NACIONES UNIDAS **A**

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/Sub.1/58/30*
3 de agosto de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
58º período de sesiones
Tema 6 *c*) del programa provisional

CUESTIONES CONCRETAS DE DERECHOS HUMANOS: NUEVAS PRIORIDADES, EN PARTICULAR EL TERRORISMO Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Proyecto marco actualizado de principios y directrices relativos a los derechos humanos y el terrorismo

Segundo documento de trabajo ampliado, preparado por Kalliopi K. Koufa

* De conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada "Consejo de Derechos Humanos", todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos, incluida la Subcomisión, fueron asumidos a partir del 19 de junio de 2006 por el Consejo de Derechos Humanos.
En consecuencia, desde la misma fecha, la signatura E/CN.4/Sub.2/_ de la serie de documentos en que la Subcomisión presentaba sus informes a la anterior Comisión de Derechos Humanos ha sido sustituida por la signatura A/HRC/Sub.1/_.

GE.06-13212 (S) 170806 180806

Resumen

El presente informe se presenta en respuesta a la resolución 2005/31 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que hizo suya una petición del Grupo de Trabajo del período de sesiones con el mandato de elaborar principios y directrices pormenorizados, con los comentarios correspondientes, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. El Grupo de Trabajo del período de sesiones pidió a la Coordinadora que actualizase su proyecto de directrices y principios, teniendo en cuenta sus debates en el 57º período de sesiones de la Subcomisión.

El presente informe destaca la necesidad de directrices claras y detalladas sobre la observancia y la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo a fin de dar una orientación clara a los Estados y contribuir a los esfuerzos para equilibrar los intereses de seguridad con los derechos humanos. En su informe, la Coordinadora se extiende de forma preliminar sobre cuestiones que no fueron incluidas en informes anteriores o que podrían merecer un estudio más detallado.

En la sección I del presente informe se exponen algunos principios generales y se aborda en particular la cuestión de las suspensiones. El informe destaca que todas las direcciones y principios deben interpretarse a la luz de los principios generales del derecho internacional, prestando atención a la aparición de normas de derecho internacional consuetudinario.

La sección II del presente informe ofrece un "proyecto marco de principios y directrices relativos a los derechos humanos y el terrorismo", que incluye disposiciones relativas a los deberes de los Estados en relación con los actos terroristas y los derechos humanos; los principios generales relativos a las medidas antiterroristas; las medidas antiterroristas y la definición del terrorismo; las excepciones y suspensiones; los principios específicos en materia de detención, prisión, juicio; las penas impuestas a los presuntos terroristas; el asilo, el traslado forzoso y la extradición; la libertad de opinión y expresión; la libertad de pensamiento, conciencia y religión; el derecho a la intimidad y a la propiedad; la libertad de asociación y de reunión; y los derechos de las víctimas de actos terroristas. La Coordinadora aporta un comentario detallado de cada disposición.

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
I.	INTRODUCCIÓN	1 - 19	4
	A. Antecedentes del segundo documento de trabajo ampliado	1 - 8	4
	B. Valor general de los principios globales en las directrices	9 - 17	5
	C. Observaciones y recomendaciones	18 - 19	9
II.	PROYECTO DE MARCO DE PRINCIPIOS Y DIRECTRICES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL TERRORISMO	20 - 64	11
	A. Preámbulo		11
	B. Ámbito de aplicación y principios generales	20 - 24	12
	C. Directrices y principios específicos	25 - 64	13

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes del segundo documento de trabajo ampliado

1. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en la resolución 2003/15, titulada "Efectos de las medidas de lucha contra el terrorismo sobre el disfrute de los derechos humanos", pidió que la Subcomisión estudiara la compatibilidad de las medidas contra el terrorismo adoptadas a nivel nacional, regional e internacional con las normas internacionales de derechos humanos vigentes, prestando particular atención a sus efectos en los grupos más vulnerables, con miras a "elaborar directrices detalladas" (párr. 5). Además, nombró a Kalliopi K. Koufa para que coordinara esta labor reuniendo la documentación necesaria para una labor eficaz de la Subcomisión (párr. 6).

2. La Coordinadora presentó un documento de trabajo titulado "proyecto marco preliminar de principios y directrices relativos a los derechos humanos y el terrorismo" (el proyecto de directrices) (E/CN.4/Sub.4/2004/47) a la Subcomisión en su 56º período de sesiones, que contenía una breve nota sobre la resolución 2003/15 de la Subcomisión, así como el propio proyecto preliminar de directrices.

3. Tras el examen del proyecto preliminar de directrices, la Subcomisión, en la decisión 2004/109 titulada "Directrices y principios para la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo", decidió establecer, en su 57º período de sesiones, un Grupo de Trabajo del período de sesiones con el mandato de "elaborar principios y directrices pormenorizados, con los comentarios correspondientes, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, basándose, entre otras cosas, en el proyecto marco preliminar de principios y directrices que figura en el documento de trabajo elaborado por la Sra. Koufa".

4. Consciente de que la Subcomisión seguía considerando urgente la cuestión, la Coordinadora continuó su trabajo sobre las directrices y principios, y presentó un documento de trabajo ampliado (E/CN.4/Sub.2/2005/39) a la Subcomisión en su 57º período de sesiones. La parte I del documento de trabajo ampliado constaba de una introducción con breves antecedentes y un examen del papel de las directrices y principios en general, la evolución de las directrices y otros instrumentos que establecen normas sobre este tema en los órganos regionales e institucionales, la necesidad de una formulación global de las directrices y principios a nivel de las Naciones Unidas, y el papel tradicional de la Subcomisión como iniciadora de directrices y principios dentro del sistema de las Naciones Unidas. La Coordinadora se refirió también a la utilidad de un seminario de expertos sobre este tema que podría organizar la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La parte II del documento de trabajo contenía el proyecto de directrices con los comentarios correspondientes.

5. En el 57º período de sesiones, la Subcomisión designó a cinco de sus miembros[1] y autorizó dos sesiones públicas los días 2 y 3 de agosto de 2005. En la primera sesión, el Grupo de Trabajo eligió Presidenta-Relatora a la Coordinadora.

---

[1] Ibrahim Salama (Africa), Shiqiu Chen (Asia), Gaspar Biro (Eastern Europe), Florizelle O'Connor (Latin American and the Carribean) and the coordinator (Western Europe).

6. El Grupo de Trabajo del período de sesiones con el mandato de elaborar principios y directrices detallados, con el comentario correspondiente, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo gozó de la participación activa de los otros diez miembros de la Subcomisión. También tomaron la palabra nueve de las múltiples organizaciones no gubernamentales que asistieron. El mencionado Grupo de Trabajo tuvo ante sí dos proyectos de directrices anteriores de la Presidenta y varios otros documentos pertinentes[2]. Entre sus múltiples decisiones y recomendaciones, se pidió a la Presidenta que actualizara su proyecto de directrices teniendo en cuenta los debates[3]. La Subcomisión, en la resolución 2005/31, hizo suya la recomendación de que la Presidenta continuara el trabajo sobre el proyecto de directrices. El presente documento se somete en respuesta a esa recomendación.

7. En el proyecto de directrices actualizado que contiene el presente documento se aprovechan considerablemente dichos debates. Un aspecto particularmente útil de los debates fue el planteamiento de cuestiones importantes que no habían sido incluidas en proyectos anteriores o que merecían un estudio más detallado. La Presidenta ha tratado de incluir o ampliar esas cuestiones en este proyecto. Sin embargo, señala que varias de estas cuestiones serán objeto de documentos de trabajo que se presentarán al Grupo de Trabajo en sus próximos períodos de sesiones y, por tanto, su examen aquí ha de considerarse preliminar, ya que aún no ha dispuesto de ese trabajo.

8. Después de presentar su informe a la Subcomisión, la Presidenta accedió a una petición de los miembros del Grupo de Trabajo de que preparara un estudio sobre la cuestión global de los "principios generales" y las suspensiones que había de presentar al Grupo de Trabajo en el próximo período de sesiones. Dados los factores que determinaron la sustitución de la Comisión de Derechos Humanos por el nuevo Consejo de Derechos Humanos, y considerando el hecho de que también se pidió a la Presidenta que presentara una actualización del proyecto de directrices, la Presidenta decidió incluir una sección abreviada sobre los principios generales y las suspensiones, en vez de presentar un documento separado.

B. Valor general de los principios globales en las directrices

9. Muchos conjuntos de directrices y principios elaborados por las Naciones Unidas u órganos regionales contienen referencias a documentos importantes y conceptos jurídicos tanto

---

[2] For more detail of the session, see E/CN.4/Sub.2/2005/43: Report of the sessional working group to elaborate detailed principles and guidelines, with relevant commentary, concerning the promotion and protection of human rights when combating terrorism, prepared by its Chairperson-Rapporteur.

[3] The sessional working group with the mandate to elaborate detailed principles and guidelines, with relevant commentary, concerning the promotion and protection of human rights when combating terrorism also authorized four working papers to be submitted by members and experts on: (1) general and overriding principles of international law and on exceptions and derogations; (2) freedom of expression; (3) international judicial cooperation; and (4) the rights of victims as these topics relate to terrorism and counter-terrorism measures. It also endorsed the proposal of the Chairperson-Rapporteur to explore the possibility of a focused seminar, and that it should continue at the next session of the Sub-Commission.

en los párrafos del preámbulo como en la sección general. Por ejemplo, en el proyecto de principios sobre los derechos humanos y el medio ambiente, anexo al informe final del anterior Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente, hay tres párrafos del preámbulo en los que se indican los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y medio ambiente, y cinco relativos a los conceptos de universalidad, indivisibilidad e interdependencia en las normas de derechos humanos[4]. Los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, presentado por el Relator Especial sobre la restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos contiene una sección especial sobre los principios globales de particular relevancia para el tema, en particular el derecho a la no discriminación, la igualdad de hombres y mujeres y el derecho a una vivienda digna[5]. Esta expresión de lo que pudiera parecer evidente puede resultar muy importante, ya que estos conjuntos de directrices y principios se estudian y aplican a nivel nacional, regional e internacional.

10. Una razón importante para hacer referencia a los instrumentos pertinentes y a los principios globales es que ningún conjunto de directrices o principios existe de forma aislada, sino que siempre deben interpretarse a la luz del derecho internacional en su conjunto. Es particularmente importante que los documentos emitidos por las Naciones Unidas contengan esa expresión, ya que las medidas regionales y nacionales en todas las esferas del derecho internacional deben cumplir las normas establecidas por la Carta de las Naciones Unidas y los instrumentos ratificados en relación con la Carta[6].

11. Una segunda razón para hacer referencia a los instrumentos pertinentes y los principios globales consiste en la aparición de normas internacionales consuetudinarias y la exigencia de que todos los Estados conozcan las nuevas normas. Esto es particularmente cierto cuando las normas consuetudinarias se convierten en *jus cogens* u obligaciones *erga omnes*. Como nadie puede predecir cuándo surgirá una nueva norma, conviene recordar esos conceptos en todo documento internacional. Esto es particularmente cierto al abordar la cuestión de los actos terroristas y las respuestas de los Estados que en el reciente pasado han resultado de carácter reactivo, aplicadas sin tener en cuenta las normas consuetudinarias y con suspensiones de las normas de derechos humanos no justificadas por las circunstancias.

12. La referencia a las doctrinas del *jus cogens* y de las obligaciones *erga omnes* es particularmente valiosa porque no todos los Estados han ratificado documentos de derechos humanos cuyos principios están en juego en el contexto de las medidas contra el terrorismo. En una situación en la que está en juego un derecho que se considera una norma de *jus cogens*, un Estado que no haya ratificado un instrumento que contiene ese derecho está, no obstante,

---

[4] E/CN.4/Sub.2/1994/9, annex I and Corr.1.

[5] E/CN.4/Sub.2/2005/17, paras. 3.1-9.2.

[6] This rule does not mean that a regional or national rule cannot provide for greater rights than determined to be minimum by the Charter of the United Nations or United Nations bodies, but they may not be lesser. For example, some States have provisions for prisoners that exceed the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, but may not have any that fall short.

obligado a respetarlo. Análogamente, como la obligación de respetar los derechos humanos fundamentales también se acepta como una obligación *erga omnes*, los Estados que no han ratificado un instrumento que contenga el derecho de que se trate deben respetar plenamente ese derecho[7].

13. Las cortes y tribunales nacionales, regionales e internacionales nunca pueden considerarse que actúan como si no existiera el derecho internacional en su conjunto. Aunque pueden estar examinando una cuestión muy limitada desde un instrumento internacional determinado, todas las cortes y tribunales se guían por el derecho internacional en su conjunto y no pueden dictar una sentencia que sea incompatible con él. Esto sucede incluso en el caso de una comisión determinada, establecida en virtud de tratados específicos. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que caen dentro de su competencia las disposiciones de derechos humanos de tratados diferentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "el Pacto de San José, Costa Rica"[8].

14. Lo importante de los principios globales se destaca al abordar las circunstancias que justifican las suspensiones y los derechos que pueden estar sujetos a limitaciones o suspensiones en el contexto del terrorismo. Como afirmó el Comité de Derechos Humanos, muchos derechos no enunciados específicamente en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos pero que dimanan de los principios globales tampoco pueden suspenderse en las situaciones que no reúnen los requisitos para la suspensión de los derechos humanos. Aunque no facilita una lista exhaustiva de esos derechos, el Comité indicó, entre otros, la detención arbitraria, la toma de rehenes, la imposición de castigos colectivos, el traslado forzoso de personas sin los criterios requeridos, la práctica de desapariciones o la detención en régimen de incomunicación o en paradero desconocido, el derecho a un juicio justo, y algunos derechos de

---

[7] The doctrines of *jus cogens* and *erga omnes* are particularly important in regards to the principles of self-determination that, as the Chairperson has noted repeatedly in the course of her study on terrorism and human rights, has been the focus of much contention: self-determination is both a norm of *jus cogens* and an obligation *erga omnes.* See Antonio Cassesse, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995), p. 133, providing an abundant bibliography. While the International Court of Justice has only set out some examples of human rights norms as obligations *erga omnes*, there is little dissention that all of the civil and political rights generate obligations *erga omnes*. See, for example, Statement by the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), Organization of American States, Press communique No. 13/93, 25 May 1993.

[8] Advisory opinion: "Other treaties" subject to the Consultative Jurisdiction of the Court, Inter-American Commission on Human Rights, Ad.Op. No. OC-1/82, 24 September 1982. In addition to acceptance of jurisdiction of other treaties and basic principles at the Organization of American States, both the United Nations human rights bodies and the Council of Europe have long accepted this. See, for example, *Becker v. Denmark*, E. Comm'n H.R., 1976 Y.B. Eur. Conv. H.R. 461, in which the Commission construed the Convention in terms of the Geneva Conventions, of 12 August 1949, and the Additional Protocols thereto of 8 June 1977.

las minorías que no pueden sujetarse a suspensiones en razón de las disposiciones del derecho internacional general[9].

15. Aunque se centró en los derechos que no pueden someterse a suspensión, el Comité de Derechos Humanos trató también la cuestión de las circunstancias que justifican el derecho a suspenderlos[10]. Esta cuestión es de la máxima importancia para proteger los derechos humanos en el contexto del terrorismo, ya que muchos actos de terrorismo se producen como actos únicos o múltiples que se producen en un período relativamente corto de tiempo. Los grupos terroristas son grupos no combatientes que tratan de combatir a un Estado en un conflicto armado. Por tanto, hay que proceder con el máximo cuidado para que exista un verdadero riesgo para la vida de la nación antes de que puedan establecerse legalmente suspensiones[11]. En su estudio sobre este tema, la experta de la Subcomisión, Nicole Questiaux, enuncia lo que ella denomina el "principio de la amenaza excepcional": la amenaza debe ser inminente, el peligro debe ser de tal naturaleza que las medidas normales no bastan para mantener el orden público, debe existir un peligro para toda la población o el territorio, y tiene que estar en riesgo la existencia de la nación en cuanto a tal[12]. Los principios generales del derecho relativos a la agresión, el quebrantamiento de la paz, las relaciones de amistad y otros principios análogos pueden ser útiles también para determinar si un Estado corre un riesgo suficiente de que se cometa un acto de terrorismo que justifique las suspensiones[13].

16. El derecho de los Estados a imponer excepciones o limitaciones a los derechos es en cierto modo menos claro. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos tiene una disposición general (el párrafo 2 del artículo 29) que permite limitaciones cuando están previstas por la ley y "con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del

---

[9] Human Rights Committee, general comment No. 29.

[10] Ibid., paras. 2-4.

[11] The Chairperson points out that the derogation clause in the American Convention on Human Rights requires a “war, public danger or other emergency that threatens the independence or security of a State Party”. American Convention on Human Rights, article 27. See also article 15 of the European Convention on Human Rights.

[12] E/CN.4/Sub.2/1982/15, paras. 55-59. Mme Questiaux also indicated the four emergency situations that arise from a political crisis rather than from a force majeure: international armed conflicts, wars of national liberation, non-international armed conflicts and situations of internal disorder or dissention. She also pointed out that her mandate was to address derogations in situations that fall short of war. Ibid., paras 27-31. Neither Mme Questiaux nor the Human Rights Committee addressed derogations in the context of terrorism.

[13] The Chairperson points out that normally the possible enemy placing a State at risk is well known and its location established because the enemy is typically another State or an internal armed opposition group. Terrorist groups operate in a very different way, and their location may be unknown.

bienestar general en una sociedad democrática"[14]. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere a las limitaciones y excepciones ya sea dentro de una disposición similar sobre el orden público o en una lista específica de excepciones. Esas limitaciones específicas son las siguientes: a los efectos del artículo 8 no se considerarán como trabajo forzoso u obligatorio la prisión, el servicio de carácter militar, el servicio impuesto en casos de peligro y el trabajo o el servicio que forme parte de obligaciones cívicas normales; la libertad de esclavitud; la pena de muerte no viola el artículo 6, que prevé el derecho a la vida y pueden restringirse, en virtud del artículo 22, los derechos de libertad de asociación de las fuerzas armadas y de policía. El Pacto prevé excepciones de orden público o limitaciones relativas a la libertad de movimiento (art. 12), la exclusión de la prensa y el público de los juicios penales (art. 14), la libertad de religión (el párrafo 3 del artículo 18 relativo solamente a la libertad de manifestar la propia religión), la libertad de expresión y de prensa (párrafo 3 del artículo 19), la libertad de reunión (art. 19) y la libertad de asociación (párrafo 2 del artículo 22)[15].

17. Los órganos de examen han evaluado las restricciones y limitaciones de una manera parecida a las suspensiones. Por ejemplo, en la Observación general Nº 10 (1983) sobre la libertad de opinión, el Comité de Derechos Humanos dice que la limitación al artículo 19, los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de prensa, debe ser "necesaria" para el fin impuesto, y la finalidad debe ser necesaria para la seguridad nacional y el orden público. Además, no debe ponerse en peligro el derecho en sí. Refiriéndose específicamente a la libertad de expresión en el contexto del terrorismo, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos coincidieron en que alguna forma de restricción puede ser necesaria para impedir las hostilidades intercomunales o proteger la seguridad nacional, pero expresaron preocupación respecto de disposiciones que son vagas[16]. Es difícil evaluar, fuera de una situación determinada, qué se entiende por orden público o por orden público legítimo u orden público que se extralimita. No obstante, es evidente que pronto se generará jurisprudencia al respecto debido a las leyes nuevas o modificadas contra el terrorismo y a la creciente preocupación respecto de los derechos humanos en la materia.

C. Observaciones y recomendaciones

18. La Presidenta reconoció, y el Grupo de Trabajo del período de sesiones con el mandato de elaborar principios y directrices detallados, con los comentarios correspondientes sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo coincidió con ella, en que si se quiere que las directrices sean útiles no sólo deben ser omnicomprensivas sino también suficientemente detalladas. Eso refleja la necesidad vital de que las Naciones Unidas adopten directrices claras y detalladas sobre la observancia y la protección de los derechos

---

[14] Article 29, paragraph 3 provides that the rights may not be exercised against the purposes and principles of the United Nations.

[15] The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights has only a few restrictions and limitations built in due to the nature of the subject matter, the main restriction addressing the right to strike of armed forces and the police.

[16] See, for example, *Zana v. Turkey,* Eur. Ct. H.R., Judgement of 25 November 1997; *Report on Human Rights and Terrorism*, OEA/ser.L/V/II.116, Doc. 5, Rev.1, Corr., 22 October 2002.

humanos en la lucha contra el terrorismo a fin de dar una orientación clara a los Estados y contribuir, en particular, a la difícil cuestión del equilibrio entre la seguridad y los derechos. En su trabajo, la Presidenta se ha tomado el tiempo para reflexionar sobre las observaciones de muchos de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos (ahora Consejo de Derechos Humanos), expresando preocupación por la legislación nacional y por las medidas y programas específicos de los Estados cuando tratan de responder a los actos actuales de terrorismo o evitar los futuros. Teniendo esto en cuenta, la Presidenta considera que el proceso de elaboración de este proyecto, que tiene en cuenta tanto las preocupaciones expresadas como las mejoras y reflexiones futuras del órgano de expertos de las Naciones Unidas y de su Grupo de Trabajo del período de sesiones con el mandato de elaborar principios y directrices detallados, con los comentarios correspondientes, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, aportará claridad así como respuestas significativas y prácticas, con arreglo al derecho internacional, a los distintos problemas planteados, a la observancia y protección de los derechos y libertades humanas en la lucha contra el terrorismo. En particular, la Presidenta espera que estas directrices resulten especialmente útiles para Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. En su informe a la Comisión de Derechos Humanos en su 62º período de sesiones, el Sr. Scheinin menciona su propósito de centrarse en las cuestiones legislativas (E/CN.4/2006/98, párr. 10) y en las cuestiones relativas a la definición (E/CN.4/2006/98, párr. 27) que, naturalmente, requerirán un marco jurídico de referencia[17]. A este respecto la Presidenta acoge cordialmente toda colaboración o interacción entre el Relator Especial, la Presidenta y el Grupo de Trabajo del período de sesiones con el mandato de elaborar principios y directrices pormenorizados, con los comentarios correspondientes, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo con la esperanza de que esa interacción genere el marco jurídico óptimo.

19. En el presente estudio, la Presidenta no ha incluido información actualizada sobre los esfuerzos realizados a nivel nacional para abordar la protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, ya que son ampliamente conocidos y, naturalmente, consultados por la Presidenta a medida que avanza en su trabajo. No obstante, en sus presentaciones anteriores del proyecto de directrices, la Presidenta señaló la conveniencia de celebrar un seminario o evento similar en el que una amplia gama de participantes, incluidos los que se ocupan de formular directrices regionales, puedan aportar sus opiniones. Esos seminarios se han celebrado frecuentemente durante la formulación de las directrices y principios, y serían particularmente útiles, dada la amplia gama de problemas que hay que abordar en esta tarea. Aun teniendo en cuenta las incertidumbres de los futuros trabajos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, la Presidenta insta al Alto Comisionado para los Derechos Humanos a estudiar la conveniencia de celebrar un seminario de ese tipo el próximo año.

[17] The Chairperson is especially concerned with the implications of the misuse of the term "terrorism" that the Special Rapporteur set out in this paragraph.

II. PROYECTO DE MARCO DE PRINCIPIOS Y DIRECTRICES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL TERRORISMO

A. Preámbulo

Considerando la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, así como todos los demás instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos,

Considerando también todas las normas del derecho humanitario consuetudinario y convencional, con particular referencia a las normas de *jus cogens*, las obligaciones *erga omnes* y los principios generales del derecho,

Recordando el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional,

Tomando nota de la jurisprudencia de los órganos regionales e internacionales de derechos humanos establecidos por tratados de derechos humanos, incluidos tanto los comentarios generales como la jurisprudencia, así como las declaraciones, formulaciones y recomendaciones de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos,

Reafirmando la importancia fundamental, particularmente en la respuesta al terrorismo y a la amenaza del terrorismo, de respetar todos los derechos humanos y libertades fundamentales, todas las normas de derecho humanitario consuetudinario y convencional, y todas las normas del derecho de los refugiados y el imperio del derecho en general,

Recordando también que los Estados tienen la obligación de proteger todos los derechos humanos y los derechos y libertades de derecho humanitario de todas las personas,

Reconociendo la importante contribución de las medidas adoptadas a nivel nacional, regional e internacional contra el terrorismo, compatibles con el derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario, para el funcionamiento de las instituciones democráticas, el mantenimiento de la paz y la seguridad, así como la necesidad de continuar el entendimiento y la cooperación internacionales en la lucha contra el terrorismo y de fortalecer el papel de las Naciones Unidas a este respecto,

Lamentando profundamente el creciente número de violaciones de los derechos humanos, del derecho humanitario y del derecho de los refugiados en el contexto de la lucha contra el terrorismo,

Afirmando que los actos, métodos y prácticas de terrorismo son actividades encaminadas a la destrucción de los derechos humanos,

Afirmando también la inequívoca condena de todos los actos de terrorismo,

Lamentando profundamente el sufrimiento causado por el terrorismo a las víctimas y a sus familias y a toda la comunidad internacional,

Acogiendo favorablemente las iniciativas de promover y proteger los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo a nivel nacional, regional e internacional,

Tomando nota de la necesidad de directrices y principios globales y universales en lo que respecta a los derechos humanos y el terrorismo,

Convencida de que las directrices y principios globales contribuirán considerablemente a la lucha contra el terrorismo, alentando en particular la solidaridad internacional, la armonía política y jurídica, y la clara comprensión por toda la comunidad internacional de los derechos y obligaciones de todos en este contexto,

Declara los siguientes principios y directrices.

B. Ámbito de aplicación y principios generales

Ámbito y aplicación

20. Los principios y directrices sobre los derechos humanos y el terrorismo tienen por objeto proporcionar un instrumento para evaluar las medidas adoptadas a nivel local, regional e internacional de conformidad con el derecho vigente.

21. Los principios y directrices sobre los derechos humanos y el terrorismo se aplican por igual a todos los Estados y a todos los órganos regionales e internacionales.

Principios generales

22. Todas las medidas internacionales, regionales y nacionales relativas al terrorismo deben estar plenamente en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, todos los principios generales del derecho, todas las normas de derechos humanos establecidas en los tratados internacionales y regionales, todas las normas de derecho humanitario consuetudinario y convencional, y todas las normas del derecho internacional de los refugiados. Debe prestarse particular atención a los principios de derecho internacional tales como el principio *pacta sunt servanda*, el *jus cogens* y las obligaciones *erga omnes*, así como a las declaraciones y decisiones de órganos creados por tratados de las Naciones Unidas o regionales, en particular a la jurisprudencia, observaciones, comentarios, directrices o conjuntos de principios sobre artículos o cuestiones de tratados específicos.

23. Los tratados regionales o internacionales y los acuerdos bilaterales o multilaterales relativos al terrorismo que no aborden específicamente los derechos humanos, el derecho humanitario o el derecho de los refugiados deben interpretarse y aplicarse, si es necesario, de forma que se ajusten a las normas universalmente vinculantes de estas normativas jurídicas.

24. Las medidas internacionales de lucha contra el terrorismo deben estar firmemente orientadas a prevenir el terrorismo o los actos terroristas. En la medida de lo posible, la iniciativa internacional debe centrarse en la preparación y aplicación de estrategias con visión de futuro en vez de reaccionar o reflexionar sobre un acto o una serie de actos terroristas.

Observaciones

Las medidas relativas al terrorismo deben estar firmemente basadas en todo el conjunto del derecho internacional vigente. No deben funcionar fuera del derecho internacional en modo alguno. El párrafo 3 lo dice todo y refleja el principio *pacta sunt sevanda*, el *jus cogens* y las obligaciones *erga omnes*. Refleja también el apartado c) del párrafo 1 del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que dispone que "los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas" son una fuente primaria del derecho internacional. Los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977 subrayan esto repetidamente. El párrafo 5 *supra* refleja la preocupación de la Coordinadora acerca de las medidas apresuradas y demasiado ambiciosas que no contribuyen a solucionar el terrorismo y que a la larga habrá que restringir o eliminar. Esas medidas, es muy probable que violen los principios fundamentales del derecho. Refleja también su creencia de que el compromiso pleno con la promoción y protección de los derechos humanos y el pleno respeto del derecho humanitario de los refugiados es una obligación *erga omnes*, así como un fundamento práctico para las medidas eficaces contra el terrorismo.

C. Directrices y principios específicos

Deberes de los Estados en relación con los actos terroristas y los derechos humanos

25. Todos los Estados tienen el deber de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas sujetas a su autoridad política o militar de conformidad con todas las normas de derechos humanos y de derecho humanitario.

26. Todos los Estados tienen el deber de proteger y promover, sin discriminación, la seguridad y protección de todas las personas sujetas a su autoridad política y militar de conformidad con todas las normas de derechos humanos y derecho humanitario. Debe prestarse particular atención a la protección de los grupos vulnerables, tales como los niños, los ancianos, los enfermos o los discapacitados, que puedan resultar particularmente afectados por los actos terroristas. Todos los Estados también tienen el deber de proteger y promover la seguridad de los no nacionales frente a los actos terroristas.

27. Todos los Estados tienen el deber de prevenir los actos terroristas. Debe prestarse particular atención a la seguridad de las obras e instalaciones que contengan materiales nucleares u otras energías de riesgo o peligrosas, así como los objetos y suministros esenciales para la supervivencia, como los alimentos y el agua potable.

28. Todos los Estados tienen el deber de promover y aplicar políticas y prácticas nacionales internacionales para reducir o eliminar las causas del terrorismo. Ningún Estado emprenderá políticas o prácticas nacionales o internacionales que creen un clima para las represalias terroristas o que puedan fomentar el alistamiento de personas por grupos terroristas.

29. Todos los Estados deben abstenerse de causar indebidamente a sus ciudadanos o residentes miedo o aprehensión con respecto a actos terroristas sin proporción con la amenaza real.

30. No habrá impunidad para el terrorismo o los actos terroristas.

31. Todos los Estados tienen el deber de cooperar con los órganos internacionales, regionales u otros órganos institucionales o con todos los Estados en todos los aspectos, en particular, pero no exclusivamente, en lo relativo a las necesidades resultantes de actos terroristas específicos, la prevención del terrorismo, la protección de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados.

Observaciones

Esta sección se basa principalmente en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (especialmente en el artículo 28) y en principios como el de "debida diligencia", expuestos en el estudio de la Presidenta. Imponer el deber de abstenerse de causar miedo indebido es esencial para garantizar la confianza de los ciudadanos en las auténticas medidas antiterroristas e impedir que se adopten medidas que socaven las normas de derechos humanos y el derecho humanitario. En el período de sesiones de 2005 del Grupo de Trabajo del período de sesiones con el mandato de elaborar principios y directrices pormenorizados, con los comentarios correspondientes, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, muchos participantes, entre ellos Emmanuel Decaux, Marc Bossuyt, Françoise Hampson, y Florizelle O'Connor, y la Asociación de Ciudadanos del Mundo, hicieron hincapié en los grupos vulnerables. El trabajo sobre las directrices relativas a la impunidad, emprendido inicialmente por los miembros de la Subcomisión Sr. Joinet y Sr. Guissé y recientemente actualizado, refundido y presentado a la Comisión por la Sra. Orentlicher, la Experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102 y Add.1), servirá de orientación a este respecto y no se repetirá aquí. El Secretario General ha tenido especial interés en atacar las causas últimas del terrorismo, como lo hizo el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio en su informe "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos". El deber del Estado de cooperar con los órganos regionales o internacionales sobre otros Estados dimana de sus obligaciones *erga omnes*. Las recomendaciones regionales, como la recomendación del Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo (EU A5-0273/2001), expresa la obligación *erga omnes* de cooperar en la lucha contra el terrorismo y cooperar para lograr el pleno cumplimiento de los derechos humanos. En el 57º período de sesiones de la Subcomisión, en el Grupo de Trabajo del período de sesiones con el mandato de elaborar principios y directrices pormenorizados, con los comentarios correspondientes sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, el Sr. Bossuyt, la Sra. Chung y la Sra. Mbonu destacaron el deber del Estado de cooperar. La sección relativa a la cooperación judicial se ampliará al examinar el documento de trabajo que presentara la Sra. Hampson.

Principios generales relativos a las medidas antiterroristas

32. Las medidas antiterroristas deben ajustarse plenamente a todas las normas del derecho internacional, incluidas las de derechos humanos y de derecho humanitario, con arreglo a la interpretación de los órganos creados en virtud de tratados, los expertos de los órganos basados en la Carta, los órganos regionales de derechos humanos y todas las demás fuentes de derecho internacional. Se debe velar especialmente por garantizar que todas las leyes, medidas y políticas en esta esfera incluyan el derecho a no ser discriminado por ningún motivo y que no se apliquen de una manera que fomente el racismo, la xenofobia, la intolerancia religiosa o

cualquier otro conflicto social indebido. Los Estados deben prestar particular atención a velar por que las medidas antiterroristas respeten plenamente el derecho a la libre determinación.

33. La evaluación de los posibles efectos sobre los derechos humanos, el derecho humanitario o del derecho de los refugiados de una medida propuesta para combatir el terrorismo tendrá lugar antes de su adopción.

34. Deberá prestarse la debida atención a los efectos de las medidas antiterroristas sobre los grupos vulnerables. Además de velar por que las medidas antiterroristas no afecten negativamente a los grupos vulnerables tales como los niños, los ancianos, los enfermos o los discapacitados, los Estados deben velar por que las medidas antiterroristas no afecten negativamente a los trabajadores migrantes, los periodistas, los maestros, los líderes religiosos u otros grupos.

35. Las medidas antiterroristas deben fomentar en lo posible la solidaridad y la cooperación internacionales.

Observaciones

La mayor parte de esta sección no requiere explicación. La Presidenta ha hecho particularmente hincapié en el deber de evaluación previa de las medidas antiterroristas por diversas razones. En primer lugar, aunque está implícito en las declaraciones efectuadas a nivel nacional, regional e internacional, el deber de evaluación previa de las medidas antiterroristas no se ha enunciado explícitamente. La Presidenta ha expresado ya preocupación por las medidas adoptadas apresuradamente en respuesta a actos terroristas concretos. El proceso de derogar las medidas que violen los derechos humanos puede ser muy difícil y requerir que grupos de ciudadanos entablen procedimientos legales largos y costosos o emprendan amplias iniciativas ante los legisladores. Mientras se hacen estas cosas, están en vigor leyes que limitan excesivamente los derechos humanos, permitiendo violaciones y dificultando más las medidas legales, especialmente cuando algunas medidas antiterroristas han limitado el derecho de las personas o de los grupos a impugnarlas en los tribunales nacionales. Para impedir esto es esencial la evaluación previa. Como señalaron los expertos en 2005 y en el primer período de sesiones del Grupo de Trabajo con el mandato de elaborar principios y directrices pormenorizados, con los comentarios correspondientes, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, las medidas antiterroristas pueden afectar a algunos grupos que en circunstancias normales no se considerarían vulnerables. En el examen previo, las medidas deberían evaluarse desde la perspectiva del pleno cumplimiento del derecho internacional y también para garantizar que medidas, por lo demás permisibles, no tengan consecuencias negativas para ningún grupo. A este respecto, son pertinentes las Observaciones generales Nº 16 (1988) sobre el derecho a la intimidad, Nº 22 (1993) sobre la libertad de pensamiento, conciencia o religión y Nº 27 (1999) sobre la libertad de circulación, del Comité de Derechos Humanos.

Medidas antiterroristas y definición del terrorismo

36. Las medidas antiterroristas deben referirse directamente al terrorismo y a los actos terroristas, no a los actos realizados en situaciones de conflicto armado o a los actos que constituyan delitos distintos del terrorismo. Las definiciones de los actos terroristas deben

formularse con suma prudencia para distinguir claramente sus elementos. Se deben examinar debidamente los elementos de los actos que justifican que se califique un delito de "terrorista":

a) Las operaciones militares realizadas en el curso de un conflicto armado se evaluarán a la luz de todas las normas vigentes aplicables. Las operaciones militares que no estén prohibidas no se considerarán actos terroristas. La utilización de la fuerza por un pueblo asistido del derecho a la libre determinación no se considerará en general acto terrorista ni organización terrorista al grupo que la utilice: sólo se considerará acto terrorista un acto particular que responda a la definición. Los actos cometidos en un conflicto armado que constituyan actos terroristas, independientemente del tipo de conflicto, serán tratados, al igual que las demás violaciones del derecho humanitario, respetando escrupulosamente las normas establecidas en los instrumentos de derecho humanitario y no por otros medios.

b) Los Estados no se servirán del problema del terrorismo o de la existencia de un acto terrorista en el curso de un conflicto armado como excusa para denegar el derecho a la libre determinación de un pueblo o para no aplicar el derecho humanitario en un conflicto armado.

c) Los delitos que no sean de carácter terrorista, independientemente de su gravedad, no serán objeto de excepciones o de suspensión de las obligaciones a causa de la lucha contra el terrorismo, aunque los haya cometido un presunto terrorista o grupo terrorista. Las definiciones de los delitos de terrorismo deben ser conformes a las normas internacionales vigentes como *nullum crimen sine lege* o el principio de la responsabilidad penal individual. Concretamente, las definiciones deben establecer claramente qué elementos del crimen constituyen terrorismo.

Observaciones

Este artículo trata los dos mayores problemas de la definición: distinguir entre el terrorismo y los conflictos armados y entre los delitos de terrorismo y los delitos ordinarios. El estudio de la Presidenta sobre "El terrorismo y los derechos humanos" se centró más en el problema de definir los conflictos armados, pero algunos principios importantes examinados en el informe, como el de *nullum crimen sine lege* y el principio de la responsabilidad penal individual, se aplican principalmente en la esfera del derecho penal. Este artículo en gran medida está basado en esta parte del estudio de la [Presidenta], además de en las normas de derecho humanitario en que se funda el estudio y en la jurisprudencia en materia de delitos terroristas. Son especialmente pertinentes los numerosos comentarios, referidos en el estudio, formulados tanto en las Naciones Unidas como en los órganos regionales, sobre la preocupación que causaban las definiciones demasiado amplias de los actos terroristas. Según indicó la Coordinadora en su estudio, se requiere una gran precisión, porque una acusación o condena por delito de terrorismo puede usarse para justificar, por ejemplo, la denegación de libertad bajo fianza o la imposición de penas agravadas o especiales.

Excepciones y suspensión de obligaciones

37. Todas las excepciones o suspensiones de las normas de derechos humanos en el contexto de las medidas antiterroristas deben ajustarse rigurosamente a las normas establecidas en los instrumentos internacionales o regionales aplicables. Un Estado no puede establecer tales medidas a menos que haya sido objeto de actos terroristas que las justifiquen. Los Estados no podrán acogerse a las cláusulas de suspensión o de orden público para justificar la toma de rehenes o la imposición de castigos colectivos:

a) Las medidas por las que se imponen suspensiones, excepciones o limitaciones de derechos deben estar justificadas por las circunstancias, deben guardar relación con las circunstancias, y deben comunicarse íntegramente como requieren los instrumentos aplicables de derechos humanos;

b) Se actuará con gran prudencia para garantizar que las excepciones y suspensiones que puedan estar justificadas por un acto de terrorismo cumplan plazos estrictos y no se conviertan en elementos permanentes del derecho o la práctica nacionales;

c) Se debe tener sumo cuidado de garantizar que las medidas adoptadas son necesarias para apresar a los verdaderos miembros de grupos terroristas o perpetradores de actos terroristas de una manera que no se injieran excesiva o indebidamente en la vida y la libertad de las personas ordinarias ni en los derechos procesales de los acusados de delitos distintos del terrorismo;

d) Las medidas por las que se imponen suspensiones, excepciones o limitaciones a raíz de un incidente terrorista deben examinarse y vigilarse cuidadosamente de manera regular y oportuna;

e) Las medidas por las que se imponen suspensiones, excepciones o limitaciones no deben ser excesivamente amplias o vagas, sino que deben ser suficientemente claras para informar plenamente a todos los que puedan resultar afectados, y reunir los criterios de necesidad y proporcionalidad;

f) Las medidas por las que se imponen suspensiones, excepciones o limitaciones de los derechos humanos deben estar sujetas a impugnación legal efectiva en el Estado que las impone.

Observaciones

En general, sólo ciertos grupos mercenarios, no los grupos terroristas, tienen capacidad para amenazar la existencia de un Estado, y únicamente si es pequeño o está mal defendido. Esta sección se basa en gran parte en el informe preparado por la Relatora Especial de la Subcomisión, Nicole Questiaux, (E/CN.4/Sub.2/1982/15) y en las Observaciones generales Nº 5 (1981) sobre las suspensiones, Nº 21 (1992) sobre el trato humano de las personas privadas de libertad, y Nº 29 (2001) sobre las suspensiones durante un estado de emergencia, del Comité de Derechos Humanos. Merece particularmente señalarse que el Comité de Derechos Humanos, en la Observación general Nº 21 (1992) afirma que la suspensión del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos requiere una amenaza a la vida de una nación, que

en general supone un ataque armado contra el Estado que tenga posibilidades inmediatas de tomarlo. A juicio del Comité, otros tipos de catástrofes no facultan a un Estado a tomar medidas excepcionales. El informe final del Relator Especial sobre los derechos humanos y los estados de emergencia, Sr. Leandro Despouy, a la Subcomisión en su 49º período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/1997/19/Add.1) es también instructivo a este respecto. Además, la "Recopilación de Jurisprudencia de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo" pone de manifiesto que esta cuestión se ha abordado frecuentemente en todos los órganos regionales. Esta cuestión es particularmente difícil en lo que se refiere a la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de asociación y la libertad de religión y creencias, porque están sujetas a limitaciones por motivos de orden público.

Principios específicos en materia de detención, prisión, juicio y penas impuestas a los presuntos terroristas

38. Nadie será detenido como un autor de acto terrorista si no existen motivos razonables que justifiquen la detención. Nadie puede ser detenido únicamente por razones de raza, color, origen nacional, pertenencia étnica o cualquier otro factor. Las pruebas aportadas para justificar la detención de una persona deben cumplir todas las normas internacionales. El secuestro y la toma de rehenes están prohibidos en todos los casos:

a) Nadie será detenido sobre la base de pruebas obtenidas mediante una investigación contraria a las normas internacionales. Aunque en ciertas circunstancias se puedan realizar registros de zonas enteras o se puedan imponer restricciones a la libertad de circulación para facilitar la obtención de pruebas, han de existir motivos suficientes para sospechar que se encontrarán terroristas o pruebas que justifiquen esos registros, y deben llevarse a cabo apartándose lo menos posible de las normas internacionales. El traslado forzado de personas so pretexto de obtener pruebas, sin las razones apremiantes para ello previstas en el derecho internacional, constituyen delitos de lesa humanidad.

b) Nadie será detenido sobre la base de pruebas obtenidas mediante tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

c) Nadie será detenido únicamente sobre la base de pruebas aportadas por una persona ya detenida.

39. Los detenidos bajo sospechas de realizar o planear actos terroristas tienen en todo momento el derecho de conocer las acusaciones que se les imputan. La acusación de ser terrorista no es suficiente si no va acompañada de la acusación de actos específicos.

40. Los detenidos bajo sospecha de realizar o planear actos terroristas tienen en todo momento derecho a asistencia letrada desde el momento de su detención.

41. Los detenidos bajo sospecha de realizar o planear actos terroristas tienen en todo momento el derecho a la presunción de inocencia.

42. Los detenidos bajo sospecha de realizar o planear actos terroristas tienen derecho a guardar silencio. El ejercicio de este derecho no entrañará sanciones ni presunciones.

43. Quienes sean detenidos como sospechosos de realizar o planear actos terroristas y sean mantenidos en detención preventiva deben ser puestos a disposición judicial sin demora, generalmente en un plazo de cuatro días.

44. Los detenidos bajo sospecha de realizar o planear actos terroristas no pueden ser sometidos a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Los testimonios obtenidos en estas condiciones no se admitirán como pruebas ni se podrán utilizar para justificar una condena. Las personas detenidas para ser juzgadas en un Estado no podrán ser trasladadas a otro Estado para ser interrogadas y ningún testimonio en tales circunstancias se admitirá como prueba ni se utilizará para justificar una condena.

45. En todos los casos de personas imputadas por actos terroristas deben aplicarse las normas procesales internacionales y nacionales. En particular, deben observarse en todo momento los requisitos fundamentales para un juicio justo. Los Estados pueden limitar la presencia de los medios de comunicación o del público en estos juicios si así lo requiere el interés de la justicia. Sin embargo, debe existir algún mecanismo de observación o examen de cualquier juicio con acceso limitado de los medios de comunicación o del público en general a fin de garantizar que sea justo.

46. La autorización de tribunales militares debe estar limitada al enjuiciamiento de personal militar por hechos cometidos en el curso de acciones militares. La utilización de tribunales militares para juzgar a personas acusadas de actos terroristas debe ajustarse a todos los requisitos previstos en el derecho internacional humanitario para dichos tribunales.

47. No se puede denegar a una persona detenida o imputada por actos terroristas el derecho de presentar recursos como los de hábeas corpus y de amparo, ni los medios jurídicos para preparar y presentar dichos recursos.

48. Nadie puede ser condenado por un acto terrorista a menos que haya tenido plenas posibilidades de presentar testigos y pruebas en su defensa, de interrogar a los testigos y examinar las pruebas en su contra, y que el juicio haya tenido todos los demás elementos de justicia, imparcialidad u otros requisitos de los principios jurídicos fundamentales.

49. Nadie puede ser condenado por un acto terrorista a menos que haya tenido en todo momento acceso a un letrado competente. Dicho letrado debe ser proporcionado por el Estado si la persona no tiene medios suficientes para ello.

50. Las penas impuestas a los condenados por terrorismo deben ser acordes con las normas internacionales y nacionales, en particular las relativas a la pena de muerte y las condenas a perpetuidad sin posibilidad de obtener libertad condicional. Aunque la participación en un acto terrorista puede ser un motivo para invocar "circunstancias especiales" que pueden servir para justificar un agravamiento de las penas, ninguna pena puede ser cruel, inhumana o degradante.

51. Ningún condenado por un acto terrorista puede verse privado del derecho de apelar, por ejemplo, a los tribunales o mecanismos internacionales o regionales pertinentes. En toda apelación deben estar presentes todos los elementos de un juicio justo.

52. Las condiciones de detención, ya sea preventiva, durante el juicio o después de la condena, deben ser acordes con las normas internacionales, con la salvedad de que en circunstancias excepcionales, previstas de conformidad con el derecho internacional y nacional, las personas acusadas o condenadas por actos terroristas pueden permanecer recluidas en instalaciones separadas de quienes estén acusados o condenados por delitos ordinarios, siempre que se respete la prohibición de la prisión en aislamiento prolongada. En ninguna circunstancia se puede retener a una persona en prisión secreta o incomunicada.

Observaciones

Esta sección recoge gran parte de los principios de no discriminación de muchos tratados de derechos humanos internacionales y regionales y los principios afines del derecho humanitario; el artículo 15 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, las Observaciones generales Nº 5 (1981) sobre la suspensiones, Nº 8 (1982) sobre el derecho a la libertad y la seguridad de las personas, Nº 21 (1992) sobre el trato humano de las personas privadas de libertad y Nº 29 (2001) sobre las suspensiones durante un estado de emergencia, del Comité de Derechos Humanos; y las directrices del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria y la jurisprudencia de los órganos regionales de derechos humanos. Aunque hay ligeras diferencias entre los órganos regionales de derechos humanos respecto al período durante el cual una persona puede ser sometida a detención preventiva, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene firmemente que los detenidos por delitos de terrorismo (o cualquier otra acusación) deben comparecer ante la autoridad judicial en un plazo de cuatro días (*Brogan y otros c. el Reino Unido*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 29 de noviembre de 1988, párr. 62). El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general Nº 29 (2001), indica que la prohibición de la detención no reconocida tiene carácter absoluto por su condición de norma de derecho internacional general (párr. 3 b)). Esta norma está también respaldada por las obligaciones con respecto a los prisioneros de guerra y las personas civiles previstas en el derecho humanitario. Los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977 incluyen expresamente los requisitos de un juicio justo que no pueden suspenderse. El Comité de Derechos Humanos no encuentra motivos para suspenderlos en otras situaciones de emergencia que no sean la guerra (Observación general Nº 29 (2001), párr. 16). El Comité, sin mencionar un recurso en particular, como los de hábeas corpus o de amparo, declara que para proteger los derechos que no se pueden suspender es imprescindible contar con medios jurídicos para cuestionar la legalidad de la detención. El derecho humanitario y los apartados 1 d) y 2 d) del artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional establecen el carácter absoluto de la prohibición de la deportación o el traslado forzoso. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo) también incluyen este punto, al igual que lo hace Paulo Sérgio Pinheiro, miembro de la Subcomisión, en las directrices que ha preparado sobre el derecho a la vivienda (E/CN.4/Sub.2/2004/22 y Add.1; E/CN.4/Sub.2/2005/17 y Add.1). Hay muchos instrumentos internacionales relativos a las condiciones de detención, como las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. La "Recopilación de

jurisprudencia de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo" cita muchas decisiones de los órganos regionales de derechos humanos sobre estas cuestiones.

Asilo, traslado forzoso y extradición

53. Todas las políticas nacionales relativas al asilo, la extradición, la expulsión y el traslado forzoso deben ser acordes al derecho internacional, regional y nacional. En particular, debe respetarse plenamente el principio de no devolución y tenerse plenamente en cuenta la legislación sobre la pena de muerte y otras condenas graves. Nadie puede ser trasladado a un Estado si no hay garantías fiables de que se protegerán plenamente todos los derechos humanos en el Estado destinatario. Las garantías diplomáticas del Estado de destino no bastan para probar que se respetarán plenamente los derechos de la persona trasladada. Mientras no se defina claramente la situación de la persona trasladada de conformidad con el derecho internacional y nacional vigente, el Estado que la traslada será responsable de esa persona. El Estado que traslade a una persona puede pedir su retorno si sus derechos corren peligro.

54. La deportación y el traslado forzoso prolongado son delitos de lesa humanidad.

55. Dado que la extradición es un procedimiento importante previsto en los acuerdos y medidas antiterroristas, todos los Estados deben comprometerse a elaborar normas de extradición que sean compatibles con el derecho internacional y la normativa de los demás Estados.

56. Un Estado no puede trasladar a otro a personas detenidas por haber participado en actividades terroristas si no es con arreglo a los procedimientos de extradición, expulsión o deportación legalmente reconocidos que sean plenamente conformes con los derechos humanos y las normas humanitarias internacionales.

57. Los traslados de personas detenidas por haber participado en actos terroristas no deben realizarse si no hay motivos razonables para creer que la solicitud del traslado viene motivada por un prejuicio, discriminación u otra predisposición intolerable o cuando haya motivos para creer que la persona cuyo traslado se solicita no tendrá un juicio justo con arreglo a todas las normas del derecho internacional sobre la administración de justicia, o que sufrirá condiciones de detención que no se ajusten plenamente a todas las normas internacionales. En particular los Estados que envíen a la persona deben cerciorarse de que en el Estado destinatario no rijan excepciones, limitaciones o suspensiones injustificables.

Observaciones

Esa sección se basa en la Observación general Nº 31 del Comité de Derechos Humanos, las normas fundamentales del derecho de asilo, las disposiciones pertinentes del derecho humanitario (en particular los artículos 45 y 49 del Cuarto Convenio de Ginebra), la sección antes mencionada del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la Convención contra la Tortura y Otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el informe del Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre los trabajadores migrantes (OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20, rev.16) (2001) y el informe de la OEA sobre terrorismo y derechos humanos (OEA/Ser.L/V/II.116, doc. 5, rev.1, corr.) (2002). El experto de la Subcomisión, Paulo Sérgio Pinheiro, utiliza las mismas fuentes en su proyecto de directrices

sobre el derecho a la vivienda. La cuestión de los traslados incluye el concepto de "entrega" y a este respecto aprovecha los trabajos del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria y, en particular, el llamamiento conjunto urgente emitido el 1º de julio de 2003 (E/CN.4/2004/56/Add.1, párr. 1823). Para la presente sección se espera el estudio sobre la cooperación judicial internacional que presentará Françoise Hampson.

Libertad de opinión y expresión

58. Todas las normas relativas a la libertad de opinión y expresión, incluida la libertad de prensa, se ajustarán estrictamente a las normas internacionales de derechos humanos y derecho humanitario. Las restricciones o limitaciones a estos derechos basadas en la seguridad nacional o el orden público deben corresponder específicamente a las exigencias de las circunstancias y no pueden ser demasiado generales o vagas ni menoscabar indebidamente los propios derechos.

Observaciones

Para esta sección se espera el estudio que prepararán Marc Bossuyt e Ibrahim Salama a fin de poder desarrollarlo plenamente. La Observación general Nº 10 (1983) del Comité de Derechos Humanos, así como varias decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el comentario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son las referencias habituales.

Libertad de pensamiento, conciencia y religión

59. Todas las normas relativas a la libertad de pensamiento, conciencia y religión deben ajustarse estrictamente a las normas internacionales de derechos humanos y derecho humanitario. Los derechos a la libertad de pensamiento, conciencia y religión no pueden suspenderse ni limitarse de cualquier manera o por cualquier razón. El derecho a manifestar la propia religión puede estar sujeto a limitaciones basadas en la seguridad nacional o el orden público, siempre que se cumplan plenamente los criterios de circunstancias suficientes y los principios de necesidad y proporcionalidad. Toda limitación debe examinarse con frecuencia suficiente para garantizar que sigan existiendo los requisitos para imponer limitaciones.

Derecho a la intimidad y a la propiedad

60. Todas las normas relativas a los derechos a la intimidad y a la propiedad deben ser rigurosamente conformes con las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario. Los Estados no deben violar, ni electrónicamente ni por otros medios, la correspondencia u otras comunicaciones privadas sin órdenes emitidas con motivo suficiente. No se pueden embargar bienes en el marco de las medidas antiterroristas sin órdenes emitidas con motivo suficiente. Todas las personas o grupos cuyos bienes hayan sido embargados o cuyos fondos hayan sido congelados tienen derecho a presentar recursos según un procedimiento judicial completo e imparcial que ha de ser prioritario, en razón de la gravedad que reviste el embargo de bienes o la congelación de fondos en las sociedades democráticas y del principio de la presunción de inocencia.

Observaciones

Muchos acuerdos internacionales y bilaterales sobre el intercambio de información y datos entre los Estados causan inquietud en relación con el derecho a la intimidad, al igual que muchas de las medidas antiterroristas introducidas desde el 11 de septiembre de 2001. El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general Nº 16 (1988) sobre el derecho a la intimidad establece normas básicas a este respecto. El derecho a la propiedad está garantizado en el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. También deben consultarse las declaraciones e instrumentos regionales de derechos humanos para determinar lo que constituye motivo suficiente. El Tribunal de Derechos Humanos ha declarado que se puede permitir cierta "vigilancia secreta" en auténticas situaciones de emergencia, pero no de manera ilimitada (*Klass y otros c. Alemania*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 6 de septiembre de 1978, Serie A, Nº 28). Es pertinente la cuestión del derecho a la vivienda y las directrices citadas que prepara Paulo Sérgio Pinheiro sobre el derecho a la vivienda proporcionarán el marco oportuno.

Libertad de asociación y reunión

61. Todas las normas relativas a los derechos de asociación y de reunión deben ajustarse estrictamente a las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario. La comunidad internacional debe ser especialmente vigilante al examinar las limitaciones de estos derechos impuestas por un Estado, o la detención o el procesamiento de una persona acusada de pertenencia o asociación con un grupo que el Estado califique de terrorista:

a) Se debe tener sumo cuidado de velar por que cualquier limitación de estos derechos se oriente específicamente a los grupos terroristas y se defina con mucha precisión para evitar que afecte a grupos no terroristas o a personas que no hayan participado directamente en un acto terrorista;

b) Dado que el derecho a la libertad de asociación y de reunión es especialmente importante en el contexto del derecho de asilo, los Estados también deben poner gran cuidado en que se garantice su plena protección en este contexto;

c) Aunque el derecho de huelga puede denegarse al personal militar o de policía, la restricción general del derecho de huelga sólo puede imponerse respecto de la prestación de los servicios esenciales cuya suspensión comprometería la seguridad de todo o de parte del público general;

d) No deben imponerse limitaciones al derecho de libertad de asociación o reunión que penalicen indebidamente esos derechos y pongan en peligro el funcionamiento pleno de una sociedad democrática.

Observaciones

Los Estados pueden hacer un mal uso de estos derechos, ampliamente reconocidos como derechos civiles individuales y derechos políticos, con el fin de eliminar la disidencia política. Por consiguiente, su restricción indebida por parte del Estado puede aumentar la animosidad contra éste y tener además escasa repercusión en la lucha contra las amenazas a la seguridad

nacional. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 21 y 22), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos) (art. 11), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 15 y 16), la Carta Africana de Derechos Humanos (arts. 10 y 11) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 29) permiten restringir esos derechos por razones de seguridad nacional, seguridad pública, orden público, salud y moral pública, o para proteger los derechos y libertades de los demás; sin embargo, los Estados deben velar por que se autorice la expresión de opiniones políticas diferentes y las reuniones pacíficas, y por que las medidas administrativas o penales puedan ser objeto de recurso o revisión judicial. Por esta razón, se requiere la debida diligencia para que los Estados no se acojan al terrorismo como pretexto para limitar estos derechos esenciales para una sociedad democrática y para que garanticen normas justas de trabajo a los trabajadores. Esta sección se basa principalmente en el informe del Grupo de Trabajo sobre Terrorismo Internacional de la Asociación Internacional de Abogados, titulado *International terrorism: legal challenges and responses*, el informe sobre terrorismo y derechos humanos de la OEA (OEA/Ser.L/V/II.116, doc. 5, rev. 1, corr. de 22 de octubre de 2002) y el informe adicional de la Presidenta sobre la marcha de los trabajos acerca del terrorismo y los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1). La sección se basa también en el informe del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En cuanto a la posible penalización de grupos o de otros derechos protegidos relativos a la libertad de asociación y de reunión (así como a otros derechos), el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria se refirió también a la falta de precisión en la legislación nacional y al uso de términos que tienen graves consecuencias (por ejemplo, actos de traición, propaganda del enemigo).

Derechos de las víctimas de actos terroristas

62. Las víctimas de actos terroristas cometidos por Estados tienen derecho a recibir plena reparación por las violaciones de los derechos, de conformidad con las normas de derecho internacional en materia de reparaciones efectivas. La legislación nacional debe establecer los medios para que las víctimas del terrorismo de Estado obtengan plena reparación.

63. El Estado debe investigar la situación de las personas que sean víctimas presuntas de actos terroristas, así como de las posibilidades de futuros actos terroristas para impedir que las personas se conviertan en víctimas de actos terroristas.

64. Toda persona o grupo de personas afectadas indebidamente por medidas antiterroristas, así como los grupos que defienden los derechos, deben tener acceso a un recurso efectivo contra el Estado que ponga en práctica esas medidas, independientemente de la nacionalidad de las personas o las categorías de personas afectadas. Los Estados pueden establecer procedimientos rápidos, especialmente para los grupos vulnerables como los niños, los ancianos, los enfermos o discapacitados o los no nacionales.

Observaciones

Dada la posibilidad de que se produzcan un acoso social considerable y violaciones de los derechos humanos y de que se violen derechos procesales de largo arraigo, las personas que resulten afectadas injustamente por tales medidas deben tener la posibilidad de recurrir judicialmente contra ellas de manera expedita o prioritaria. Del mismo modo, los grupos interesados que quieran impugnar, por ejemplo, las definiciones demasiado generales o vagas deben tener capacidad legal al efecto. Esos efectos indebidos, se pueden producir por ejemplo cuando un Estado acordona un vecindario durante un período largo de tiempo u ordena que todos los hombres adultos de determinada ascendencia étnica se personen en la comisaría local de policía una vez al mes, o que ninguna persona de determinado origen étnico pueda adquirir una propiedad cerca de una base militar. Las directrices sobre la indemnización, formuladas por los Expertos independientes, Theodor van Boven y Cherif Bassiouni, los Principios y directrices básicos 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 (resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo), que actualmente son objeto de examen y enmienda en la Comisión, establecen las normas en la materia y no se repetirán aquí. La Presidenta espera el documento de trabajo que Emmanuel Decaux va a someter sobre este tema. Gaspar Biro expresó sus inquietudes sobre el deber de investigar la situación de las víctimas del terrorismo.