adoptar el planteamiento que se propicia en el presente informe. Cuando en el curso de una operación antiterrorista pierden la vida espectadores o rehenes, es imposible determinar si los actos de un funcionario público constituyeron la causa y fueron culposos. Igualmente, la determinación de la responsabilidad del Estado por el hecho de no haber tomado medidas operativas y positivas para prevenir un acto de terrorismo puede conllevar dificultades de prueba. De aplicarse el planteamiento que propicia el Relator Especial, los Estados tendrán la obligación de dar reparación sin imponer a las víctimas o sus familiares la carga adicional de demostrar fehacientemente que hubo culpa de funcionarios públicos.

56. El elemento más fundamental tal vez consista en que el autor directo de un acto de terrorismo probablemente nunca estará en condiciones de indemnizar a las víctimas. Por lo general habrá sido condenado a una larga pena de reclusión (si no resultó muerto o eludió la captura). En un planteamiento centrado en la víctima no se depende de una persona indigente, muerta o que no se puede encontrar para reparar la muerte o una herida grave.

57. Muchos Estados han aceptado voluntariamente la obligación en derecho internacional de establecer planes para pagar indemnizaciones pagadas por el Estado a las víctimas de todos los crímenes de violencia que tienen como resultado la muerte o una grave lesión física o mental⁸⁸. Esos planes ya prevén el pago de una indemnización financiada por el Estado a las víctimas del terrorismo. El Relator Especial recomienda que todos los Estados acepten ahora la obligación de establecer un plan de esa índole en favor de esas víctimas. En el contexto de la justicia de transición se han establecido programas más amplios que ofrecen otras formas de reparación por infracciones graves y sistemáticas

⁸⁶ Véase A/HRC/16/51, párr. 28, práctica 7, párr. 2.

⁸⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism* (Nueva York, 2011).

⁸⁸ Véase Consejo de Europa, *Directrices del Comité de Ministros sobre protección de las víctimas de actos terroristas*; véase también el *Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos* (1983), art. 3, que impone al Estado la obligación de indemnizar a las víctimas de delitos violentos que hayan causado la muerte o lesiones corporales cuando el delito se haya cometido en su territorio y cualquiera que sea la nacionalidad de la víctima. El Convenio entró en vigor el 1 de febrero de 1988; al 30 de abril de 2012, 25 Estados europeos lo habían ratificado y aplicado sus disposiciones.

de los derechos humanos cometidas en situaciones de conflicto⁸⁹. El Relator Especial considera que esos planes sirven de modelo adecuado para dar plena reparación a las víctimas del terrorismo, especialmente cuando ha habido actos de terrorismo en gran escala o reiterados que han causado un gran número de víctimas. Varios Estados han adoptado un modelo para indemnizar a las víctimas del terrorismo que se asemeja mucho a los actuales sistemas de indemnización a las víctimas civiles y militares de la guerra. Esos programas están concebidos específicamente para atender a las necesidades de las víctimas y alentar su participación⁹⁰.

58. Si bien la responsabilidad primaria por indemnizar a las víctimas del terrorismo recae sobre el Estado, las personas a cargo de los fallecidos a veces pueden pedir indemnización en el marco de una póliza de seguro de vida. Sin embargo, en varios casos no se dio lugar a la indemnización aduciendo que la póliza excluía las muertes resultantes de un acto de terrorismo. Los Estados deberían considerar activamente la posibilidad de promulgar una ley que prohíba la venta o comercialización de pólizas de seguros de vida que contengan una exclusión de esa índole⁹¹.

59. En el informe sobre la misión que realizó en Turquía, el titular del mandato que me precedió encomiaba la Ley de Indemnización a las Víctimas del Terrorismo (A/HRC/4/26/Add.2, párrs. 40, 44, 92 a) y b)). En el curso de su visita a los Estados Unidos, destacó la importancia de abordar la situación de las víctimas del terrorismo ofreciéndoles una indemnización adecuada y atención de salud y rehabilitación (A/HRC/6/17/Add.3, párr. 43); en el curso de su visita al Perú, expresó su satisfacción por el plan de reparaciones establecido en la Ley N° 28592 (A/HRC/16/51/Add.3, párr. 7).

60. El Relator Especial encomia la ley recientemente aprobada en España como modelo para el reconocimiento de los derechos de las víctimas del terrorismo en un marco normativo único. En la Ley N° 29/2011 sobre el Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, España ha promulgado un sistema unificado que enuncia la asistencia, el apoyo y la protección a que tienen derecho las víctimas del terrorismo. La Ley reconoce expresamente que todas las víctimas del terrorismo son víctimas de violaciones de los derechos humanos, con prescindencia de cuestiones de responsabilidad del Estado.

61. El reconocimiento contemporáneo de que los actos de terrorismo entrañan violaciones graves de los derechos humanos; el deber del Estado de proteger y asegurar el derecho a la vida; el consenso internacional que se va formando en favor de un planteamiento centrado en la víctima; la falta de una fuente alternativa de indemnización o reparación y el vínculo inexorable entre la motivación equivocada del terrorista y las políticas del Estado que es el objetivo último de los terroristas constituyen, sumados, una sólida justificación para reconocer la obligación del Estado de proporcionar indemnización y reparación a las víctimas de todos los actos de terrorismo que tengan lugar en su territorio sin imponerles la carga adicional de demostrar la responsabilidad del Estado⁹².

62. El anterior titular del mandato indicó que los Estados tenían la obligación de proporcionar a las víctimas del terrorismo "la asistencia jurídica, médica, psicológica y de

⁸⁹ Véase Rianne Letschert, Ines Staiger y Anthony Pemberton (eds.) (nota 11 *supra*), págs. 254 a 259.

⁹⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *The Criminal Justice Response* (véase la nota 87 *supra*), párr. 68; para la legislación y práctica nacionales, véanse los párrs. 306 a 372.

⁹¹ Véase Consejo de Europa, *Directrices del Comité de Ministros sobre protección de las víctimas de actos terroristas*; véase también Rianne Letschert y Antony Pemberton, "Addressing the needs of victims of terrorism in the OSCE region", *Security and Human Rights*, vol. 19, N° 4, noviembre de 2008, págs. 298-310.

⁹² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *The Criminal Justice Response* (véase la nota 90 *supra*), párr. 293.

otra índole necesaria para su rehabilitación social" (A/HRC/16/51, párr. 25). El Relator Especial hace suya esta recomendación. Con el fin de promover una acción pronta y efectiva a nivel de las Naciones Unidas, las recomendaciones que se formulan en el presente informe se limitan a las obligaciones de los Estados respecto de las personas físicas que hayan perdido la vida o sufrido una lesión grave o de sus familiares. La imputación de responsabilidad financiera por la indemnización de intereses puramente comerciales de personas jurídicas y el pago de una indemnización por daños en la propiedad plantean complejas cuestiones de política social y seguro y las prácticas nacionales en la materia varían mucho. No debe permitirse que estas diferencias entraben o demoren una acción internacional eficaz para proteger a las víctimas del terrorismo a través de la aprobación de un sistema normativo único que declare y proteja sus derechos. Además, en reconocimiento de la situación especial de las víctimas del terrorismo, el Relator Especial recomienda que los Estados establezcan programas de reparación que sean independientes de los recursos que existan con respecto a las denuncias de violaciones de los derechos de sospechosos o acusados de participación en actos de terrorismo.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

63. **El Relator Especial considera que las víctimas del terrorismo tienen características comunes que los distinguen de las víctimas de otros crímenes violentos. Estas características comunes deben ser objeto de un reconocimiento internacional a través de un marco normativo especial formulado con los auspicios de las Naciones Unidas.**

64. **El Relator Especial considera que el hecho de que entidades no estatales actúen deliberadamente con violencia letal o que pueda serlo en el curso de un acto de terrorismo constituye, en todos los casos en que se causa la muerte o una lesión física o mental grave, una grave vulneración de los derechos humanos de la víctima, con prescindencia de la cuestión de la responsabilidad directa o indirecta del Estado. Indica, sin embargo, que la aceptación de este principio no es esencial para la aceptación de las recomendaciones formuladas en el presente informe.**

65. **Deben considerarse víctimas del terrorismo las siguientes: a) las personas físicas que hayan perdido la vida o sufrido lesiones físicas o mentales graves como resultado de un acto de terrorismo (víctimas directas); b) los familiares o las personas a cargo de una víctima directa (víctimas secundarias); c) las personas inocentes que hayan perdido la vida o sufrido lesiones graves que se puedan imputar indirectamente a un acto de terrorismo (víctimas indirectas) y d) las posibles víctimas del terrorismo en el futuro.**

B. Recomendaciones

66. **El Relator Especial recomienda que los Estados tomen medidas internacionales eficaces para proteger a las víctimas del terrorismo mediante la adopción de un marco normativo especial que declare y proteja sus derechos. Por lo tanto, la comunidad internacional, actuando bajo los auspicios de las Naciones Unidas, debe tomar medidas para consagrar los derechos humanos enunciados en el presente informe y las correspondientes obligaciones de los Estados en un instrumento internacional especial.**

67. **Hasta que se apruebe un instrumento de esa índole, los Estados deberían revisar su legislación, sus procedimientos y su práctica nacionales e introducir todas la**

enmiendas necesarias para alinearlos con los siguientes principios marco destinados a proteger los derechos humanos de las víctimas del terrorismo:

a) La obligación de los Estados de proteger y asegurar el derecho a la vida incluye la de tomar medidas apropiadas para salvaguardar la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción. En consecuencia, i) el Estado tiene el deber en derecho internacional de establecer disposiciones efectivas de derecho penal para disuadir de la instigación, preparación y comisión de delitos terroristas, respaldadas por un mecanismo para la prevención, represión y sanción en caso de incumplimiento; ii) los funcionarios públicos competentes tienen el deber operacional y positivo de tomar medidas preventivas cuando tengan conocimiento, o deban tenerlo, de la existencia al momento de que se trate de un peligro real e inmediato para la vida de una persona o un grupo de personas identificados y, a pesar de ello, no tomen las que estén comprendidas en el alcance de sus atribuciones legales y los recursos de que disponen y sean conformes con las obligaciones internacionales del Estado que, con un criterio razonable, den lugar a esperar que se evite ese peligro.

b) Los sospechosos de haber participado en la incitación, preparación, instigación o comisión de actos de terrorismo deben ser objeto de la debida investigación y, cuando proceda, ser procesados, condenados y sancionados de conformidad con las normas ordinarias del derecho y el procedimiento penal o, en su lugar, debe concederse su extradición para ser procesados en otra jurisdicción. Ello entraña una vista justa y pública ante un tribunal ordinario independiente e imparcial. Los Estados tienen la obligación de proporcionarse asistencia judicial recíproca en la investigación y el procedimiento de delitos de terrorismo y de cooperar, en la medida que consideren razonable, en el intercambio de inteligencia con otros Estados. Estas obligaciones, sin embargo, tienen lugar con sujeción a la obligación *a priori* de todos los Estados de negar esa asistencia cuando entrañe la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, incluida una violación del derecho internacional de los derechos humanos, la complicidad en ella o la prestación de asistencia directa o indirecta a ella.

c) El Estado está obligado a llevar a cabo una investigación oficial efectiva cada vez que una persona pierda la vida o sufra lesiones graves como resultado directo o indirecto de un acto de terrorismo a los efectos de asegurar la responsabilidad y extraer lecciones para el futuro. Los elementos esenciales de esa investigación consisten en que i) las autoridades deben actuar de oficio; ii) la investigación debe comenzar siempre prontamente y llevarse a cabo con prontitud razonable; iii) las autoridades deben cerciorarse de mantener a la víctima o sus familiares plenamente informados de la marcha de la investigación y de darles una oportunidad adecuada de participar en el proceso; iv) los investigadores deben ser realmente imparciales; v) la investigación debe servir para que se pueda identificar al responsable de cualquier acto u omisión que haya causado la muerte o lesiones físicas o mentales graves a la víctima del terrorismo, o contribuido a ellas, con inclusión de cualquier funcionario público involucrado en los hechos, para que rinda cuenta de sus actos y, cuando proceda, para sancionarlo; vi) debe haber un elemento suficiente de examen público de la investigación y sus resultados a los efectos de la rendición de cuentas; vii) las autoridades deben haber tomado todas las medidas razonables para obtener las pruebas del caso y viii) las conclusiones deben basarse en un análisis completo, objetivo e imparcial de todos los elementos pertinentes, que incluya un examen de los actos de las propias autoridades. Cuando esté en juego la responsabilidad del Estado, las autoridades que investiguen deben ser independientes de las que puedan estar implicadas.

d) Teniendo debidamente en cuenta las diferencias en los sistemas nacionales, el Relator Especial recomienda encarecidamente que los Estados en los que en la actualidad las víctimas del terrorismo o sus familiares no tengan posibilidad alguna de participar activamente en los procesos penales (salvo como testigos de hecho) consideren en forma seria y urgente el establecimiento de un sistema que permita su participación efectiva.

e) En todos los casos hay que proporcionar a la víctima o sus familiares la información necesaria para ejercer los derechos que les reconozca la legislación interna de participar en procesos judiciales. En este contexto, i) los Estados deberían establecer un sistema para prestar asistencia a la víctima en el proceso; ii) habría que ofrecer asistencia judicial de manera que la víctima pueda participar efectivamente; iii) cuando proceda, habría que tomar disposiciones para una representación judicial conjunta; iv) las víctimas y sus familiares deben tener derecho a interpretación gratuita.

f) La autoridad competente para el procesamiento, cuando decida no incoar una acción penal, deberá indicar las razones de ello y los Estados deben dar a las víctimas del terrorismo la posibilidad de impugnar la decisión ante un tribunal independiente u otra autoridad comparable.

g) Cuando las víctimas del terrorismo hayan dado información a las autoridades o tengan que rendir testimonio en el curso de un proceso, hay que proteger plenamente sus derechos a la vida, la seguridad física y la privacidad con sujeción a salvaguardias en el sentido de que las medidas de protección que se adopten sean compatibles con el derecho del acusado a una vista justa y pública con arreglo al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

h) Los procesos penales, incluidos los procedimientos ordinarios de apelación, deben sustanciarse en forma razonablemente pronta.

i) Hay que proteger el derecho de las víctimas del terrorismo a la privacidad y al respeto de su vida familiar contra la injerencia injustificada de los medios de comunicación. También hay que proteger la información personal para que no sea revelada innecesariamente al público en el curso de un proceso judicial.

j) Las víctimas del terrorismo tienen derecho a constituir organizaciones representativas cuyos derechos a la libertad de asociación y expresión deben estar plenamente garantizados. De imponerse una restricción, esas organizaciones deben tener acceso incondicional a un tribunal independiente e imparcial que tenga competencia para levantar la restricción. Los Estados tienen además el deber positivo de asegurar los derechos de esas organizaciones de no ser objeto de represalias u otras formas de injerencia ilícita por parte de entidades no estatales.

k) Cuando un funcionario público sea directa o indirectamente responsable de la vulneración del derecho a la vida en el contexto de un acto o una amenaza de acto de terrorismo, el Estado ya está obligado con arreglo al derecho internacional a dar una reparación a la víctima.

l) El Relator Especial exhorta a *todos* los Estados a reconocer la obligación internacional (ya reconocida por muchos Estados) de proporcionar una reparación cuando un acto de terrorismo cometido en su territorio tenga como resultado la muerte o lesiones graves. Una reparación plena y efectiva debe incluir, según proceda, la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y garantías de no repetición. Los planes de reparación deben prever una indemnización pecuniaria y un programa de rehabilitación médica y social.

m) Los Estados deben considerar activamente si han de promulgar una ley que prohíba la venta o comercialización de pólizas de seguros de vida que contengan una exclusión en caso de muerte resultante de actos de terrorismo.

n) El Relator Especial insta a los Estados involucrados en conflictos aún no resueltos en los que una o más partes estén designadas como organización terrorista y en que se cometan actos de violencia contra la población civil a recurrir en mayor medida a los mecanismos de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos, la negociación, la mediación, la conciliación, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz.

68. El Relator Especial recomienda que el Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo encargue una investigación empírica de la cuestión de si la Asamblea General debe reconocer la exclusión económica, social, política y educativa como condiciones propicias para la propagación del terrorismo y, en la afirmativa, en qué medida, con miras a hacer frente a esos problemas como parte de una estrategia integrada contra el terrorismo.

69. El presente informe debería señalarse a la atención de la Asamblea General a los efectos de su próximo examen, en los días 28 y 29 de junio de 2012, de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo.
