

This publication has been made possible with the support of the Government of the Federal Republic of Germany

Nous tenons à remercier le gouvernement de la République fédérale allemande qui, par son précieux soutien financier, a permis la publication de ce livre.

Agradecemos al gobierno de la Republica federal de Alemania por su generosa contribución, que permitió la publicación de este libro.

© Copyright International Commission of Jurists, Mars 2003

ISBN 92-9037-101-43

IMP. ABRAX F-21300 CHENÔVE

Terrorism and Human Rights No.2

New challenges and old dangers

Terrorisme et Droits de l'Homme N°2

Nouveaux défis et vieux dangers

Terrorismo y Derechos Humanos N°2

Nuevos retos y viejos peligros

Federico Andreu-Guzmán

March 2003



Terrorismo y Derechos Humanos
N° 2

**NUEVOS RETOS Y
VIEJOS PELIGROS**

“Existe el peligro a nivel mundial de que, so pretexto de lucha contra el terrorismo, algunos gobiernos aumenten sus esfuerzos para acallar el disenso pacífico y suprimir a la oposición. En el clima actual, quienes cuestionan la legitimidad de algunas de las supuestas medidas antiterroristas posteriores al 11 de septiembre, o toda persona que no encaje socialmente, trátase de refugiados, de solicitantes de asilo, de miembros de minorías religiosas o de otra índole, o sencillamente personas que viven al margen de la sociedad, pueden ser acusados de terroristas o acabar atrapados en una red de represión y violencia.”¹

Sra. Jila Hilani,
Representante Especial de las Naciones Unidas
para los defensores de derechos humanos

1 Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/106, 27 de febrero de 2002, párrafo 97.

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	183
II. LOS DESAFÍOS DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO	186
III. LA RESOLUCIÓN N° 1373 (2001) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD	191
1. La resolución N° 1373 y el Comité contra el terrorismo	191
2. La resolución N° 1373 y las medidas nacionales	193
3. Desafíos y lagunas de la resolución N° 1373 y del CTC	199
IV. EL PROYECTO DE CONVENCIÓN SOBRE EL TERRORISMO INTERNACIONAL	208
V. LA UNIÓN EUROPEA	213
1. La Decisión-marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo	214
2. El mandamiento de detención europeo	218
VI. EL CONSEJO DE EUROPA	226
1. El proyecto de Protocolo de la Convención europea para la represión del terrorismo	227
2. Directrices sobre los derechos humanos y a la lucha contra el terrorismo	229
3. Terrorismo y cibercriminalidad	230
VII. LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS	233
1. La Convención Interamericana contra el Terrorismo	234
2. La CIDH y el terrorismo	236
VIII. LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA	238
1. La Declaración y el Plan de acción de Bucarest	238
2. La Carta antiterrorista	240
IX. LA UNIÓN AFRICANA	241
1. La Convención de Argel	242
2. El Proyecto de Protocolo	245
X. LA LIGA DE LOS ESTADOS ÁRABES	247
XI. LA ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA ISLÁMICA	249
XII. CONCLUSIONES	251
XIII. ANEXOS	
• Anexo N° 1 : Declaración sobre la discriminación racial y las medidas para combatir el terrorismo Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	253
• Anexo N° 2 : Declaración del Comité contra la Tortura	255
• Anexo N° 3 : Directives générales : Orientación general: criterios para equilibrar la protección de los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	257
• Anexo N° 4 : Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo	260

I. INTRODUCCIÓN

A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, la lucha contra el terrorismo se convirtió en una de las prioridades de la comunidad internacional en su conjunto y uno de los temas principales, si no predominantes, de los debates de los diversos foros intergubernamentales. La lucha contra el terrorismo ha conocido un desarrollo vertiginoso: se han tomado numerosas medidas y decisiones a escala internacional y nacional. En el plano intergubernamental y en el nacional, numerosas iniciativas ya se han adoptado o se encuentran en proceso de adopción. La mayoría se relaciona con la definición del crimen de terrorismo, con la cooperación judicial y policial, y con la extradición. Muchas de ellas suponen lesiones graves en materia de derechos humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del derecho de asilo.

Dos hechos importantes merecen destacarse en el plano de la Organización de las Naciones Unidas. En primer lugar, la reactivación de los trabajos del Comité Especial para la elaboración del proyecto de una Convención General sobre el Terrorismo Internacional² y, en segundo lugar, la adopción de la resolución 1373 (2001) por el Consejo de Seguridad. La resolución 1373 (2001), en particular, afectará profundamente los años venideros y plantea numerosos retos. Adicionalmente, la idea de organizar una Conferencia internacional sobre el terrorismo, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, cobró fuerza durante el año 2002. El 10 de junio de 2002, entró en vigor la Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo.

En los planos regionales, se adoptaron numerosas iniciativas o se encuentran en proceso de adopción. Así es como, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), adoptó, en junio de 2002, la Convención Interamericana contra el Terrorismo. En el seno de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo ministerial adoptó, en diciembre de 2001, el “Plan de acción de

2 El Comité especial se creó por la resolución 51/210 de la Asamblea General, el 17 de diciembre de 1996.

Bucarest para luchar contra el terrorismo”, y en diciembre de 2002 una “Carta de la OSCE sobre la prevención del terrorismo y la lucha contra ese fenómeno”. Dos decisiones-marco se adoptaron en el seno de la Unión Europea: una que define la infracción terrorista y que establece sanciones penales comunes, y otra que crea un mandamiento de detención europeo. En el seno del Consejo de Europa, se adoptaron una Convención europea sobre cibercriminalidad y directrices sobre los derechos humanos y a la lucha contra el terrorismo. También, un proyecto de Protocolo de la Convención europea para la represión del terrorismo se encuentra en proceso de adopción. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha adoptado varios textos importantes sobre el terrorismo, en 2001 y 2002. La Conferencia africana sobre el terrorismo ha adoptado una Declaración contra el terrorismo, en octubre de 2001. En diciembre de 2002, entró en vigor la Convención de la Organización de la Unidad Africana para la prevención y la lucha contra el terrorismo, y un protocolo adicional se encuentra en proceso de elaboración. La Organización de la Conferencia islámica (OCI) adoptó, en abril de 2002, la “Declaración y el Plan de acción de Kuala Lumpur sobre el terrorismo internacional” y creó un Comité que se encarga de la lucha contra el terrorismo.

En el plano nacional y, fundamentalmente, de acuerdo con la Resolución Nº 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, numerosos estados adoptaron o anunciaron medidas para combatir el terrorismo. Otros países han continuado aplicando medidas antiterroristas que se habían adoptado antes de los hechos del 11 de septiembre y que habían sido objeto de fuertes críticas y de recomendaciones por parte de órganos y de mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, en los ámbitos universal y regional.

Las reacciones frente a los hechos del 11 de septiembre del 2001, así como las numerosas dinámicas e iniciativas desarrolladas en nombre de la lucha antiterrorista, son más que preocupantes. Algunas de ellas plantean serios retos en materia de Derecho Internacional, particularmente del Derecho Internacional de los derechos humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los refugiados. Muchas de ellas ponen en tensión y, en ciertos casos, transgreden las obligaciones en materia de derechos humanos y socavan los principios del Derecho

Internacional. Además de este proceso de erosión, en numerosos países presenciarnos un debilitamiento de la vigilancia en materia de derechos humanos o la aceptación de prácticas que, en nombre de la lucha contra el terrorismo, se oponen a los derechos fundamentales. Ejemplo de esto, es la aparición de un editorial en un prestigioso periódico de los Estados Unidos de América preguntándose sobre el uso eventual de “medidas de presión físicas necesarias” - incluso de tortura - para combatir el terrorismo. Tal como lo señaló la Representante especial para los defensores de derechos humanos: “Al parecer la sensación generalizada de inseguridad y temor que los ataques han suscitado en el ámbito internacional y nacional ha creado un clima en el que las asambleas legislativas y judiciales y el público en general son cada vez menos escrupulosos en su escrutinio de las medidas u omisiones de sus respectivos ejecutivos.”³

Los órganos y los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos advirtieron a los Estados sobre los peligros que ocasionaría la lucha contra el terrorismo al margen del Derecho Internacional y sin tener en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos. Al respecto, la Presidente del Comité europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, afirmaba en su declaración ante los delegados de los Ministros del Consejo de Europa, el 4 de octubre de 2001:

“Las autoridades estatales deben oponerse profundamente a las actividades terroristas; y los Estados que deben luchar contra tales actividades tienen derecho al apoyo total de los otros. Al mismo tiempo, la lucha contra el terrorismo no debe degenerar jamás en actos de tortura o en malos tratos, ni en violaciones de otros derechos humanos y libertades fundamentales; esto significaría rebajarse al nivel de los terroristas y sólo socavaría los fundamentos de nuestras sociedades democráticas. Las naciones civilizadas deben evitar caer en la trampa de renunciar a los valores civilizados.”⁴

-
- 3 Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/106, 27 de febrero de 2002, párrafo 99.
 - 4 Declaración del Presidente del Comité europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (CPT) ante los Delegados de los Ministros, de 4 de octubre de 2001, Documento CPT/Inf (2001) 24 [FR] – Fechado el 4 de octubre de 2001 (<http://www.cpt.coe.int/fr/annuel/rap-11-discours.htm>). (Traducción libre)

II. LOS DESAFIOS DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Por lo general, los desafíos de la lucha contra el terrorismo se han presentado en términos de erradicación de este flagelo, tradicionalmente mediante la represión y la cooperación judiciales y policiales; sin embargo, a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001, mediante la acción militar. Numerosas reacciones a los atentados de Nueva York hicieron énfasis en la respuesta militar al terrorismo. La Organización del Tratado de la Alianza del Atlántico Norte (OTAN) invoca el artículo 5 (defensa colectiva) del Tratado de Washington. El Consejo del Atlántico Norte adoptó una Declaración, en la que consideró “los acontecimientos del 11 de septiembre como un ataque armado dirigido no contra un solo Aliado, si no contra cada uno de nosotros [...] En consecuencia, hemos decidido apoyar, individual y colectivamente, las operaciones militares que se llevan a cabo en la actualidad bajo la dirección de los Estados Unidos, contra los terroristas que cometieron las atrocidades del 11 de septiembre y contra aquellos que les proporcionan un santuario”.⁵ En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y a petición de la Reunión Consultiva de los Ministros de Asuntos exteriores de la OEA, la Junta Interamericana de Defensa presentó un documento de trabajo que, con base en la hipótesis de un posible proceso “de generalización del conflicto [y] de escalada hacia una guerra supranacional”⁶, recomendaba invocar el artículo 3 (defensa colectiva) del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En su Declaración de Bucarest de diciembre de 2001, el Consejo ministerial de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), afirmaba que “en la

5 Comunicado de prensa M-NAC-2 (2001) 159, “La respuesta de la OTAN al terrorismo – Declaración publicada en ocasión de la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte celebrada en la sede de la OTAN el 6 de diciembre de 2001”, párrafo 3. (Traducción libre).

6 Documento de la Junta Interamericana de Defensa de la OEA C-3056 (X-409), 20 de septiembre de 2001, página 3

lucha contra el terrorismo, no existe la neutralidad”⁷ e insistía en la necesidad de “profundizar en el concepto de seguridad global de la OSCE en su dimensión político-militar”.⁸

Empieza a instalarse, sin duda, un discurso fuertemente orientado hacia la seguridad pública. En nombre de la lucha contra el terrorismo, en diversos países, se tomaron o se anunciaron medidas en el plano nacional que limitan la libertad de información y la acción de la prensa, usurpaban principios de base del funcionamiento de la democracia, o lesionan los derechos y libertades fundamentales. Si bien ciertos países se ven confrontados a reales amenazas terroristas, en otros, aunque no existan tales amenazas, se invoca la lucha antiterrorista para adoptar medidas destinadas a restringir las libertades públicas y a reprimir a la oposición política y social. En nombre de la defensa de la democracia contra el flagelo del terrorismo, numerosas son las medidas adoptadas o anunciadas que socavan los fundamentos mismos de la democracia y del estado de derecho. Algunas de estas medidas implican la militarización de la justicia y ponen de nuevo en tela de juicio el principio de separaciones de los poderes públicos. La lucha contra el terrorismo plantea el clásico problema de sí “el fin justifica los medios”. Es allí, posiblemente, donde se encontrará unos de los mayores retos del combate contra ese flagelo. Es preciso preguntarse si los principios del estado de derecho y de toda democracia así como los derechos y las libertades fundamentales pueden sacrificarse o dejarse a un lado para lograr la erradicación del terrorismo. De allí que, como lo ha señalado la Relatora Especial sobre el terrorismo y los derechos humanos, Sra. Kalliopi K. Koufa, está en juego la búsqueda del “equilibrio que tanto se trata de alcanzar entre los imperativos, a menudo en conflicto, de dar seguridad y defender a la sociedad democrática, por un lado, y la salvaguardia de las libertades civiles y los derechos humanos, por otro”.⁹

7 Declaración ministerial de Bucarest, Documento de la OSCE, MC.DOC/2/01, 4 de diciembre de 2001, punto 3.

8 Ibid, punto 9. Véase, también, el punto 12.

9 Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/2002/35, 17 de julio de 2002, párrafo 4.

Nos encontramos frente a un viejo debate. ¿Se puede despojar a los autores de crímenes odiosos de sus derechos fundamentales? ¿Acaso el carácter inhumano de su comportamiento ilícito, justifica que se les niegue su humanidad en tanto que seres humanos? ¿Acaso la lucha contra la barbarie, que se presenta como defensora de los principios elementales de humanidad, puede garantizar una reacción que en sí misma niega esos principios y se transforma en barbarie? La segunda guerra mundial, los genocidios en la ex Yugoslavia y en Ruanda, plantearon estas preguntas. Ante los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra cometidos por los principales dirigentes del III Reich, numerosas voces habían propuesto su ejecución sumaria. La Unión Soviética y los Estados Unidos de América propusieron que se les juzgara ante un tribunal internacional, como fue el caso con el establecimiento del Tribunal Internacional de Nuremberg. Robert H. Jackson, antiguo procurador en Nuremberg, en su informe al Presidente Roosevelt y en respuesta a la pregunta sobre qué hacer con los dirigentes nazis, afirmó: “De otro lado, bien podríamos ejecutarlos o castigarlos sin previo procedimiento. Pero las ejecuciones y los castigos indiscriminados que no estén acompañados de conclusiones precisas de culpabilidad, a las que se habría llegado en toda equidad, violarían las promesas hechas en repetidas ocasiones y pesarán intensamente sobre la conciencia americana, y, nuestros hijos, no los recordarían con orgullo. La única solución consiste en determinar la inocencia o la culpabilidad de los acusados, después de haberlos escuchado con tanta imparcialidad como los tiempos y el horror de los crímenes lo permitan y, argumentando, claramente nuestras razones y motivos.”¹⁰ La lucha contra los crímenes más odiosos no justifica que se despoje a sus autores de sus derechos fundamentales, especialmente a ser juzgados por un tribunal independiente e imparcial, a las garantías judiciales, a no ser privados arbitrariamente de sus vidas y a no ser torturados. La elaboración de un *proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad* por la Comisión de Derecho Internacional, el establecimiento del Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para la ex

10 Fragmento del informe de Robert H. Jackson dirigido al Presidente Roosevelt, publicado el 7 de junio de 1945, en Telford Taylor, *Procureur à Nuremberg*, Editions du Seuil, Paris 1955, página 67. (original en francés, traducción libre)

Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional ad hoc para Ruanda, y la adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional no hacen más que confirmar lo anterior. Tal como lo recalcó el Secretario general del Consejo de Europa, M. Walter Schwimmer, durante la 10ª Conferencia Judicial Internacional, el 23 de mayo de 2002:

“El terrorismo atenta contra los derechos humanos, contra la democracia y contra el principio de primacía del derecho. Debe ser combatido con vigor pero no a cualquier precio y, ciertamente, no a costa de estos valores. No debemos destruir y tampoco debilitar la democracia con el ánimo de defenderla: recordemos la advertencia de 1978 de la Corte europea de Derechos Humanos en una sentencia sobre el terrorismo de la banda Baader-Meinhof en Alemania.”¹¹

No cabe duda de que, a la luz del Derecho Internacional, todo Estado tiene el derecho y el deber de combatir y de reprimir los actos criminales, que por su naturaleza, objetivos y medios empleados para su comisión, son tipificados como actos terroristas. De igual forma, la Comunidad internacional debe dotarse de instrumentos y medios necesarios para combatir este flagelo. No obstante, no es menos cierto que los Estados deben luchar contra el terrorismo en el marco del estado de derecho, del respeto de los principios de Derecho Internacional y de las normas y obligaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. En la represión de los actos terroristas, la acción de los Estados no puede sustraerse a ciertos principios básicos, especialmente del Derecho Penal y del Derecho Internacional. En consecuencia, las nociones de obligaciones de *ius cogens*, de normas imperativas de Derecho Internacional, de derechos que no pueden ser objeto de suspensión son esenciales, incluso ineludibles, y constituyen el referente básico.

11 Discurso de apertura del Secretario General del Consejo de Europa, M. Walter Schwimmer, de la 10ª Conferencia Judicial Internacional (Estrasburgo, 23 - 24 de mayo de 2002), disponible en la página Web del Consejo de Europa: http://www.coe.int/T/F/Communication_et_Recherche/Presse/Ev%9nements/5.-Conf%9rences_minist%9rielles/2002-05_Conf%9rence_judiciaire_internationale_-_Strasbourg/Disc_SG.asp#TopOfPage

La naturaleza odiosa y particularmente grave de ciertos actos terroristas, no puede servir de pretexto a un Estado para no cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, con mayor razón cuando los derechos intangibles son puestos a prueba. Así lo ha señalado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe “Los Derechos Humanos como marco de unión”:

“Una estrategia internacional eficaz de lucha contra el terrorismo debería utilizar los derechos humanos como marco de unión. La idea de que las violaciones de los derechos humanos son admisibles en determinadas circunstancias es errónea. La esencia de los derechos humanos es que la vida y la dignidad humanas no deben verse comprometidas jamás, y que ciertos actos, ya sea que los cometan agentes estatales o no estatales, no están nunca justificados para ningún fin. La normativa internacional de derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario definen los límites de la conducta política y militar permisible. El enfoque irresponsable de la vida y la libertad humanas socava las medidas de lucha contra el terrorismo.”¹²

12 Informe del Alto Comisionado presentado conforme a la resolución 48/141 de la Asamblea General – Los Derechos Humanos como marco de unión, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/18 27 de febrero de 2002, párrafo 5.

III. LA RESOLUCIÓN N° 1373 (2001) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

1. La resolución N° 1373 y el Comité contra el terrorismo

El 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución 1373 (2001). Por el hecho de haber sido adoptada bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, esta resolución es obligatoria para todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Confirmando que todo acto de terrorismo internacional constituye una amenaza para la paz y para la seguridad internacionales del mismo modo que el derecho natural de legítima defensa, individual o colectiva, el Consejo de Seguridad ha solicitado a los Estados su colaboración urgente para prevenir y reprimir los actos terroristas, especialmente mediante una cooperación mayor y la aplicación integral de las convenciones internacionales relativas al terrorismo. El Consejo de Seguridad ha considerado que los Estados deben complementar la cooperación internacional tomando medidas suplementarias para prevenir y reprimir, por todos los medios lícitos, la financiación y la preparación de todo acto terrorista dentro de sus territorios.

El Consejo de Seguridad ha decidido, en su resolución 1373 (2001), que todos los Estados deben, particularmente, prevenir y reprimir la financiación de los actos de terrorismo; tipificar en la legislación los actos de terrorismo como infracciones graves así como la provisión o la colecta deliberada de fondos destinados a la perpetración de dichos actos; y congelar los fondos y otros haberes financieros o recursos económicos de los autores y cómplices de actos terroristas, al igual que las entidades que les pertenezcan o que se encuentren bajo su control. Igualmente, el Consejo de Seguridad ha decidido que todos los Estados deben abstenerse de proporcionar cualquier tipo de apoyo a las entidades o personas implicadas en esos actos terroristas, deben tomar medidas que impidan que dichos actos se cometan y enjuiciar a todas aquellas personas que participen en la financiación, la organización, la preparación o la perpetración de actos de terrorismo o que las apoyen de cualquier manera. La resolución impone, también, diversas obligaciones en

materia de asistencia y de ayuda mutua judicial, administrativa y policial; de control de fronteras y en lo referente a documentos de identidad y de viaje; y de intercambio de información operacional y de datos. En lo que respecta al asilo, la resolución insta a los Estados a denegar el asilo a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionar refugios; a tomar medidas apropiadas con el objeto de cerciorarse, “antes de conceder el estatuto de refugiado, [...] de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión;” y, de conformidad con el Derecho Internacional, “asegurar que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, y que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas”.

Finalmente, el Consejo de Seguridad ha decidido crear un comité del Consejo de Seguridad: el Comité encargado de la lucha contra el terrorismo, más conocido como Comité contra el Terrorismo (CTC). Este Comité está compuesto por todos los miembros del Consejo de Seguridad y se encarga de supervisar la ejecución, por parte de los Estados, de las obligaciones impuestas mediante la resolución 1373 (2001). A petición del Consejo de Seguridad, todos los Estados deben informar al CTC sobre las medidas que toman para cumplir con lo estipulado en la resolución 1373 (2001). Para que los Estados cumplan con las obligaciones de dicha resolución, de acuerdo con la resolución N° 1377 (2001), adoptada el 12 de noviembre de 2001 por el Consejo de Seguridad, el CTC debe también examinar la forma de prestarles asistencia técnica, en cooperación con las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales. Así, respecto de la resolución 1373 (2001), el CTC tiene un mandato doble: supervisar que los Estados la pongan en práctica, así como proporcionarles y coordinar la asistencia técnica atribuida dentro de ese marco.

Desde el mes de octubre de 2001, cuando comenzó a trabajar, el CTC definió las directrices escritas para los Estados, en lo referente a la información que éstos deben proporcionarle en sus informes.¹³ De acuerdo con dichas

13 Dichas directrices se encuentran disponibles en la página Web:
<http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/docsf.htm>.

directrices, en sus informes, “los Estados deberán poner en evidencia, de manera concisa y clara, refiriéndose a las disposiciones de la resolución 1373 (2001), las medidas de orden legislativo y ejecutivo (es decir, administrativas o no-legislativas) que han establecido o que pretenden tomar para hacer efectiva la resolución, así como las demás iniciativas que tomen en los ámbitos que cubre la resolución.”¹⁴ El CTC ha designado a 6 expertos que lo asesorarán en la tarea de revisar los informes presentados.¹⁵ Al mes de octubre de 2002, 174 Estados y 5 entidades habían presentado ya sus informes.¹⁶ Únicamente 17 Estados no lo habían hecho aún.

2. La resolución N° 1373 y las medidas nacionales

En el plano nacional y, fundamentalmente, a raíz de la resolución N° 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, numerosos Estados adoptaron o anunciaron medidas para combatir el terrorismo. Muchas de estas medidas e iniciativas, se han constituido ya en motivo de preocupación de órganos y mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, tanto en el ámbito universal como en el regional. Tal como lo señala, Sra. Kalliopi K. Koufa, Relatora Especial sobre el terrorismo y los derechos humanos, de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas:

“Al margen de los acontecimientos del 11 septiembre, han aumentado los actos de terrorismo en todo el mundo, especialmente en relación con otras situaciones de crisis y “zonas críticas”. Las respuestas al terrorismo también han sido radicales, y en ocasiones se han adoptado medidas bajo la influencia del

14 “Directrices para la presentación de informes sometidos de acuerdo con el párrafo 6 de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, 28 de septiembre de 2001”, párrafo 1(2).

15 Se trata de Mr. Walter Gehr (Austria), Ms. Heidi Broekhuis (Países Bajos), Mr. Joel Sollier (Francia), Mr. Jeremy Wainwright (Australia), Mr. M.R. Sivaraman (India), y Mr. Benedicto Jiménez Bacca (Perú).

16 “Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad”, documento de las Naciones Unidas S/PRST/2002/26, 8 de octubre de 2002.

pánico o con carácter urgente [...]. Estas reacciones cercanas al pánico pueden tener graves consecuencias para el Derecho Internacional y la normativa de derechos humanos, así como para el derecho humanitario.”¹⁷

Así, por ejemplo, a raíz de la toma de rehenes del teatro de Moscú, la Duma de Rusia (Cámara baja) aprobó, en octubre de 2002, un proyecto de ley que modifica la ley sobre la prensa de 1991 y la ley sobre la lucha anti-terrorista de 1998.¹⁸ El proyecto preveía la no-restitución de los restos mortales de los autores de atentados terroristas a sus familiares y la prohibición para informar sobre el lugar de su sepultura. El representante del Presidente Vladimir Putin ante la Duma, M. Alexandr Kotenkov justificó esta medida con base en “[que]un terrorista no es sólo un asesino, sino también el miembro de una organización política que persigue determinados fines, y el sólo hecho de su enterramiento es un acto político y hay que impedir desde un principio que pueda ser utilizado”.¹⁹ Se impusieron restricciones draconianas a la libertad de información y de prensa. El proyecto fue adoptado por la Duma federal (Cámara alta), el 13 de noviembre, después de un debate parlamentario que duró menos de una hora.

Los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas han tenido la posibilidad de estudiar el impacto, en materia de derechos humanos, de las medidas que adoptaron algunos Estados. Así, en sus observaciones al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Comité de Derechos Humanos estimó “con preocupación que el Estado Parte, en su afán de dar cumplimiento, entre otras cosas, a su obligación de luchar contra las actividades terroristas en cumplimiento de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, está considerando la posibilidad de adoptar medidas legislativas que podrían tener efectos de largo alcance sobre los derechos enunciados en el Pacto y que, en opinión del Estado Parte, podrían

17 Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/2002/35, 17 de julio de 2002, párrafo 59.

18 Ley federal N° 130-FZ, sobre la lucha contra el terrorismo, 25 de julio de 1998.

19 Declaración de M. Alexandr Kotenkov, publicado en el diario El País, edición del 17 de octubre de 2002.

exigir la suspensión de algunas de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. El Estado Parte debe velar por que cualesquiera medidas que adopte a este respecto cumplan plenamente con las disposiciones del Pacto, inclusive, en su caso, con las disposiciones en materia de suspensión que figuran en el artículo 4 del Pacto.”²⁰ Respecto de las medidas antiterroristas egipcias, el Comité ha constatado “con inquietud la competencia que se concede a los tribunales militares y a los tribunales de seguridad del Estado para juzgar a civiles acusados de terrorismo, siendo así que tales tribunales no ofrecen garantías de independencia y que no es posible apelar contra sus decisiones ante una jurisdicción superior [...] [y que] nacionales condenados por terrorismo y expulsados a Egipto no han gozado, desde el momento de su detención, de todas las garantías que ofrecen la seguridad de que no se les aplican malos tratos, en especial mediante su colocación a régimen de incomunicación durante más de un mes”.²¹ En lo referente a las restricciones al derecho de asilo y en los procedimientos de expulsión tomadas en el marco de la lucha antiterrorista, el Comité de Derechos Humanos ha expresado su profunda preocupación respecto de las medidas que se han tomado en Suecia,²² Nueva Zelanda²³ y Yemen.²⁴ Igualmente, el Comité ha constatado con preocupación que algunos Estados no habían realizado un estudio para comprobar si las medidas legislativas y otras, tomadas como resultado de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, respetaban las obligaciones del Estado parte bajo Pacto.²⁵

20 Documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/73/UK, CCPR/CO/73/UKOT, 5 de noviembre de 2001, párrafo 6.

21 “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Egipto”, documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/76/EGY, 1 de noviembre de 2002, párrafo 16

22 “Observaciones finales: Suecia”, documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/74/SWE, 24 de abril de 2002, párrafo 12.

23 “Observaciones finales: Nueva Zelanda”, documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/75/NZL.

24 “Observaciones finales: Yemen”, documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/75/YEM.

25 “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: República de Moldavia”, documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/75/MDA, 26 de julio de 2002, párrafo 8.

Por su lado, el Comité contra la Tortura ha expresado su preocupación por las expulsiones de extranjeros sospechosos de actos terroristas, practicadas en Suecia, sin que se les haya respetado su derecho a un recurso.²⁶ El Comité, en relación con la Federación Rusa, ha recordado que incluso en la lucha antiterrorista, ninguna circunstancia especial puede invocarse para justificar la tortura.²⁷ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en lo concerniente a Nueva Zelanda, observó “con preocupación que casi todos los solicitantes de asilo que se presentaron en la frontera después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 fueron en un principio detenidos. Aunque toma nota de que esta práctica del Servicio de Inmigración de Nueva Zelanda fue recusada por el Tribunal Superior y de que la práctica de detener a los solicitantes de asilo se ha suspendido, a excepción de unos pocos casos, observa también que el Servicio de Inmigración ha apelado de la decisión del Tribunal Superior y que la práctica puede reanudarse si la apelación se acepta.”²⁸ En relación con el Canadá, el Comité, expresó su preocupación por el hecho de que “después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, los musulmanes y árabes han sido objeto de un aumento del odio, la violencia y la discriminación raciales. Por lo tanto, el Comité acoge con agrado la declaración que hizo el Primer Ministro en la Mezquita Central de Ottawa, en la que condenó todos los actos de intolerancia y odio contra los musulmanes, así como el fortalecimiento de la legislación canadiense para reprimir la incitación al odio y la violencia. A ese respecto, el Comité pide al Estado Parte que vele por que la aplicación de la Ley de lucha contra el terrorismo no tenga consecuencias negativas para los grupos étnicos y religiosos, los inmigrantes, los solicitantes-

26 “Observaciones y recomendaciones del Comité contra la Tortura - Suecia”, documento de las Naciones Unidas CAT/C/CR/28/6, 6 de junio de 2002, párrafo 6 (b).

27 “Observaciones y recomendaciones del Comité contra la Tortura - Federación Rusa”, documento de las Naciones Unidas CAT/C/XXVIII/Concl.5, 16 de mayo de 2002, párrafo 4.

28 “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la discriminación racial: Nueva Zelanda”, documento de las Naciones Unidas A/57/18, 1 de noviembre de 2002, párrafo 427.

tes de asilo y los refugiados, en particular como resultado del establecimiento de perfiles raciales.”²⁹

Los procedimientos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos también abordaron estos fenómenos. El 10 de diciembre de 2001, con ocasión de la Jornada de los Derechos Humanos, 17 relatores especiales y expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos publicaron una declaración conjunta en la que recordaban a los Estados de su obligación, en virtud del Derecho Internacional, de hacer respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales. Profundamente preocupados por las leyes y otras medidas adoptadas o consideradas posibles para combatir el terrorismo y proteger la seguridad nacional, que limitarían los derechos humanos y las libertades fundamentales, los relatores especiales y los expertos independientes recordaron especialmente a los Estados, el principio fundamental de no-discriminación en virtud del cual toda persona puede prevalerse de todos los derechos y de todas las libertades “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Después de los acontecimientos del 11 de septiembre, en numerosos países, las condiciones de algunos grupos humanos se degradaron, sus derechos se debilitaron, y, con frecuencia, se han enfrentado con diversas dificultades o se han visto afectados por medidas tomadas en nombre de la lucha antiterrorista. Los defensores de derechos humanos, los inmigrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados, los miembros de minorías religiosas y étnicas, los militantes políticos y los periodistas, pertenecen a estas categorías de grupos. Así, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, observó en 2002 de qué manera “en el desconcierto resultante, ciertos individuos establecieron rápidamente una relación entre terroristas, musulmanes y/o árabes. Se informó al Relator Especial de que los atentados

29 “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la discriminación racial: Canadá”, documento de las Naciones Unidas A/57/18, 1 de noviembre de 2002, párrafo 338.

terroristas del 11 de septiembre han provocado reacciones racistas con respecto a los musulmanes, los árabes y otras poblaciones del Oriente Medio en un cierto número de países, especialmente Australia, el Canadá, los Estados Unidos y varios países miembros de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia). Se ha registrado un aumento de los insultos, las agresiones físicas o los atentados contra las propiedades de miembros de esas comunidades. Las autoridades de los países interesados y la mayoría de los agentes políticos de esos países han adoptado una posición en contra de esas reacciones racistas.”³⁰ Por su parte, la Relatora Especial para los derechos humanos de los migrantes expresó su preocupación sobre la situación de los migrantes y advirtió a la Comunidad internacional sobre las “políticas que discriminan a los inmigrantes por su origen nacional”.³¹ La Representante especial para los defensores de derechos humanos constató, en su informe de 2002, que “En el clima actual, la defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales se presenta en algunos países como una amenaza para la seguridad nacional e internacional. Frente a esta dura realidad, los defensores de los derechos humanos se encuentran asediados. Se acusa a militantes independentistas pacíficos de difundir propaganda nociva para el Estado, de ser un peligro para la seguridad nacional, de intentar derrocar al gobierno y de ayudar e instigar al terrorismo. Aunque la malhadada equiparación de la defensa legítima y pacífica del derecho a la libre determinación con el terrorismo - como quiera que se defina éste- no es un fenómeno nuevo, es ciertamente un fenómeno de resonancia cada vez mayor y los defensores de los derechos humanos que están consagrados a la realización del anhelo de la libre determinación de los pueblos están viviendo algunos de sus momentos más amargos.”³² Asimismo, la Representante especial señalaba que “Desde los ataques del 11 de septiembre, los defensores de los derechos humanos hacen frente a mayores desafíos en su trabajo de promoción y

30 Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/24, de 13 de febrero de 2002, párrafo 12

31 Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/94, de 15 de febrero de 2002, párrafo 46.

32 Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/106, de 27 de febrero de 2002, párrafo 103.

protección de los derechos humanos de todas las personas.”³³ El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, preocupado por el hecho de que varios Estados han reaccionado antes los acontecimientos del 11 de septiembre dotándose de leyes que tienen incidencias negativas sobre el ejercicio de ciertos derechos, entre ellos la libertad de expresión, precisó que “Responder al terror limitando los derechos humanos, que en algunos casos ha llevado siglos establecer, es hacer el juego de los terroristas y permitir que el miedo se imponga a los derechos.”³⁴

3. Desafíos y lagunas de la resolución N° 1373 y del CTC

La resolución N° 1373 (2001), dado su carácter obligatorio y el volumen de obligaciones que ha creado para los Estados, tiene hondas consecuencias. En el marco del cumplimiento de lo estipulado en la resolución N° 1373 (2001), numerosos países han adoptado medidas, en particular, nuevas legislaciones penales para combatir el terrorismo, o utilizan legislaciones nacionales preexistentes. En otros países, proyectos de este tipo se encuentran en curso. Algunas de estas medidas plantean serios retos en materia de Derecho Internacional, particularmente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los refugiados.

Lamentablemente, la resolución N° 1373, hace muy poca referencia al Derecho Internacional, especialmente en lo relacionado con los derechos humanos. Se hace una referencia al Derecho Internacional en materia de intercambio de información, de extradición y de abuso del derecho de asilo. El Consejo de Seguridad no hace ninguna mención sobre la necesidad de que "todas las medidas contra el terrorismo deben ajustarse estrictamente al

33 Ibid, párrafo 106.

34 Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/75, de 30 de enero de 2002, párrafo 74.

Derecho Internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos”³⁵, como lo reiteran con insistencia la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos.³⁶ No se trata de un simple problema de semántica. Esta ausencia notoria, vinculada con referencias reiterativas a la legislación nacional, constituye una fuente de gran preocupación. Así lo ha señalado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe “Los Derechos humanos como marco de unión”, al advertir “los graves problemas de derechos humanos que podría causar la aplicación indebida de la resolución 1373 (2001)”.³⁷

Una de las paradojas de la resolución N° 1373 es que establece una larga lista de obligaciones jurídicas con miras a combatir el terrorismo pero sin aportar una definición jurídica de éste. Tal como lo señalan el Comisario principal de la Policía nacional francesa, M. Jean-François Gayraud, y el Magistrado David Sénat, “la resolución 1373 [...] decreta la erradicación universal del terrorismo sin definirlo”.³⁸ A partir de ese momento, para cumplir con sus obligaciones estipuladas en la resolución 1373, los Estados recurren a las definiciones del terrorismo tipificadas en sus legislaciones nacionales. Estas definiciones son de diversa índole y tipifican comportamientos diversos. Algunas legislaciones nacionales tipifican actos que no podrían definirse como “actos terroristas”. Otras, tipifican actos lícitos, según el Derecho Internacional, de oposición política y/o social y el ejercicio de las libertades de asociación y de expresión. Diversas legislaciones nacionales establecen definiciones legales del delito de terrorismo en términos vagos e imprecisos. Esto permite criminalizar los actos legítimos y/o lícitos según el Derecho Internacional así como las formas legítimas del

35 Resolución 54/164 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 17 de diciembre de 1999 (último párrafo del Preámbulo) y resolución 56/160 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 19 de diciembre de 2001.

36 Resoluciones N° 2002/35, 2001/37, ° 2000/30, 1999/27 y 1998/47.

37 Informe del Alto Comisionado presentado conforme a la resolución 48/141 de la Asamblea General - Los Derechos Humanos: como marco de unión , documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002, párrafo 31.

38 Gayraud, Jean-François y Sénat, David, Le terrorisme. Collection “Que sais-je?”, N° 1768, Presses universitaires de France, 3ª edición, Paris, 2002, página 29. (Original en francés, traducción libre)

ejercicio de las libertades fundamentales, de oposición política y/o social pacífica. Este tipo de tipificaciones, vulnera el principio de legalidad en materia de crímenes y de delitos, *nullum crimen sine lege*. Este principio, reconocido universalmente,³⁹ y particularmente por los tratados de derechos humanos,⁴⁰ prescribe que las definiciones legales de las infracciones penales deben ser estrictas y estar desprovistas de todo equívoco y ambigüedad.⁴¹ Asimismo, el principio tiene como corolarios, la aplicación no retroactiva de la ley penal, la interpretación restrictiva de la ley penal y la prohibición de la analogía.⁴² Tal como lo señaló el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados, tales definiciones son contrarias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y a las “condiciones generales prescritas por el Derecho Internacional”.⁴³ Por ejemplo, el Comité de los Derechos Humanos recomendó a las autoridades egipcias que se revisara una ley antiterrorista puesto que “la definición de terrorismo en esta ley es tan amplia que engloba una gran variedad de actos de gravedad diversa.”⁴⁴

-
- 39 La Comisión de Derecho Internacional consideró que se trata de un principio fundamental de derecho penal (documento de las Naciones Unidas, Suplemento N° 10 (A/49/10), página 81).
- 40 Artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 7 de la Convención europea de Derechos Humanos; artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículo 7 de la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos.
- 41 Véase, por ejemplo, Comité de derechos humanos “Observaciones finales del Comité de derechos humanos: Argelia”, documento de las Naciones Unidas CCPR/C/79/Add.95, 18 de agosto de 1998, párrafo 11; “Observaciones finales del Comité de derechos humanos: Portugal (Macao)”, documento de las Naciones Unidas CCPR/C/79/Add.115, 4 de noviembre de 1999, párrafo 12; y “Observaciones finales del Comité de derechos humanos: República Popular Democrática de Corea”, documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/72/PRK, 27 de agosto de 2001, párrafo 14. Véase, también, Corte Europea de Derechos Humanos, sentencia de 25 de mayo de 1993, *Caso Kokkinakis c. Grecia*, en Serie A, N° 260-A, página 22, párrafo 52.
- 42 Este principio y sus corolarios se aplican tanto en derecho penal nacional como en derecho penal internacional. Así, el artículo 22 (2) del Estatuto de Roma prescribe: “La definición del crimen es de estricta interpretación y no puede ser extensiva por analogía”.
- 43 Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/39/Add.1, párrafo 129.
- 44 “Observaciones y recomendaciones del Comité de Derechos Humanos - Egipto”, CCPR/C/79/Add.23, 9 de agosto de 1993, párrafo 8.

Esta preocupación se reiteró en 2002 y el Comité recomendó que “el Estado parte debe velar por que las medidas tomadas en nombre de la lucha contra el terrorismo estén en plena conformidad con las disposiciones del Pacto. Debe velar para que toda acción legítima contra el terrorismo no constituya una fuente de violaciones del Pacto.”⁴⁵

La resolución N° 1373 (2001) confiere un mandato de control de su ejecución al CTC. Se trata de supervisar las medidas tomadas para la ejecución de las obligaciones impuestas por la resolución N° 1373 (2001), de las medidas para combatir el terrorismo. Pero, en términos de control, no hay nada prescrito sobre la compatibilidad de estas medidas y las normas y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho de los refugiados. Esto se confirma en las directrices para la presentación de informes sometidos de acuerdo con la resolución 1373 (2001), elaboradas por el CTC.⁴⁶ No se ha realizado ninguna petición a los Estados con el objeto de proporcionar información en sus informes sobre las salvaguardas existentes o las que se han adoptado en el plano nacional para la protección y el respeto de los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los refugiados, en el marco de la lucha antiterrorista. La resolución 1373 ni las disposiciones adoptadas por el CTC tienen relación con el control sobre la compatibilidad de las medidas antiterroristas con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El presidente del CTC anunció en repetidas ocasiones que se integraría, en el control ejercido por dicho comité, una dimensión relacionada con los derechos humanos. Anuncios de este tipo son, en efecto, importantes pero no bastan para garantizar un control efectivo, pues el enfoque del control del CTC es, fundamentalmente, de derecho penal y los derechos humanos parecen desempeñar un papel marginal.

45 “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Egipto”, documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/76/EGY, de 11 de noviembre de 2002, párrafo 16. (Traducción libre)

46 “Directrices para la presentación de informes sometidos de acuerdo al párrafo 6 de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, el 28 de septiembre de 2001”, página Web: <http://www.un.org/french/doc/sc/committees/1373/guidf.htm>.

Dadas las hondas consecuencias de la resolución 1373 (2001) en materia de derechos humanos, esta laguna es preocupante. Frente a la ejecución por parte de los Estados de la resolución 1373 (2001), existe un serio déficit de mecanismos de control de las normas y obligaciones de derechos humanos. El sistema de los derechos humanos de las Naciones Unidas, tal como existe hoy, se muestra deficitario frente a los grandes retos, necesidades y urgencias planteados por la resolución 1373 (2001). Aún cuando el control que ejercen los órganos de tratados de derechos humanos así como los procedimientos de la Comisión de Derechos Humanos es importante, resulta insuficiente.

Los diferentes Comités de los tratados de derechos humanos ejercen su control a través del examen de informes periódicos de los Estados (control administrativo) o en el marco de comunicaciones individuales (control *cuasi* jurisdiccional). Aunque importante y necesario, este control tiene límites jurídicos, procesales, estructurales y operacionales. El control, sea administrativo o *cuasi* jurisdiccional, es ejercicio por cada Comité sólo respecto de los Estados parte del respectivo tratado de derechos humanos.⁴⁷ Además, el control *cuasi* jurisdiccional está condicionado al reconocimiento del Estado parte al tratado de la competencia del Comité respectivo para tratar un caso de comunicación individual.⁴⁸ El control administrativo se encuentra igualmente limitado por el hecho de que no se ejerce sino en relación con los

47 En lo que concierne al Comité de Derechos Humanos, 44 Estados no hacen parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En lo que concierne al Comité contra la Tortura, 61 Estados no hacen parte de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En lo que concierne al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 28 Estados no hacen parte de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En lo que concierne al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 23 Estados no hacen parte de la Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En lo que concierne al Comité de los Derechos del Niño, sólo dos países no han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño.

48 Así, por ejemplo, en lo que concierne a las tomas de posesión ante el Comité de Derechos Humanos, 88 de los 149 Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no hacen parte del Protocolo facultativo, que confiere tal competencia al Comité. La Convención sobre los Derechos del Niño no establece un sistema de comunicación individual.

derechos y obligaciones estipuladas por cada tratado. Dicho esto, hay que reconocer que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cubre, de manera general, los derechos humanos, con excepción de los derechos económicos, sociales y culturales. La naturaleza periódica del sistema de informes, los enormes retrasos acumulados en la presentación de estos, y la capacidad de trabajo limitada de los Comités, resultado principalmente de los apremios presupuestarios, son también factores que limitan este control. Así, por ejemplo, el Comité de los Derechos Humanos examina un promedio de 15 a 20 informes por año. Desde la adopción de la resolución 1373 (2001) y hasta el mes de noviembre de 2002, el Comité de los Derechos Humanos estudió los informes de 12 Estados parte del Pacto⁴⁹ y, sobre 6 de estos⁵⁰, expresó su preocupación respecto de medidas antiterroristas tomadas y recordó que cada Estado parte tiene la obligación de velar porque las medidas para el cumplimiento de la resolución del Consejo de Seguridad se ajusten plenamente a lo dispuesto en el Pacto. En cuanto al control *cuasi* jurisdiccional, éste es aleatorio, puesto que depende de que se sometan comunicaciones individuales ante los Comités. A esto se suma el hecho de que en general, un procedimiento de comunicación individual tarda al menos tres años, si no más. En ese marco, la naturaleza del control, sea éste administrativo o *cuasi* jurisdiccional, es más *ex post facto* que preventiva.

El control mediante los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos es también insuficiente para satisfacer la necesidad de control de las medidas adoptadas en virtud de la resolución 1373 (2001). A pesar de que este control se extiende a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, se basa en enfoques temáticos, limitados a la naturaleza de cada mandato, por lo que no permite un enfoque y un control integrales. Además, desde hace muchos años, los procedimientos especiales de la

49 Se trata de Azerbaiyán, Egipto, Georgia, Hungría, Nueva Zelanda, República de Moldavia, Reino Unido, Suecia, Suiza, Togo, Ucrania y Yemen. Durante este período, el Comité debería, también, haber examinado otros tres informes: Afganistán, Gambia y Surinam.

50 Se trata de Egipto (CCPR/CO/76/EGY), Nueva Zelanda (CCPR/CO/75/NZL), República de Moldavia (CCPR/CO/75/MDA), Reino Unido (CCPR/CO/73/UK,CCPR/CO/73/UKOT), Suecia (CCPR/CO/74/SWE) y Yemen (CCPR/CO/75/YEM).

Comisión de Derechos Humanos han sufrido importantes restricciones presupuestarias y una grave escasez de personal de secretariado. Es así como los relatores y representantes especiales, los expertos y presidentes de los grupos de trabajo de la Comisión señalaron que el insuficiente apoyo administrativo proporcionado por el Alto Comisionado a los titulares de mandato se ha convertido en un factor importante que “perturba en gran medida sus trabajos”.⁵¹

De ahí que el establecimiento de un procedimiento o de un sistema que controle la compatibilidad de las medidas antiterroristas tomadas por los Estados en el marco de la resolución 1373 (2001) con las normas y obligaciones internacionales de los derechos humanos, es indispensable. Un sistema, o procedimiento, tal debería integrar los trabajos de los órganos de los tratados, especialmente el Comité de Derechos Humanos, así como los mecanismos y procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos. Igualmente, para ser efectivo, deberá poseer no sólo un carácter de control propiamente dicho, sino también dimensiones preventivas y de asistencia técnica. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos debería estar en el corazón del sistema, en razón de su mandato general establecido por la resolución 48/141 de la Asamblea General de 1993.⁵² Finalmente, un sistema de este tipo debería interactuar y cooperar con el CTC, sobre bases y procedimientos claramente definidos.

-
- 51 “Informe de la reunión de relatores y representantes especiales, expertos y presidentes de los grupos de trabajo encargados de la aplicación de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y del programa de servicios consultivos”, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/14, de 11 de septiembre de 2001, párrafo 76.
- 52 El párrafo 4 de la resolución 48/141, estipula que “el Alto Comisionado para los Derechos Humanos será el funcionario de las Naciones Unidas que tendrá la responsabilidad principal respecto de las actividades de la Organización en materia de derechos humanos bajo la dirección y la autoridad del Secretario General.” Entre otras, las funciones del Alto Comisionado son: “Promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos; [...] Proporcionar, [...] servicios de asesoramiento y asistencia técnica [...]; Desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo [...]; [y] Coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas” (Párrafo 4, literales a, d, f y, finalmente, i).

Durante la 58ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos, en 2002, México y otros países presentaron un proyecto de resolución proponiendo el establecimiento de un mecanismo de control de las medidas nacionales adoptadas en virtud de la resolución N° 1373 (2001)⁵³ respecto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los refugiados. El mecanismo propuesto se encontraba en el seno del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sin embargo, debido a la fuerte oposición de numerosos Estados y ante el riesgo de desnaturalizar el objeto del proyecto de resolución, México retiró el texto propuesto. En junio de 2002, el presidente del CTC se manifestó públicamente sobre la necesidad de integrar una dimensión de derechos humanos en el control del cumplimiento de la resolución 1373 (2001). El presidente anunció, también, que se estaban estableciendo contactos entre el CTC y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y dio la bienvenida a un “control paralelo del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos”. En relación con los contactos, las “Propuestas de “más orientación” para la presentación de informes de conformidad con el párrafo 6 de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad”⁵⁴, formuladas por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en su informe “Los derechos humanos como marco de unión” dirigido a la Comisión de Derechos Humanos en febrero de 2002, fueron incluidas por el CTC en las “Directrices para la presentación de informes de conformidad con el párrafo 6 de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, 28 de septiembre de 2001”.⁵⁵ Al menos así lo informó el Alto Comisionado para los Derechos Humanos ante la Asamblea General, durante la 57ª sesión en 2002.⁵⁶

53 Presentación del Embajador M. Jeremy Greenstock, Presidente del Comité contra el terrorismo, en el Simposio “Combatir el terrorismo internacional, la contribución de las Naciones Unidas”, celebrada en Viena los días 3 y 4 de junio de 2002. Texto disponible en la página Web: <http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/docsf.htm>. En octubre de 2002, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos intervino ante el CTC.

54 Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002, Anexo I.

55 Véase página Web: <http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/briefings.htm>

56 “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, documentos oficiales de la Asamblea General, 57 sesión, Suplemento N° 36 (A/57/36), párrafo 3.

A este primer paso por corregir la situación, le siguió, en diciembre de 2002, la adopción de la resolución 57/219, “Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”, por la Asamblea General. En su resolución, la Asamblea General daba al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el mandato de formular recomendaciones generales respecto de las obligaciones de los Estados en la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la adopción de medidas antiterroristas. La Asamblea General también recordó que los Estados deben procurar que toda medida tomada para combatir el terrorismo esté conforme con las obligaciones en Derecho Internacional, respetando particularmente los derechos humanos reconocidos internacionalmente, el Derecho de los refugiados y el Derecho Internacional Humanitario. Aunque se trató de un nuevo paso hacia adelante y sin negar la importancia del mandato conferido al Alto Comisionado, podemos constatar que la resolución no estableció ningún sistema de control verdadero en materia de derechos humanos. Durante los debates en la Asamblea General, la Federación Rusa había presentado una propuesta de elaboración de un “Código para la protección de los derechos humanos contra el terrorismo”.⁵⁷ La propuesta rusa está orientada hacia el combate contra el terrorismo como medio para proteger los derechos humanos y no hacia la protección de los derechos humanos en la lucha contra dicho flagelo. Aunque la propuesta no fue adoptada, la Federación Rusa anunció que planeaba discutirla durante la 59ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos en marzo – abril 2003.

57 Carta del Representante de la Federación Rusa ante las Naciones Unidas dirigida al Secretario general, con fecha de 5 de noviembre de 2002, documento de las Naciones Unidas A/C.3/57/7.

IV. PROYECTO DE CONVENCIÓN SOBRE EL TERRORISMO INTERNACIONAL

Después de los acontecimientos del 11 de septiembre 2001, los trabajos para la elaboración del proyecto de Convención General sobre el Terrorismo Internacional del Comité Especial creado por su resolución 51/210 de la Asamblea General, de 1996, continuaron y los debates desarrollados desde el año 2000 experimentaron un importante avance. El Comité Especial se reunió en octubre de 2001 y en enero de 2002.⁵⁸ El proyecto de Convención internacional presentaba diversos aspectos fuente de preocupaciones, especialmente, en lo relacionado con la definición del crimen de terrorismo internacional, el campo de aplicación de la Convención y el Derecho Internacional Humanitario, el principio de *non-refoulement* y las salvaguardas contra la impunidad. Amnistía Internacional,⁵⁹ Human Rights Watch⁶⁰ y la Comisión Internacional de Juristas⁶¹ han planteado muchas dudas y expresado su preocupación respecto de estos asuntos.

Por iniciativa del Comité Especial, la Sexta Comisión de la Asamblea General decidió, el 7 de octubre de 2002, que sus trabajos proseguirían en su seno, en el marco de un Grupo de trabajo.⁶² El Grupo de trabajo, durante su primera sesión el 15 y el 16 de octubre de 2002, examinó el proyecto de Convención General sobre el Terrorismo Internacional,⁶³ pero sólo estudió algunas de las disposiciones del proyecto. Sin embargo, muchos de los pro-

58 Documentos de las Naciones Unidas A/C.6/56/L.9 y A/57/37, suplemento N° 37.

59 Véase “Comprehensive Convention Against International Terrorism -Joint Letter – Amnistía Internacional/ Human Rights Watch” 28 de enero de 2002 (<http://hrw.org/press/2002/01/terror012802-ltr.htm>) (Original en inglés)

60 Véase “Human Rights Watch Commentary on the Draft Comprehensive Convention on Terrorism”, 15 de octubre de 2001 (<http://www.hrw.org/press/2001/10/terror-com1017.htm>).

61 Véase “International Commission of Jurists (ICJ)'s position on draft Comprehensive Convention on International Terrorism” 24 de enero de 2002 y Terrorismo y Derechos Humanos, Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, abril de 2002, páginas 119 a 127. (Original en inglés)

62 Documento de las Naciones Unidas A/C.6/57/L.9, párrafos 1 y 2.

63 Documento de las Naciones Unidas A/C.6/57/L.9, de 16 de octubre de 2002.

blemas planteados por la Comisión Internacional de Juristas, en enero de 2002, persisten.

La definición del crimen de terrorismo internacional (artículos 2 y 2 bis) propuesta plantea muchos problemas, especialmente en lo que concierne al principio de legalidad de los delitos, *nullum crimen sine lege*. Contiene varios elementos que van en detrimento de una definición estricta y precisa de las infracciones. Se emplean términos tales como “daños graves”, “gran perjuicio económico”, “naturaleza” y “contexto” o “creíble y seria” que constituyen referencias a conceptos vagos e inciertos. El uso de términos “por su naturaleza o su contexto”, que sugieren que el elemento intencional dependería de la “funcionalidad” del crimen y no de la intencionalidad del autor (elemento moral), esboza un principio de responsabilidad objetiva, contrario al principio de responsabilidad subjetiva del derecho penal y al principio de legalidad.⁶⁴ El Grupo de trabajo no alcanzó el consenso sobre la definición del crimen de terrorismo internacional, en octubre de 2002. Diversas delegaciones gubernamentales precisaron que una definición no se podría establecer antes de un acuerdo sobre el campo de aplicación de la Convención, es decir el artículo 18.

El campo de aplicación de la Convención (artículos 1, 2 y 18,2) también es motivo de preocupación. El párrafo 2 del artículo 18 del proyecto original excluye a las Fuerzas Armadas, definidas como “Fuerzas Armadas de un Estado” (artículo 1,2), del campo de aplicación de la Convención. Pero el proyecto no excluye del campo de aplicación de la Convención a las partes no gubernamentales en un conflicto armado interno⁶⁵ y a los movimientos

64 Tal como lo señala el Profesor Pierre-Marie Dupuy, la responsabilidad subjetiva en materia penal, como la individualidad de la sanción penal, es un principio de Derecho Internacional penal y una norma imperativa (“Normes internationales pénales et droit impératif (jus cogens)”, en H. Ascencio, E. Decaux y A. Pellet, Droit international pénal, Ed. A. Pedone, Paris 2000, Capítulo 6, párrafos 10 y 11, página 74). Véase, también, Commission interaméricaine de droits de l'homme, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, documento de la Organización de los Estados Americanos OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., de 22 de octubre de 2002, párrafo 227.

65 Véase el Artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra y el artículo 1° del Protocolo Adicional relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional.

que “luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas”.⁶⁶ Esto tiene como consecuencia la criminalización a nivel del Derecho Internacional de todo acto de guerra, sea éste lícito o no a la luz del Derecho Internacional Humanitario, cometido por dichas partes y movimientos. Tal regulación es contraria a las prescripciones del Derecho Internacional Humanitario y permite la criminalización de actos lícitos según las Convenciones de Ginebra de 1949 y de sus dos Protocolos adicionales. Esto vulnera, de manera fundamental, el Derecho Internacional existente. Para estar en conformidad con las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, la Convención debería excluir de su campo de aplicación, las partes en conflicto, trátase de Fuerzas Armadas gubernamentales, de partes no gubernamentales en un conflicto armado interno, tal como lo indica el Artículo 3 Común a las Convenios de Ginebra, o de movimientos que “luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas”. Durante los debates de enero de 2002, se propusieron dos nuevas redacciones del párrafo 2: una por el Coordinador y la otra por la Organización de la Conferencia Islámica. Esta última excluye del campo de aplicación de la convención las partes involucradas en

66 Párrafo 4 del artículo primero del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Hay que señalar que se trata de movimientos que luchan en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. No se trata de cualquier movimiento de liberación nacional si no de aquellos que son reconocidos como luchando en los territorios coloniales, contra la ocupación extranjera o contra regímenes racistas. Numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas reglamentan las condiciones bajo las cuales tales luchas son consideradas legítimas según el Derecho Internacional. Así, por ejemplo, en su resolución 2105 (XX) de 20 de diciembre de 1965, la Asamblea General reconoció la legitimidad de la lucha que llevan a cabo los pueblos bajo dominación colonial, en ejercicio de su derecho a la autodeterminación y a la independencia. En su Resolución 3103 (XXVIII), de 12 de diciembre de 1973, titulada “Principios básicos sobre el estatuto jurídico de los combatientes que luchan contra la dominación colonial y extranjera y contra regímenes racistas” (original en francés, traducción), la Asamblea General precisó el estatuto jurídico de los combatientes de los movimientos de liberación nacional.

los conflictos armados y no únicamente las fuerzas armadas estatales.⁶⁷ Sin embargo, en octubre de 2002, el Grupo de trabajo tampoco alcanzó el consenso sobre este tema.

En lo referente al principio de *non-refoulement*, estipulado en el artículo 15 del proyecto, el texto no experimentó mejora alguna. El artículo 15 del proyecto vuelve a tomar la “cláusula irlandesa” de la Convención europea de extradición, introduciendo las razones de origen étnico, pero no tiene en cuenta las prescripciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de *non-refoulement*⁶⁸ y, en consecuencia, limita el alcance de este principio. De una parte, el artículo 15 del proyecto condiciona el *non refoulement* a la existencia de “serias razones para creer” que la demanda de extradición tiene el propósito de enjuiciar o castigar a la persona por consideraciones de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas. Esta exigencia - “serias razones para creer” - no está prevista por el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Esta exigencia adicional del artículo 15 socava la protección establecida por el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Sin embargo, es necesario subrayar que una cláusula de salvaguarda contra la impunidad se incorporó al artículo 18 (párrafo 4).⁶⁹ Esta inclusión es importante pues la cláusula de exclusión del campo de aplicación de la convención no debería permitir una interpretación en el sentido de otorgar una

67 La redacción propuesta por la OCI es la siguiente: “Las actividades de las partes en período de conflicto armado, incluidas las situaciones de ocupación extranjera, en el sentido dado a dichos términos en Derecho Internacional Humanitario, regidas por este derecho no se rigen por la presente convención.” (Traducción libre) (Documento de las Naciones Unidas A/AC.252/2002/CRP.1, Anexo IV).

68 Ver, en particular, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 3; la Declaración sobre el Asilo Territorial, artículo 3(1); la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, artículo 8, y los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, principio 5. Véase, también, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art.22 (8); y Convención interamericana para prevenir y castigar la tortura, art. 13 (4).

69 Dicha cláusula es idéntica en las dos propuestas de redacción del artículo 18, así: 4. “Ninguna de las disposiciones del presente artículo excusa o vuelve lícitos estos actos ilícitos, o impide que sean juzgados en virtud de otras reglas del derecho” (Documento de las Naciones Unidas A/AC.252/2002/CRP.1, Anexo IV). (Traducción libre)

“licencia” para cometer actos ilícitos y, particularmente, hechos constitutivos de crímenes internacionales. No obstante, se espera que esta cláusula de salvaguarda contra la impunidad sea mejorada, y que haga referencia explícita a los crímenes internacionales.

V. LA UNIÓN EUROPEA

En el marco de la Unión Europea, se adoptaron decisiones importantes. El 20 de septiembre de 2001, el Consejo de la Unión Europea mantuvo una sesión extraordinaria que terminó, el 21 de septiembre, con la adopción de un plan de acción en materia de terrorismo. El Consejo se planteó, como objetivos prioritarios, reemplazar la extradición por un procedimiento de entrega de los autores de atentados terroristas; acordar una definición jurídica del terrorismo; y “superar el problema que plantea la doble incriminación en los casos de terrorismo”.⁷⁰ El Consejo también decidió, entre otras cosas, instaurar “Eurojust”⁷¹ y un *task-force* (grupo de operaciones) de los jefes de la policía. El 10 de diciembre de 2001, el Consejo de la Unión Europea adoptó un acuerdo sobre una postura común relativa al cumplimiento de medidas específicas con miras a luchar contra el terrorismo. El acuerdo compuesto por una gran variedad de medidas, se planteó “como objetivo, reemplazar [...] la extradición por un procedimiento de entrega de los autores de atentados terroristas, basado en un mandamiento de detención europeo” y emprender un proceso de “reconciliación del derecho penal de los Estados miembros para establecer una definición común del acto terrorista e instituir sanciones penales comunes, otra relativa al establecimiento de un mandamiento de detención europeo.” Más tarde, el Consejo de la Unión Europea adoptó una decisión-marco sobre una definición común del acto terrorista y una decisión-marco sobre un mandamiento de detención europeo. No obstante, es necesario precisar que dichas iniciativas se

70 “Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo”, Boletín UE 9-2001, en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/200109/p104006.htm>. (Traducción libre)

71 “Eurojust” es un órgano de cooperación judicial integrado por procuradores, jueces y oficiales de policía de cada país miembro de la Unión Europea. Una unidad provisional de “Eurojust”, “Pro-Eurojust”, se creó a partir del Consejo europeo de Tampere (1999). “Eurojust” se instituyó por decisión del Consejo, el 28 de febrero de 2002.

encontraban en curso bastante tiempo antes de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.⁷²

1. La decisión-marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo

La adopción de una definición común del acto terrorista comenzó a desarrollarse el 6 de diciembre de 2001 y el texto definitivo se adoptó el 13 de junio de 2002, con el título “Decisión-marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo”.⁷³ Esta decisión-marco, que debería entrar en vigor en enero de 2003, tiene como objetivo establecer una definición de las infracciones terroristas común a los Estados Miembros de la Unión Europea así como reglas jurisdiccionales comunes “para garantizar que la infracción terrorista sea objeto de procesos judiciales eficaces.”⁷⁴

La decisión-marco define dos tipos de infracciones terroristas (la infracción terrorista y la infracción relativa a un grupo terrorista) y las “infracciones vinculadas a las actividades terroristas”. La definición de la infracción terrorista se inspira en la del proyecto de Convención General sobre el Terrorismo Internacional. La decisión-marco definió como infracción terrorista una serie de “actos intencionados tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o desestabilizar

72 Así, el Consejo de la Unión Europea adoptó el 3 de diciembre de 1998, un plan de acción con respecto de las modalidades óptimas de ejecución de las disposiciones del Tratado de Ámsterdam sobre el establecimiento de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia. Los Consejos Europeos de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999) y de Santa María da Feira (19 y 20 de junio de 2000) abordaron el problema de la lucha contra el terrorismo.

73 Diario oficial n° L 164, 22/06/2002 p. 0003 - 0007.

74 “Decisión-marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo”, párrafos 7 y 8 del preámbulo.

gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.”⁷⁵ Los actos intencionales, a los que se refiere la definición, van de comportamientos que atentan contra la vida hasta la perturbación o la interrupción de todo servicio fundamental que ponga en peligro vidas humanas.⁷⁶

La infracción relativa a un grupo terrorista se define en términos de dirección de un grupo terrorista o de participación en las actividades de un grupo terrorista.⁷⁷ La decisión-marco define el “grupo terrorista” como “organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto período de tiempo, que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo”.⁷⁸ La decisión-marco precisa que por “el término ‘organización estructurada’ se entenderá una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en la que no necesariamente se ha asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni hay continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada”.⁷⁹

En cuanto a las infracciones relacionadas con actividades terroristas, se trata de delitos de derecho común cometidos para realizar una infracción terrorista o una infracción relativa a un grupo terrorista. La decisión-marco

75 Ibid, Artículo primero.

76 El artículo primero enumera los actos siguientes: atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte; atentados graves contra la integridad física de una persona; secuestro o toma de rehenes; destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas; liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; así como la amenaza de ejercer cualesquiera de dichas conductas.

77 Artículo 2 de la decisión-marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo.

78 Ibidem.

79 Ibidem.

limita dichos delitos, en lo que concierne a la infracción terrorista, al robo agravado, a la extorsión, o a la producción de documentos administrativos falsos. En lo referente a la infracción relativa a un grupo terrorista, las infracciones relacionadas con las actividades terroristas se limitan únicamente al delito de producción de documentos administrativos falsos.⁸⁰

La decisión-marco tipifica la incitación, la complicidad y la tentativa de cometer una infracción terrorista, una infracción relativa a un grupo terrorista o una infracción relacionada con las actividades terroristas.⁸¹ La responsabilidad de las personas jurídicas se establece según la decisión-marco, cuando una de las infracciones se comete “por cuenta de éstas por cualquier persona, actuando a título particular o como parte de un órgano de la persona jurídica, que ostente un cargo directivo en el seno de dicha persona jurídica”.⁸²

En materia punitiva, la decisión-marco prescribe que los Estados Miembros deben tomar las medidas necesarias para que dichas infracciones sean reprimidas con penas privativas de la libertad severas. Respecto de la infracción terrorista y la infracción relacionada con las actividades terroristas, estas deben “sean sancionadas con penas privativas de libertad superiores a las que el Derecho nacional prevé para tales delitos cuando no concurre la intención especial [...], excepto en los casos en los que las penas previstas ya sean las penas máximas posibles con arreglo al Derecho nacional”⁸³. Las penas privativas de la libertad máximas para la infracción de dirección de grupo terrorista no pueden ser inferiores a quince años y para la participación en las actividades de un grupo terrorista a ocho años. La decisión-marco establece como circunstancia atenuante de la responsabilidad penal de los autores, cómplices e instigadores de las infracciones, la renuncia a las actividades terroristas acompañada de la cooperación con las autoridades.⁸⁴

80 Artículo 3.

81 Artículo 4.

82 Artículo 7.

83 Artículo 5 (2).

En lo relacionado con las personas jurídicas, la decisión-marco prescribe que los Estados Miembros deben tomar las medidas necesarias para que toda persona jurídica declarada responsable “sea sancionada con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias, que incluirán multas de carácter penal o administrativo y, en su caso, otras sanciones”.⁸⁵

Es importante subrayar que la decisión-marco incorpora una salvaguarda. En su preámbulo prescribe “la presente Decisión marco respeta los derechos fundamentales tales como están garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, como principios de derecho comunitario. [...]. Nada de lo dispuesto en la presente Decisión marco podrá interpretarse como un intento de reducir u obstaculizar derechos o libertades fundamentales tales como el derecho de huelga, la libertad de reunión, de asociación o de expresión, ni, en particular, el derecho de fundar un sindicato con otras personas o de afiliarse a un sindicato para defender los intereses de sus miembros, así como el correspondiente derecho a manifestarse.”⁸⁶ Sin embargo, la salvaguarda que se incluyó en el dispositivo de la Decisión-marco está por debajo de lo prescrito en el preámbulo.⁸⁷

84 El artículo 6 establece que dicha cooperación consiste en “proporcionar a las autoridades administrativas o judiciales información que éstas no hubieran podido obtener de otra forma, y que les ayude a: i) impedir o atenuar los efectos del delito, ii) identificar o procesar a los otros autores del delito, iii) encontrar pruebas, o iv) impedir que se cometan otros delitos de los previstos en los artículos 1 a 4.”

85 Artículo 8. La Decisión-marco enumera otras sanciones, en particular: medidas de exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas; medidas de prohibición temporal o permanente del desempeño de actividades comerciales; sometimiento a vigilancia judicial; medida judicial de liquidación; cierre temporal o permanente del establecimiento que se haya utilizado para cometer el delito.

86 Párrafo 10 del Preámbulo.

87 Artículo primero, párrafo 2, de la decisión-marco: “La presente Decisión-marco no puede tener como consecuencia la modificación de la obligación de respetar los derechos fundamentales y los principios jurídicos fundamentales sancionados por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.”

No obstante, y muy especialmente en lo que concierne a la definición de la infracción terrorista, ciertos términos empleados constituyen referencias a conceptos vagos e inciertos. De este modo, las locuciones “naturaleza o [...] contexto” y “desestabilizar seriamente las estructuras fundamentales políticas [...] económicas o sociales” son poco precisas y su ambigüedad da lugar a diversas interpretaciones. Esta redacción contrasta con el principio de legalidad de los delitos - *nullum crimen sine lege*, según el cual las definiciones de las infracciones penales, o tipos penales, deben ser precisas y estar desprovistas de cualquier equívoco y ambigüedad.⁸⁸

2. El mandamiento de detención europeo

El 11 de diciembre de 2001, la Unión Europea adoptó el acuerdo sobre el mandamiento de detención europeo. El 13 de junio de 2002, el Consejo de la Unión Europea adoptó la “decisión-marco sobre el mandamiento de detención europeo y los procedimientos de entrega entre Estados Miembros”, cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2004. Se iniciaron gestiones para extender la aplicación del mandamiento de detención europeo a otros Estados no miembros de la Unión Europea. Así, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en su recomendación 1534 (2001), pidió al Comité de Ministros que examinase, en cooperación con las instancias de la Unión Europea, las modalidades de extensión del mandamiento de detención europeo al conjunto de los 44 Estados Miembros del Consejo de Europa, en lo referente a la lucha contra el terrorismo.

El objetivo del mandamiento de detención europeo es “la supresión de la extradición entre los Estados miembros, debiéndose sustituir por un sistema de entrega entre autoridades judiciales [y así] eliminar la complejidad y los

88 Corte Europea de Derechos Humanos, sentencia de 25 de mayo de 1993, Caso *Kokkinakis c. Grecia*, en Serie A, N° 260-A, página 22, párrafo 52.

riesgos de retraso inherentes a los actuales procedimientos de extradición.”⁸⁹ Es necesario precisar que el mandamiento de detención europeo no se limita a las infracciones terroristas. Dicho mandamiento está previsto para todas las infracciones castigadas con una pena o una medida de seguridad privativas de la libertad de un máximo de por lo menos doce meses y para las condenas a una pena o a una medida de seguridad de por lo menos cuatro meses de duración.⁹⁰ Para ciertas infracciones, la Decisión suspende el principio de doble incriminación para efectos del mandamiento de detención europeo. Para derogar la aplicación del principio de doble incriminación, dichas infracciones deben reunir simultáneamente, dos condiciones: ser castigadas en el Estado miembro de emisión del mandamiento con una pena o una medida de seguridad privativas de la libertad de un máximo de tres años, y encontrarse en la lista de infracciones sometidas al principio de doble incriminación. La Decisión-marco establece una lista de dichas infracciones, que van desde el tráfico de vehículos robados hasta los crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional.⁹¹ El terrorismo, la participación en una

89 Decisión-marco del Consejo, 13 de junio de 2002 relativa al mandamiento de detención europeo y los procedimientos de entrega entre Estados miembros, párrafo 5 del Preámbulo.

90 Ibid., artículo 2.

91 El artículo 2, párrafo 2, establece en dicha categoría de delitos las infracciones siguientes: pertenencia a organización delictiva, terrorismo, trata de seres humanos, explotación sexual de los niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, corrupción, fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, blanqueo del producto del delito, falsificación de moneda, incluida la falsificación del euro, delitos de alta tecnología, en particular delito informático, delitos contra el medio ambiente, incluido el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas, ayuda a la entrada y residencia en situación ilegal, homicidio voluntario, agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robos organizados o a mano armada, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte, estafa, chantaje y extorsión de fondos, violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos, falsificación de medios de pago, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento, tráfico ilícito de materiales radiactivos o sustancias nucleares, tráfico de vehículos robados, violación, incendio voluntario, delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, secuestro de aeronaves y buques y sabotaje.

organización criminal, el secuestro y el secuestro figuran en la lista de las infracciones que no se han sometido al principio de doble incriminación. El Consejo puede, en todo momento, por decisión unánime y previa consulta al Parlamento Europeo, añadir otras infracciones a esta lista. Así, según la Decisión-marco, el envío forzado de una persona de un Estado miembro a otro de la Unión Europea en el marco de procesos penales, de la ejecución de una pena o de una medida privativa de la libertad, podrá hacerse sin que sea necesario seguir el procedimiento formal de extradición y, en caso de ciertas infracciones, sin control de la doble incriminación.

El mandamiento de detención europeo se define como “una resolución judicial dictada por un Estado miembro con vistas a la detención y la entrega por otro Estado miembro de una persona buscada para el ejercicio de acciones penales o para la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativas de libertad.”⁹² En virtud de la Decisión-marco, la autoridad judicial expide un mandamiento de detención europeo (autoridad judicial del Estado miembro de emisión) para la autoridad judicial del país en que se encuentra la persona afectada por dicho mandamiento (autoridad judicial del Estado miembro de ejecución de dicho mandamiento). La autoridad judicial de emisión puede comunicar el mandamiento de detención europeo directamente a la autoridad judicial de ejecución o decidir señalar a la persona buscada en el Sistema de información Schengen o en la Red judicial europea. La persona detenida con fines de la ejecución del mandamiento de detención europeo, tiene derecho a beneficiarse de los servicios de un abogado y de un intérprete y a ser escuchada por la autoridad judicial de ejecución. La autoridad de ejecución debe decidir sobre la ejecución del mandamiento de detención europeo en un plazo de sesenta días que empiezan a contar a partir del arresto de la persona buscada, que puede prolongarse hasta 30 días más. La persona debe ser entregada a la autoridad judicial de emisión, a más tardar, 10 días después de la decisión final sobre la ejecución del mandamiento de detención europeo. La entrega puede ser aplazada bajo ciertas condiciones. Existe un procedimiento especial para el caso en que la persona haya dado su consentimiento para la entrega.

92 Artículo primero (1).

La Decisión-marco establece los motivos de no-ejecución obligatoria y facultativa del mandamiento de detención europeo. Los motivos de no-ejecución obligatoria tienen relación con los casos de infracción cobijada por la amnistía en el Estado miembro de ejecución, cuando este tenía competencia para sancionar esta infracción de conformidad con su propia ley penal; cuando la persona ha sido objeto de una sentencia en firme por los mismos hechos por un Estado miembro, a condición de que, en caso de condena, dicha sentencia haya sido ejecutada, esté en curso de ejecución o no pueda ser ejecutada de acuerdo con las leyes del Estado miembro de condena; y cuando la persona, debido a su edad, no puede ser tenida responsable penalmente por los hechos relativos a este mandamiento, conforme con el derecho del Estado miembro de ejecución.

La Decisión-marco incorpora dos cláusulas de salvaguarda en su preámbulo y otra en el texto dispositivo. La primera establece que “la presente Decisión marco respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y reflejados en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (7), en particular en su capítulo VI. Nada de lo dispuesto en la presente Decisión marco podrá interpretarse en el sentido de que impide la entrega de una persona contra la que se ha dictado una orden de detención europea cuando existan razones objetivas para suponer que dicha orden de detención europea ha sido dictada con fines de persecución o sanción a una persona por razón de sexo, raza, religión, origen étnico, nacionalidad, lengua, opiniones políticas u orientación sexual, o que la situación de dicha persona pueda quedar perjudicada por cualquiera de estas razones. La presente Decisión marco no impedirá a ningún Estado miembro aplicar sus normas constitucionales relativas al respeto del derecho a un proceso equitativo, la libertad de asociación, libertad de prensa y libertad de expresión en los demás medios.”⁹³ La segunda prescribe que “nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”.⁹⁴ El

93 Párrafo 12 del Preámbulo.

94 Párrafo 13 del Preámbulo.

párrafo 3 del artículo primero prescribe que “la presente Decisión marco no podrá tener por efecto el de modificar la obligación de respetar los derechos fundamentales y los principios jurídicos fundamentales consagrados en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea”.

La Decisión-marco tiene varias consecuencias. En primer lugar, para las infracciones previstas en su texto, suprime entre los Estados miembros de la Unión Europea la aplicación de las convenciones en materia de extradición.⁹⁵ En segundo lugar, en consecuencia, suprime “el control político que acompaña el procedimiento de extradición”⁹⁶, al menos en varios países. En tercer lugar, deroga el principio de doble incriminación para una serie de infracciones. Dicha reglamentación no deja de plantear problemas, pues el principio de doble incriminación se encuentra directamente relacionado con el principio *nullum crimen sine lege*⁹⁷ y tiene fundamento, particularmente, en la protección de los derechos humanos. El principio de la doble incriminación es una regla reconocida en materia de extradición⁹⁸ así como en

-
- 95 Son: la Convención Europea de Extradición del 13 de diciembre de 1957, su Protocolo adicional del 15 de octubre de 1975, su segundo Protocolo adicional del 17 de marzo de 1978, y la Convención Europea para la Represión del Terrorismo del 27 de enero de 1977 en lo que concierne a la extradición; el Acuerdo del 26 de mayo de 1989 entre los doce Estados miembros de las Comunidades europeas sobre la simplificación y la modernización de los modos de transmisión de las solicitudes de extradición; la Convención del 10 de marzo de 1995 sobre el procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea; la Convención del 27 de septiembre de 1996 sobre la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea; y el título III, capítulo 4, de la Convención de aplicación del 19 de junio de 1990 del Acuerdo de Schengen del 14 de junio de 1985 sobre la eliminación gradual de los controles en las fronteras comunes. (Traducción libre)
- 96 Gayraud, Jean-François y Sénat, David, Le terrorisme, Collection “Que sais-je?”, N° 1768, Presses universitaires de France, 3ª edición, Paris, 2002, página 94.
- 97 Eric David, Eléments de droit pénal international - Première partie, Deuxième sous-partie : la coopération judiciaire internationale pour la prévention et la répression des infractions de droit interne, Université Libre de Bruxelles - Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas 2000, página 284, párrafo 7.51. (Original en francés, traducción libre)
- 98 Convención Europea sobre la Extradición, de 1957, artículo 2,1; Convención Interamericana sobre la Extradición, de 1981, artículo 3,1; Tratado tipo de extradición de las Naciones Unidas, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución N° 45/116, artículo 2.

materia de remisión de procesos penales.⁹⁹ Ciertos autores consideran que frente a las infracciones internacionales, particularmente en lo referente al genocidio y a las graves infracciones a las Convenciones de Ginebra de 1949, el alcance del principio de doble incriminación se diluye pues “los Estados se encuentran vinculados por la definición consuetudinaria de ciertas infracciones, o por los tratados de los que hacen Parte”.¹⁰⁰ Así “la negativa de extradición fundada sobre el incumplimiento del principio de doble incriminación no puede admitirse”¹⁰¹ dado que “la infracción internacional tiene un valor superior a las eventuales tipificaciones nacionales y se impone a los Estados”,¹⁰² que su régimen jurídico está estipulado por el Derecho Internacional, y que los actos incriminados son punibles independientemente de que estén tipificados o no por el derecho nacional. Si dichos argumentos pueden justificar que se derogue el principio de doble incriminación por los crímenes sometidos a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, entre otros, es posible cuestionar esta derogación con respecto de otras infracciones incluidas en la lista.

Finalmente, el principio de *non-refoulement* está integrado a la baja, o diluido, en la Decisión-marco. La cláusula de *non-refoulement* de la Decisión-marco va más allá de la “cláusula irlandesa” de la Convención Europea para la represión del terrorismo¹⁰³, toda vez que incorpora los

99 Tratado modelo sobre la remisión del proceso en materia penal, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución N° 45/118. El artículo 6 plantea el principio de doble incriminación como condición para la remisión de procesos penales. Tratado modelo sobre el traspaso de la vigilancia de los delincuentes bajo condena condicional o en libertad condicional, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución N° 45/118. El artículo 6 plantea el principio de doble incriminación como condición para el traslado de la vigilancia.

100 Mikaël Poutiers, “L’extradition des auteurs d’infractions internationales”, (Capítulo 76) en Hervé Ascencio, Emmanuel Decoux y Alain Pellet, *Droit international pénal*, Éditions A. Pedone, Paris, 2000, párrafo 31, página 945. (Original en francés, traducción libre)

101 *Ibidem*.

102 *Ibid*, párrafo 32, página 946.

103 Artículo 5 de la Convención Europea para la represión del terrorismo. Véase, también, P. Weis, “Asilo y Terrorismo”, en *La Revista*, Comisión Internacional de Juristas, N° 18-19, 1977, páginas 94 y siguientes.

motivos de origen étnico y de orientación sexual. Sin embargo, aunque la cláusula de *non-refoulement* esté explícitamente incorporada al párrafo 12 del Preámbulo, ninguna referencia expresa se hace en el dispositivo de la Decisión-marco. Es una paradoja, si se tiene en cuenta que el principio de *non-refoulement* está contenido en los tratados europeos de extradición y sobre el terrorismo.¹⁰⁴

La Decisión-marco constituye una respuesta a la práctica de ciertos países de la Unión Europea de eludir la extradición mediante la expulsión. Dicha práctica existe desde hace mucho tiempo; de esta forma, Alemania entregó a la justicia francesa al ex Coronel Argoud perseguido por sus actividades en el seno de la Organización Armada Secreta (OAS). Las autoridades francesas han recurrido con frecuencia a esta medida para eludir la extradición de nacionalistas vascos a España. Sin embargo, dicha práctica había sido objeto de críticas, con razón y en repetidas ocasiones, especialmente por sus consecuencias en materia de respecto de los derechos humanos y del principio de *non-refoulement*. En una decisión relativa a una expulsión de un presunto miembro de la agrupación ETA por Francia hacia España, en la que declara que Francia había violado el artículo 3 de la Convención, el Comité contra la Tortura consideró:

“La expulsión se llevó a cabo según un procedimiento administrativo, cuya ilegalidad declaró posteriormente el tribunal administrativo de Pau, que consistía en la entrega directa de policía a policía, de manera inmediata sin intervención de una autoridad judicial, y sin que el autor tuviera la posibilidad de ponerse en contacto con su familia o su abogado. Esas circunstancias no respetaban los derechos del detenido, lo que colocaba al autor en una situación especialmente vulnerable a posibles abusos. El Comité reconoce la necesidad de establecer una cooperación estrecha entre los Estados en la lucha contra la delincuencia y de adoptar medidas eficaces en este

104 También, el artículo 3 de la Convención Europea de Extradición y el artículo 5 de la Convención Europea para la Represión del Terrorismo.

sentido. No obstante, considera que estas medidas deben respetar plenamente los derechos y las libertades fundamentales de los individuos.”¹⁰⁵

El mandamiento de detención europeo es juez a juez, mucho mejor si se compara con la vieja práctica de expulsión o de entrega de policía a policía. Además de los puntos tratados, ciertos puntos negros subsisten, en particular en lo referente al derecho de apelación. La Decisión-marco guarda silencio en lo que concierne al derecho de apelación que posee una persona afectada por un mandamiento de detención europeo. Dicho derecho existe, tal como lo subrayó el Comité de los Derechos Humanos: “Antes de expulsar a un extranjero, el Estado Parte debería proporcionarle suficientes salvaguardias y un recurso efectivo, de conformidad con el artículo 13 del Pacto. Se exhorta al Estado Parte a considerar la posibilidad de promulgar leyes que rijan la expulsión de extranjeros, que debería estar en consonancia con el principio de no-devolución.”¹⁰⁶

105 Decisión del 9 de noviembre de 1999, Comunicación No 63/1997, *Josu Arkauz Arana c. Francia*, CAT/C/23/D/63/1997, párrafo 11.5.

106 “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: República Popular Democrática de Corea”, documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/72/PRK, 27 de agosto de 2001, Párrafo 21. Véase, también, Observación general N° 15 “la situación de los extranjeros”, del Comité de Derechos Humanos.

VI. EL CONSEJO DE EUROPA

El día siguiente a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó una “Declaración sobre la lucha contra el terrorismo internacional”.¹⁰⁷ En su declaración, el Comité de Ministros emprendía un proceso de revisión de los instrumentos legales existentes relativos a la lucha contra el terrorismo y, en especial, la revisión de la Convención Europea para la Represión del Terrorismo (STE 090). Más adelante, el Comité de Ministros decidió, entre otras cosas, crear un Grupo Multidisciplinario para la acción internacional contra el Terrorismo (GMT)¹⁰⁸ y elaborar las “directrices, fundadas sobre los principios democráticos, para hacer frente a los movimientos que amenazan los valores y principios fundamentales del Consejo de Europa”.¹⁰⁹

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó diversos textos sobre el terrorismo a partir de los hechos del 11 de septiembre de 2001. En su resolución 1258 (2001)¹¹⁰, “Democracias frente al terrorismo”, la Asamblea instó a los Estados miembros del Consejo de Europa “a volver a examinar el alcance de las disposiciones jurídicas nacionales existentes sobre la prevención y la represión del terrorismo” y “a estudiar, con carácter urgente, la posibilidad de modificar y ampliar el Estatuto de Roma, para que figure, entre las atribuciones de la Corte penal internacional, la capacidad para juzgar los actos de terrorismo internacional”. Igualmente, invitó a los Estados miembros de las Naciones Unidas a modificar la Carta de las Naciones Unidas. En su Recomendación 1534 (2001)¹¹¹, la Asamblea Parlamentaria pidió con insistencia al Comité de Ministros, “en lo que concierne a la Convención Europea para la Represión del Terrorismo, suprimir, con carácter urgente, el artículo 13, que otorga a los Estados contratantes el

107 <http://cm.coe.int/dec/2001/765bis/f21.htm>.

108 Decisión del Comité de Ministros de 8 de noviembre de 2001.

109 Decisión de los Delegados de los Ministros sobre la lucha contra el terrorismo internacional, de 21 de septiembre de 2001.

110 Aprobada el 26 de septiembre de 2001.

111 Aprobada el 26 de septiembre de 2001.

derecho a formular reservas que podrían ir contra el objeto de la Convención permitiendo a los Estados denegar la extradición por delitos extraditables”. En esta recomendación, la Asamblea Parlamentaria solicitó al Consejo de Ministros examinar las modalidades de extensión del mandamiento de detención europeo del conjunto de los Estados miembros del Consejo de Europa, en materia de lucha contra el terrorismo.

Muchas de las recomendaciones y peticiones de la Asamblea Parlamentaria en 2001 quedaron sin concretarse, especialmente porque la Asamblea no volvió a retomarlas en 2002. En la Resolución 1271 (2002) y en la Recomendación 1550 (2002), “Lucha contra el terrorismo y el respeto de los derechos humanos”, aprobadas el 24 de enero de 2002, la Asamblea Parlamentaria hizo hincapié en el respeto de las garantías fundamentales. En la Resolución 1271, la Asamblea recordaba que “la lucha contra el terrorismo debe realizarse de conformidad con el derecho nacional e internacional, y respetando los derechos humanos”. La Asamblea pedía a los Estados miembros del Consejo de Europa “denegar, [...] la extradición hacia países que continúan aplicando la pena de muerte a los presuntos autores de actos terroristas, salvo en el caso que se garantice que la pena de muerte no será solicitada” y “abstenerse de utilizar el artículo 15 de la Convención Europea de Derechos Humanos (suspensión en caso de emergencia) para limitar los derechos y libertades garantizados por su artículo 5 (derecho a la libertad y a la seguridad).” En la Recomendación 1550, la Asamblea recomienda al Comité de Ministros “modificar la Convención Europea para la Represión del Terrorismo, con el fin de incluir una disposición según la cual la extradición puede ser denegada cuando no existe garantía de que la pena de muerte no será solicitada para un acusado”.

1. El proyecto de Protocolo de la Convención europea para la represión del terrorismo

Se encargó al GMT de la revisión de los instrumentos del Consejo de Europa en lo relativo a la lucha contra el terrorismo entre ellos la Convención Europea para la represión del Terrorismo (STE 090); y

preparar un informe para el Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las acciones adicionales que el Consejo de Europa podría instaurar para combatir el terrorismo. El 10 de octubre de 2002, el GTM aprobó un “proyecto de Protocolo de enmienda de la Convención Europea para la Represión del Terrorismo”.¹¹² Aprobado el 7 de noviembre por el Comité de Ministros, el proyecto se sometió a consideración de la Comisión de asuntos jurídicos y de derechos humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que debía pronunciarse a mediados de diciembre de 2002.

El proyecto de Protocolo introdujo numerosas enmiendas en la Convención. En primer lugar, aumentó su campo de aplicación. También, aumentó la lista de infracciones catalogadas como no políticas a los efectos de la extradición¹¹³ y las modalidades de participación en dichas infracciones.¹¹⁴ En segundo lugar, el proyecto modifica la cláusula relativa a la

112 <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc02/FDOC9625.htm> (Traducción libre)

113 De este modo, no se consideran políticas o con móvil político, las infracciones comprendidas en los campos de aplicación de: la Convención sobre la prevención y el castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, firmada en Nueva York el 14 de diciembre de 1973; la Convención internacional contra la toma de rehenes, firmada en Nueva York el 17 de diciembre de 1979; la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, firmada en Viena el 3 de marzo de 1980; el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil internacional, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988; el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988; el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988; el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, firmado en Nueva York el 15 de diciembre de 1997; y el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, firmado en Nueva York el 9 de diciembre de 1999.

114 De esta forma, se incluyen la tentativa, la complicidad, y “la organización o el hecho de dar la orden a otros de cometer o de intentar cometer una infracción” (Traducción libre). Dichas modalidades de participación en el delito conciernen tanto a las “infracciones principales” como todo acto grave de violencia dirigido contra la vida, la integridad corporal o la libertad de las personas, o contra los bienes, generando un peligro colectivo para las personas.

negativa de extradición - cláusula irlandesa - al incluir la no-obligación de extraditar si la persona objeto de la solicitud de extradición corre el riesgo de ser torturada o de ser condenada a la pena de muerte. Así, esta cláusula aumenta el nivel de protección, pero está por debajo del principio de *non-refoulement* pues no hace referencia a las ejecuciones extralegales y a las desapariciones forzadas.¹¹⁵ Finalmente, el proyecto aumenta las funciones del Comité europeo para los problemas criminales, al conferirle un poder de recomendación.

2. Directrices sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo

La elaboración de las directrices se confió al Comité Director para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Con ese fin, el Comité Director creó un Grupo de especialistas en derechos humanos y lucha contra el terrorismo con la tarea de elaborar un proyecto de directrices, con el 30 de junio de 2002 como plazo máximo. El 15 de julio de 2002, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó las “Directrices relativas a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo”.¹¹⁶

Dichas directrices contienen numerosas salvaguardas en materia de derechos humanos. Confirman la obligación de los Estados de proteger a todas las personas contra el terrorismo, la prohibición de la arbitrariedad, la necesaria legalidad de toda medida antiterrorista tomada por los Estados, así como la prohibición absoluta de la tortura. Asimismo, fijan un marco en lo referente, en particular, a la colecta y al tratamiento de datos con carácter personal; a las medidas de ingerencia en la vida privada; a la detención, la custodia y la detención provisional; a los procedimientos judiciales; la extradición o a la indemnización de las víctimas. Así, es importante resaltar dos

115 Véase la Declaración para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas, artículo 8 y los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, principio 5.

116 http://www.coe.int/T/F/Communication_et_Recherche/Presse/Dossiers_th%E9matiques/Terrorisme/CM_LignesDirectrices_20020628.asp#TopOfPage

de las cláusulas generales de las directrices. La primera, titulada *Prohibición de la arbitrariedad*, prescribe que “Las medidas tomadas por los Estados para luchar contra el terrorismo deben respetar los derechos humanos y el principio de primacía del derecho, y excluir toda arbitrariedad así como todo trato discriminatorio o racista, y ser objeto de un control apropiado.” La segunda, *Respeto de las normas imperativas del Derecho Internacional y las normas del Derecho Internacional Humanitario*, establece que “en su lucha contra el terrorismo, los Estados no pueden en ningún caso, suspender las normas imperativas del Derecho Internacional ni las normas del Derecho Internacional Humanitario, cuando se aplique dicho derecho.”

3. Terrorismo y cibercriminalidad

El Consejo de Europa adoptó, en noviembre de 2001, la Convención sobre la Cibercriminalidad (STE N° 185). Enunciado en el Preámbulo, su objetivo principal es conseguir “una política penal común destinada a proteger la sociedad contra la cibercriminalidad, en particular, mediante la adopción de una legislación apropiada y la estimulación de la cooperación internacional”. Fruto de cuatro años de trabajo de expertos del Consejo de Europa, a los que estaban asociados expertos de Estados no-miembros del Consejo de Europa, la Convención constituye el primer tratado internacional sobre las infracciones penales cometidas vía Internet y otras redes informáticas. Aunque no esté orientada hacia el terrorismo y se refiera a una amplia gama de infracciones,¹¹⁷ la Convención tipifica los actos contra la seguridad de las redes informáticas.¹¹⁸ Entre ellos, la “piratería” y el “craqueo” informáticos, se consideran modalidades de “terrorismo informático”. La Convención establece también una serie de poderes y de procedimientos, tales como el registro de redes informáticas y la interceptación. En materia de represión de las infracciones, establece la regla *aut dedere aut judicare*.

117 En particular, atentado contra la propiedad intelectual, fraude ligado a la informática y pornografía infantil.

118 Tales como el acceso ilegal (art. 2), la interceptación ilegal (art. 3), atentado contra la integridad de los datos (art. 4), atentado contra la integridad del sistema (art. 5).

La Convención incorpora una cláusula de salvaguarda, según la cual “la ejecución y la aplicación de los poderes y procedimientos previstos [...] deben estar sujetas a las condiciones y salvaguardas previstos [por el] derecho interno [de cada Estado parte], que, a su vez, deben asegurar una protección adecuada de los derechos humanos y de las libertades, especialmente, de los derechos establecidos de conformidad con las obligaciones suscritas en aplicación de la Convención de salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del Consejo de Europa (1950) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas (1966) o de otros instrumentos internacionales aplicables respecto de los derechos humanos, y que debe integrar el principio de proporcionalidad.”¹¹⁹ Esta formulación general, fundada en la referencia al derecho nacional, fue justificada por el Consejo de Europa debido a las dificultades “para precisar en detalle las condiciones y salvaguardas aplicables a cada poder o procedimiento” dada la “gran variedad de sistemas y de culturas jurídicas” que presentan los Estados partes.¹²⁰ La cláusula incluye de forma facultativa la posibilidad de control judicial de los poderes y los procedimientos. El Consejo de Europa, al explicar el alcance de esta salvaguarda, consideró que “en cada país, el legislador determinará, al aplicar las obligaciones internacionales que conciernen al Estado y los principios internos establecidos, los poderes y procedimientos que constituyen una ingerencia suficientemente grave para que sea necesaria la ejecución de condiciones y de salvaguardas particulares.”¹²¹ No obstante, un margen importante de ejecución y de interpretación se reconoce a los Estados y algunas salvaguardas podrían ser socavadas. Así, por ejemplo, la cláusula de no-devolución no aparece, explícitamente, en ninguna disposición de la Convención, especialmente en la relativa a la extradición.¹²² El párrafo 5 del artículo 24, prescribe que “la extradición está sometida a las condiciones previstas por el derecho interno de la Parte requerida o por los tratados de

119 Artículo 15 de la Convención sobre la cibercriminalidad.

120 Consejo de Europa, Convención sobre la cibercriminalidad – Informe explicativo, adoptado el 8 de noviembre de 2001, párrafo 145, (<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/185.htm>). (Traducción libre)

121 Ibid, párrafo 147.

122 Artículo 24 de la Convención sobre la cibercriminalidad.

extradición en vigor, incluidos los motivos por los que la Parte requerida puede denegar la extradición.” El Consejo de Europa consideró que una formulación de este tipo permitiría denegar la extradición si se cree que la solicitud ha sido hecha con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos tales como su raza, su religión, su nacionalidad o sus opiniones políticas.¹²³ Sin embargo, la ausencia de una cláusula clara en materia de negativa de extradición y de no-devolución no carece de importancia, y se habría esperado que tal disposición figurase en la Convención.

El 7 de noviembre de 2002, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó un Protocolo adicional a la Convención sobre Cibercriminalidad en el que se refirió a la tipificación de actos de naturaleza racista y xenófoba cometidos a través de sistemas informáticos. El Protocolo amplió el campo de aplicación de la Convención, incluyendo sus disposiciones en materia de derecho material, de procedimiento penal y de cooperación internacional, con el objeto de incluir también las infracciones de propaganda racista o xenófoba.

123 Consejo de Europa, Convención sobre la cibercriminalidad – Informe explicativo, Doc. Cit., párrafo 250. (Traducción libre)

VII. LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

El Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), actuando provisionalmente en calidad de Órgano de Consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), convocó una Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores el 19 de septiembre de 2001.¹²⁴ El 21 de septiembre de 2001 tuvo lugar la Vigésima Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Asuntos Exteriores de la OEA en la que aprobaron dos resoluciones.¹²⁵ En su resolución, “Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”, los Ministros encargaron al Consejo Permanente la elaboración de una Convención Interamericana contra el Terrorismo¹²⁶ y decidieron reanudar las actividades del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICT).¹²⁷

124 Resolución CP/RES. 797 (1293/01) de 19 de septiembre de 2001

125 Resolución RC.24/Res.1/01 “Amenazas terroristas contra los Estados Unidos de América” y Resolución RC.23/RES/1/01, “Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”, aprobadas el 21 de septiembre de 2001. (Traducción libre)

126 Resolución RC.23/RES/1/01 rev. 1 corr.1, 21 de septiembre de 2001. La Convención Interamericana contra el Terrorismo es el segundo Tratado sobre este asunto adoptado por la OEA. El primero fue la Convención para la prevención y la represión de los actos de terrorismo que toman forma de delitos contra las personas así como los actos conexos de extorsión con repercusiones de alcance internacional, concertada en Washington, D.C., el 2 de febrero de 1971.

127 El CICT se estableció en 1999 por la resolución AG/RES. 1650 (XXXIX-0/99) de la Asamblea General de la OAS, posterior a la Segunda Conferencia especializada en el Terrorismo (Mar del Plata, Argentina, 1998). El CICT mantuvo su primera sesión en 1999. Fue sólo a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre, y posterior a la Reunión de Consulta de los Ministros de Asuntos Exteriores de 12 de septiembre, cuando el CICT celebró su segunda sesión. El CICT, bajo la presidencia de los Estados Unidos de América, creó tres subcomités en su seno (controles financieros, controles fronterizos y plan de trabajo) y adoptó un plan de trabajo para el período 2002-2003.

1. La Convención Interamericana contra el Terrorismo

El Consejo Permanente de la OAS dio poder a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos para establecer un proyecto de Convención.¹²⁸ Anteriormente, en 1995, el Comité Jurídico Interamericano, había redactado un proyecto de Convención Interamericana para la Prevención y Eliminación del Terrorismo. La Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos creó un Grupo de trabajo para la elaboración del proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo, que reanudó los trabajos relativos al proyecto de Convención Interamericana para la Prevención y Eliminación del Terrorismo de 1995.¹²⁹ Sin embargo, el proyecto de Convención adoptado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos difiere en diversos aspectos del proyecto de 1995, especialmente en lo que concierne a la técnica de tipificación.¹³⁰ El 3 de junio de 2002, la Asamblea General de la OEA adoptó la Convención Interamericana contra el Terrorismo.¹³¹ Canadá fue el primer Estado en ratificar dicha Convención, el 2 de diciembre de 2002.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo no formula una nueva definición del delito de terrorismo. Mediante la técnica de tipificación indirecta, y para efectos de la definición del delito de terrorismo, la Convención Interamericana remite a las tipificaciones establecidas por 10 convenciones internacionales.¹³² Asimismo, impone diversas obligaciones para combatir la

128 Documento de la Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.G CP/CAJP-1829/01, 27 de septiembre de 2001.

129 Documento de la Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.G CP/CAJP-1848/01, 14 de diciembre de 2001.

130 Documento de la Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.G CP/CAJP-1891/02 rev. 1 corr. 1, 8 de mayo de 2002.

131 Resolución AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), 3 de junio de 2002.

132 Se trata, en virtud del artículo 2 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970; el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971; el Convenio sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973; la Convención Internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979; el Convenio

financiación de actividades terroristas, el blanqueo de dinero, el tráfico de armas y la “circulación internacional de terroristas”.¹³³

La Convención prevé el envío de un país a otro, de personas privadas de libertad para que rindan testimonio o colaboren en investigaciones o procedimientos por actos terroristas. Los detenidos enviados no pueden ser juzgados ni ser objeto de ninguna medida de restricción de su libertad por el Estado de recepción, debido a actos o condenas anteriores a su envío.¹³⁴ Sin embargo, la Convención permite que los Estados acuerden que, a consecuencia del envío, los detenidos sean objeto de juicios o de medidas de privación de su libertad por causa de actos o condenas anteriores. Una interpretación equivocada de dicha disposición podría dar pie a eludir de los procedimientos de extradición.

Finalmente, la Convención incorpora dos cláusulas de salvaguarda. La primera cláusula, llamada de “no-discriminación”, establece que “ninguna de las disposiciones de la presente Convención será interpretada como la imposición de una obligación de proporcionar asistencia jurídica mutua si el Estado Parte requerido tiene razones fundadas para creer que la solicitud ha sido hecha con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política o si el cumplimiento de la solicitud causaría un perjuicio a la situación de esa persona por

suite 132

sobre la protección física de los materiales nucleares, firmado en Viena el 3 de marzo de 1980; el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988; el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988; el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988; el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997; y del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 9 de diciembre de 1999.

133 Artículo 7 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

134 Artículo 10 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

cualquiera de estas razones”.¹³⁵ La segunda cláusula, llamada de “derechos humanos”, prescribe que “las medidas adoptadas por los Estados Parte de conformidad con esta Convención se llevarán a cabo con pleno respeto al estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales”.¹³⁶ Además, esta cláusula precisa que “nada de lo dispuesto en la presente Convención se interpretará en el sentido de que menoscaba otros derechos y obligaciones de los Estados y de las personas conforme al Derecho Internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los derechos humanos y el Derecho Internacional de los refugiados”.

2. La CIDH y el terrorismo

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó el 12 de diciembre de 2001, una resolución bajo el título “Terrorismo y derechos humanos”. En esta resolución, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos confirmó que los actos terroristas no pueden quedar impunes y recordó que el derecho y el deber que tienen los Estados de defenderse de este tipo de actos debe ejercerse en el marco de las normas y las obligaciones internacionales. También, y frente a las medidas antiterroristas tomadas por los países de la región, particularmente el establecimiento de “comisiones militares”, la Comisión recordó su doctrina según la cual “[los] tribunales militares no pueden juzgar civiles, salvo ante la inexistencia material de cortes civiles, cuando tal juzgamiento es de hecho imposible. Incluso y en tal caso, la CIDH ha señalado que el juzgamiento debe reconocer las garantías mínimas establecidas en el Derecho Internacional, que incluyen la no-discriminación entre ciudadanos y quienes se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado, juez independiente, derecho de defensa, libre elección, y acceso a las pruebas y posibilidad de contradecirlas.”¹³⁷

135 Artículo 14 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

136 Artículo 15 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

137 Resolución “Terrorismo y Derechos Humanos”, de 12 de diciembre de 2001.

Más adelante, la CIDH publicó un importante estudio, bajo el título “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”.¹³⁸ En este estudio, la CIDH formula recomendaciones dirigidas a los Estados miembro de la OEA para garantizar que las medidas antiterroristas estén conformes con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, de Derecho Internacional Humanitario y de Derecho de los refugiados. La CIDH recordó que los Estados no pueden invocar los instrumentos internacionales de derechos humanos para limitar o negar otros derechos más amplios o más favorables que poseen las personas en virtud de normas o de prácticas bajo el Derecho Internacional o nacional. El estudio de la CIDH subrayó también que en la interpretación y aplicación de las normas de derechos humanos en el contexto de conflictos armados, el Derecho Internacional Humanitario se debe aplicar como *lex specialis*. Dicho estudio, y más precisamente las recomendaciones formuladas en él, constituye una excelente guía para que las medidas y acciones de los Estados contra el terrorismo estén conformes con sus obligaciones internacionales y la protección de los derechos humanos.

138 Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, documento de la Organización de los Estados Americanos OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., de 22 de octubre de 2002. Informe disponible en la página Web de la CIDH: <http://www.cidh.oas.org>.

VIII. LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, tomó diversas iniciativas. Dos particularidades del enfoque de la OSCE son el abordar el problema del terrorismo junto con otros fenómenos – tales como el crimen organizado, el tráfico de droga y de armas y la trata de seres humanos¹³⁹ – y hacer énfasis en una dimensión “político-militar” de la lucha contra este flagelo.

1. La Declaración y el Plan de acción de Bucarest

El Consejo ministerial de la OSCE, durante su novena reunión en Bucarest, el 3 y 4 de diciembre de 2001, adoptó una Declaración y el “Plan de acción de Bucarest para combatir el terrorismo”.¹⁴⁰ Al subrayar que “el terrorismo es una amenaza para la paz y la seguridad internacionales tanto en el espacio de la OSCE como fuera de ella”, el Consejo ministerial confirmó que el “objetivo del plan es establecer el marco de acción global de la OSCE en el que se comprometen los Estados participantes y la Organización en su conjunto para luchar contra el terrorismo, respetando plenamente el Derecho Internacional, incluidas las normas relativas a los derechos humanos [...]”. Según el Consejo ministerial, el Plan de acción de Bucarest constituye una contribución de la OSCE a la lucha antiterrorista puesto que aporta “su concepto de seguridad global que establece el nexo entre las dimensiones político-militares, humanas y económicas”.¹⁴¹ El Plan

139 Así lo hacen, por ejemplo: la Declaración Ministerial de Bucarest (punto 3, MC(9).DEC/1/Corr.1 en Documento de la OSCE MC.DOC/2/01, de 4 de diciembre de 2001) y la Declaración de la Conferencia Internacional de Bishkek (punto 2).

140 Decisión N° 1 “Lucha contra el terrorismo” (MC(9).DEC/1/Corr.1) en Documento de la OSCE, MC.DOC/2/01, de 4 de diciembre de 2001.

141 Ibid., párrafo 2.

tiene como objeto aumentar la interacción de los Estados - especialmente mediante la ratificación de las convenciones y protocolos de las Naciones Unidas relativas al terrorismo, la cooperación policial y judicial y el control de las fronteras - y el fortalecimiento de las legislaciones antiterroristas nacionales. El Plan de acción, también, apunta a la prevención de conflictos, el crimen organizado y el tráfico de drogas y armas.¹⁴²

A raíz al Plan de acción de Bucarest, se emprendieron diversas iniciativas. El Foro para la cooperación en materia de seguridad (FCS) de la OSCE adoptó, en marzo de 2002, una “Hoja de ruta - FCS” relativa a la aplicación del Plan de acción de Bucarest, especialmente para “la ejecución de los compromisos y acuerdos político-militares”.¹⁴³ La Presidencia portuguesa de la OSCE nombró, el 29 de enero de 2002, al ex ministro de Defensa de Dinamarca, Jan Troejborg representante personal de la Presidencia para la prevención y la lucha contra el terrorismo, con la labor de coordinar los esfuerzos antiterroristas de la OSCE. En diciembre de 2001 y en asocio con la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el crimen, la OSCE celebró una Conferencia internacional sobre el “fortalecimiento global de los esfuerzos antiterroristas”, en Bishkek (República de Kirguizistán). La Conferencia adoptó una Declaración y un Programa de acción. La Declaración hizo énfasis en los nexos entre el terrorismo y el crimen transnacional organizado, el tráfico de drogas y de armas y la trata de seres humanos. El Programa de acción, también, apuntaba a la cooperación de las agencias antiterroristas y antidroga, estatales e intergubernamentales. En mayo de 2002, la segunda conferencia sobre el tráfico de drogas y armas y sobre el terrorismo, se organizó en Almaty (Kazajstán). En octubre de 2002, la OSCE celebró una Conferencia sobre el papel de las religiones en la lucha contra el terrorismo, en Bakú (Azerbaiyán).

142 Ibid, párrafos 14, 19,

143 Documento de la OSCE FSC.DEC/5/02, 20 de marzo de 2002.

2. La Carta antiterrorista

El 7 de diciembre de 2002, durante su décima reunión en Porto, el Consejo ministerial adoptó la “Carta de la OSCE sobre la prevención del terrorismo y la lucha contra ese flagelo”.¹⁴⁴ La Carta de la OSCE releva más de lo político, y poco se asemeja a un instrumento jurídico. Confirma los contenidos de la Declaración y del Plan de acción de Bucarest y la Declaración así como del Programa de acción de Bishkek. La Carta confirma también el compromiso de la OSCE con la resolución N° 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, confirma la dimensión “político-militar” de la lucha contra el terrorismo. La Carta recomienda un enfoque y cooperación “global” contra el terrorismo, así como contra el crimen organizado, el tráfico de drogas y armas y la trata de seres humanos.

144 Documento de la OSCE MC(10).JOUR/2, 7 de diciembre de 2002, Anexo N° 1.

IX. LA UNIÓN AFRICANA

La Organización de la Unidad Africana (OUA) y luego la Unión Africana¹⁴⁵, que la sustituyó en 2002, tomaron diversas iniciativas. En octubre de 2001, la Conferencia africana sobre el terrorismo adoptó una Declaración contra el terrorismo, e hizo un llamado a la ratificación de la Convención de la OUA para la prevención y la lucha contra el terrorismo y los tratados de Naciones Unidas. Durante esta Conferencia, el Presidente de Senegal lanzó la idea de un “Pacto africano contra el terrorismo”. En noviembre de 2001, el Órgano Central del Mecanismo de la OUA para la prevención, la gestión y la solución de los conflictos, durante su quinta sesión extraordinaria, reiteró su llamado e instó a los Estados miembros a garantizar la implementación y ejecución eficaces de la resolución N° 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En septiembre de 2002, la Unión Africana celebró en Argelia, una “Reunión intergubernamental de alto nivel de la Unión Africana para la prevención y la lucha contra el terrorismo en África”. Se adoptó un Plan de acción, que fue sometido a la aprobación de los órganos deliberantes de la Unión Africana. Dicho Plan integra diversas disposiciones, particularmente en materia de cooperación policial, judicial y militar, servicios de información, control fronterizo y control bancario. Los dos acontecimientos mayores son la entrada en vigor de la Convención de la OUA para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el 6 de diciembre de 2002, y la elaboración de un protocolo adicional.

145 Creada en 1999, la Unión Africana celebró su primera Conferencia – en sesión ordinaria - en julio de 2002.

146 “Informe sobre los esfuerzos de la OUA en la prevención y la lucha contra el terrorismo”, documento Organ/Mec/MIN/2/Ex.Ord(V), 11 de noviembre de 2001, página Web: <http://www.africa-union.org/fr/commpub.asp?ID=143>.

1. La Convención de Argel

La Convención de la OUA para la prevención y la lucha contra el terrorismo - o Convención de Argel - fue adoptada en julio de 1999, con ocasión de la 35ª sesión ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, o Cumbre de Argel.¹⁴⁷ En diciembre de 2002, contaba con 16 Estados partes.¹⁴⁸

La Convención de Argel establece, en el artículo 1, una definición demasiado amplia y ambigua del “acto terrorista”.¹⁴⁹ El acto terrorista se define como todo acto o amenaza “susceptible de poner en peligro la vida, la integridad física, las libertades [de las personas] [y] que ocasiona o puede ocasionar perjuicios a los bienes [entre otros] privados o públicos”. La definición establece, también, tres elementos subjetivos, o intencionales, distintos y alternativos. El primero tiene relación con la intención “(i) de intimidar, de provocar una situación de terror, forzar, ejercer presiones o llevar a todo gobierno, organismo, institución, población o grupo de esta, a comprometerse con toda iniciativa o a abstenerse, adoptar, renunciar a una postura particular o a actuar según ciertos principios”. El segundo consiste en la intención de “perturbar el funcionamiento normal de los servicios

147 Documento de la OUA AHG/Decl.132(XXXV).

148 Los Estados partes de la Convención son: África del Sur, Argelia, Angola, Egipto, Eritrea, Ghana, Kenya, Lesotho, Libia, Malí, Ruanda, República Árabe Saharaui Democrática, Senegal, Sudán y Túnez.

149 El artículo 1º, párrafo 3, define como “acto terrorista” “todo acto o amenaza de acto en violación de las leyes penales del Estado parte susceptible de atentar contra la vida, la integridad física, las libertades de una persona o de un grupo de personas, que ocasiona o puede ocasionar perjuicios a los bienes privados o públicos, a los recursos naturales, al medio ambiente o al patrimonio cultural, y cometido intencionalmente:

“(i) para intimidar, para provocar una situación de terror, forzar, ejercer presiones o llevar a todo gobierno, organismo, institución, población o grupo de esta, a comprometerse con toda iniciativa o a abstenerse, adoptar, renunciar a una postura particular o a actuar según ciertos principios; o

“(ii) perturbar el funcionamiento normal de los servicios públicos, la prestación de servicios esenciales a las poblaciones o crear una situación de crisis en el interior de las poblaciones;

“(iii) para crear una insurrección general en un Estado parte.” (original en francés, traducción libre).

públicos, la prestación de servicios esenciales a las poblaciones o crear una situación de crisis en el interior de las poblaciones”. La tercera consiste en la intención “de crear una insurrección general en un Estado parte”. Igualmente, tipifica, “toda forma de promoción, financiación, contribución, orden, ayuda, incitación, estímulo, tentativa, amenaza, conspiración, organización o equipamiento de toda persona con la intención de cometer” un acto terrorista.

La definición del acto terrorista, tal y como se estableció en la Convención de Argel, contiene ciertos elementos vagos e inciertos, como la locución “según ciertos principios”. Las locuciones “contribución” y “estímulo” son igualmente vagas. No tienen límites precisos y no queda claro a que modalidades de participación criminal hacen referencia. Por otro lado, la definición permite criminalizar el ejercicio de las libertades fundamentales, de oposición política y/o social, como la huelga, asimilándolas a modalidades de “terrorismo”. Así, la definición permitiría considerar como acto terrorista una amenaza de huelga en un sector energético, susceptible de ocasionar problemas con el suministro eléctrico de los hospitales. La Convención de Argel, también, elimina la frontera entre delito político y acto terrorista. Al asimilar la insurrección con el terrorismo, la Convención de Argel niega la existencia del delito político. Acto terrorista y delito político son dos categorías penales diferentes, sometidas a reglas distintas, especialmente, en materia de extradición. Si es probable que durante una insurrección, se cometan actos terroristas - y los autores deben ser juzgados por esos hechos -, se trata de un problema de concurso de infracciones. El Derecho Internacional no prohíbe la insurrección. Lo que está prohibido y es ilícito, es cometer ciertos actos,¹⁵⁰ pues la prohibición del recurso al terror y a los actos terroristas no es general ni abstracta y tiene estrecha relación con las nociones de población civil y de personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario.

150 Artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra, de 1949, y Protocolo adicional a las Convenciones de Ginebra de 12 agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (artículos 4 y 13).

La definición de “acto terrorista” de la Convención de Argel vulnera el principio de legalidad de los crímenes y delitos - *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* -¹⁵¹, en la medida en que va en detrimento de una definición estricta y precisa de la infracción. Según este principio, los actos calificados como infracciones penales por la ley -nacional o internacional-, deben definirse de una manera estricta y sin equívocos ni ambigüedad.¹⁵² Así, como lo señaló el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados, las definiciones legales vagas e imprecisas o que permiten criminalizar los actos legítimos y/o lícitos a la luz del Derecho Internacional, son contrarias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y a las “condiciones generales prescritas por el Derecho Internacional”.¹⁵³

La Convención establece la regla *aut dedere aut judicare* y dispone de diversas cláusulas relativas a la extradición.¹⁵⁴ No obstante, la Convención no dispone de ninguna cláusula explícita de non refoulement, aunque su artículo 22 precisa que los Estados deben conformarse con los principios generales del Derecho Internacional, en particular con los principios del Derecho Internacional Humanitario y de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.

151 Dicho principio, que vale tanto para las normas nacionales como para las tipificaciones contenidas en los tratados de derecho penal, se confirma como uno de los principios generales del derecho penal por el Estatuto de Roma de la Corte penal internacional. Tal y como lo precisa el Profesor Pierre-Marie Dupuy, *nullum crimen sine lege* es un principio de “Derecho Internacional penal que pertenece a los *ius cogens*” (“Normes internationales pénales et droit impératif (*ius cogens*)”, en H. Ascencio, E. Decaux et A. Pellet, Droit international pénal, Ed. A. Pedone, Paris 2000, Capítulo 6, párrafo 11, página 74).(Original en francés, traducción libre) Véase, también, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, documento de la Organización de los Estados Americanos OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párrafo 222.

152 Véase, entre otros, Corte Europea de Derechos Humanos, sentencia de 25 de mayo de 1993, *Affaire Kokkinakis c. Grecia*, Serie A, N° 260-A, página 22, párrafo 52, y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, Doc. Cit., párrafo 225.

153 Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/39/Add.1, párrafo 129.

154 Artículos 8 a 13 de la Convención de Argel.

2. El Proyecto de Protocolo

Senegal lanzó la iniciativa de un proyecto de Protocolo adicional a la Convención de Argel, durante la Cumbre de Dakar, el 17 de octubre de 2001. La Declaración contra el terrorismo adoptada por la Conferencia africana sobre el terrorismo en octubre de 2001, volvió a lanzarla. En el mes de noviembre de 2001, el Órgano Central del Mecanismo de la OUA para la prevención, la gestión y la solución de conflictos, durante su Quinta sesión extraordinaria, apoyó fuertemente dicha iniciativa.¹⁵⁵ El 12 de abril de 2002, el Gobierno de Senegal presentó al Secretario general de la OUA un proyecto de Protocolo adicional en el que se instituye un Mecanismo para la lucha contra el terrorismo. En septiembre de 2002, la “Reunión intergubernamental de alto nivel de la Unión Africana para la prevención y la lucha contra el terrorismo en África” examinó el proyecto de Protocolo.

El proyecto de Protocolo pretende establecer un “Mecanismo para la lucha contra el terrorismo”, pues la Convención de Argel no prevé ninguna. Así, Argelia lo planteó durante la Reunión: “La Convención de Argel no prevé órgano, comité o un mecanismo continental para promover la cooperación requerida entre los Estados. Tampoco existe un mecanismo para realizar los fines y objetivos de la Convención, para implementar sus cláusulas o ayudar a los Estados miembros de la UA a cumplir las obligaciones que les competen respecto del Derecho Internacional y de los instrumentos continentales pertinentes”.¹⁵⁶ A estas alturas, no está claro si la función del mecanismo considerado será la supervisión sobre la compatibilidad de las medidas adoptadas en el ámbito nacional, en el marco de la ejecución de la

155 “Informe sobre los esfuerzos de la OUA en la prevención y la lucha contra el terrorismo”, documento Organ/Mec/MIN/ 2/Ex.Ord(V), 11 de noviembre de 2001, página Web: <http://www.africa-union.org/fr/commpub.asp?ID=143>. (Traducción libre)

156 Documento de trabajo “El desafío del terrorismo: ejecución de la Convención de Argel para la prevención y la lucha contra el terrorismo y otros instrumentos internacionales pertinentes”, Documento de la Unión Africana, Mtg/HLIG/Conv. Terror.2/ Working. Doc, 11 y 14 de septiembre de 2002, párrafo 25 (Traducción libre)

Convención de Argel, y las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, refugiados y Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, es lamentable constatar que dicho aspecto está ausente de los debates sobre el proyecto de Protocolo y de su mecanismo.

X. LA LIGA DE LOS ESTADOS ÁRABES

Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la Liga de los Estados Árabes¹⁵⁷ realizó algunas declaraciones. Hizo énfasis en el rechazo hacia la amalgama terrorismo-Islam y en la necesidad de que las Naciones Unidas sean el eje de la lucha contra el terrorismo. Pero el hecho más importante fue la notoriedad que adquirió la Convención Árabe de lucha contra el terrorismo.

La Convención Árabe de lucha contra el terrorismo, adoptada en El Cairo en 1998 y en vigor desde julio de 1999, es fuente de grandes preocupaciones. La Convención establece dos definiciones- el terrorismo¹⁵⁸ y el crimen terrorista¹⁵⁹, a la vez que hace referencia a las infracciones establecidas por otros tratados.¹⁶⁰ Define el terrorismo y el crimen terrorista de forma imprecisa y vaga, y permite asociar al delito de terrorismo una variedad de infrac-

157 La Liga de los Estados Árabes está compuesta por los países siguientes: Argelia, Arabia Saudita, Bahrein, Comores, Yibuti, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Mauritania, Marruecos, Omán, Palestina, Qatar, Somalia, Sudán, Siria, Túnez y Yemen.

158 Artículo 1, párrafo 2: "Terrorismo: Todo acto de violencia o de amenaza de violencia, independientemente de sus motivos o fines, perpetrado para llevar a cabo un proyecto criminal, individual o colectivo, con miras a sembrar el terror entre las personas, a terrorizarlas ocasionándoles lesiones, arriesgando sus vidas, su libertad o su seguridad, o a dañar el medio ambiente, los servicios o bienes públicos y privados, ocupándolos adueñándose de ellos, o intentando poner en peligro uno de los recursos nacionales." (Original en francés, traducción libre)

159 Artículo 1, párrafo 3 "Crimen terrorista: todo crimen o toda tentativa de crimen perpetrada con fines terroristas en cualquier Estado parte, o contra sus nacionales, o sus bienes, o sus intereses y castigado por la legislación interna" (Original en francés, traducción libre).

160 Artículo 1, párrafo 3: "[...] Se consideran, también, crímenes terroristas los crímenes citados en las convenciones siguientes, salvo las exceptuadas por las legislaciones de los Estados contratantes o aquéllas no ratificadas por los Estados: a) La Convención de Tokio relativa a los crímenes y a los actos perpetrados en aeronaves, firmada el 14/9/1963; b) el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmada el 16/12/1970; c) la Convención de Montreal relativa a la represión de los actos ilegítimos contra la seguridad de aeronaves civiles, firmada el 23/9/1971 y el Protocolo anexo, firmado en Montreal el 10/5/1984; d) la Convención de Nueva York relativa a la prohibición y al castigo para los crímenes perpetrados contra las personas con protección internacional, incluidos los representantes diplomáticos, firmada el 14/12/1973; e) la Convención relativa al rapto y al secuestro, firmada el 17/12/1979; f) la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1983, parte del acuerdo sobre la piratería marítima."

ciones de derecho común. Tal como subrayó el profesor Eric David, “esta definición es a lo menos amplia puesto que podría aplicarse a un robo perpetrado en condiciones que ‘terrorizan’”.¹⁶¹ Amnistía Internacional concluyó, justamente, que la definición de la Convención “no responde a las normas de legalidad enunciadas en los tratados internacionales relativos a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario [pues] se presta a interpretaciones extremadamente diversas y puede dar pie a abusos”.¹⁶²

La Convención prescribe, en su artículo 2, que “no se consideran crímenes los casos de lucha, por todos los medios, incluida la lucha armada contra la ocupación extranjera y la agresión, con miras a la liberación y la autodeterminación, conforme con los principios del Derecho Internacional”. La redacción de esta disposición, sugiere que todo medio -incluso los actos calificados de actos terroristas para el Derecho Internacional Humanitario-sería lícito. Como reiteró el profesor Eric David, “si muchas infracciones banales de derecho común corren el riesgo de ser consideradas actos terroristas a la vista de esta convención, en compensación [...] cualquier atentado indiscriminado no sería considerado terrorista puesto que sería perpetrado en nombre del derecho a la auto-determinación.”¹⁶³ Si está claro que a la luz del Derecho Internacional, y particularmente del Derecho Internacional Humanitario, la lucha contra la ocupación extranjera, la dominación colonial o regímenes racistas es legítima y no puede ser comparada con el terrorismo, no es menos cierto que el uso de todo medio no está autorizado y que ciertos actos, especialmente terroristas, están prohibidos.¹⁶⁴

La Convención establece numerosas obligaciones en materia de cooperación policial, judicial y de servicios de información, así como en materia de control de fronteras, inmigración y aduanas. Aunque dispone de varias cláusulas en materia de extradición, la Convención no contiene ninguna en lo que respecta al principio de *non-refoulement*.

161 Eric David, op. cit., página 539. (Traducción libre)

162 Amnistía Internacional, La Convención Árabe para la represión del terrorismo: una amenaza grave para los derechos humanos, Index AI: IOR 51/01/001/02, 9 enero de 2002.

163 Eric David, op. Cit., página 540.

164 Por ejemplo, el artículo 33 de la IV Convención de Ginebra de 1949, y el artículo 51 del Protocolo adicional de las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.

XI. LA ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA ISLÁMICA

La Organización de la Conferencia Islámica (OCI) celebró una sesión extraordinaria de la Conferencia Islámica de los Ministros de Asuntos Exteriores, en abril de 2002.¹⁶⁵ Durante esta sesión, la OCI adoptó la “Declaración y el Plan de acción de Kuala Lumpur sobre el terrorismo internacional” y creó un Comité encargado de la lucha contra el terrorismo.¹⁶⁶ La labor de este Comité es la de formular recomendaciones, especialmente sobre los medios de acelerar la implementación del Código de conducta así como de la Convención para la lucha contra el terrorismo internacional.

En repetidas ocasiones, la OCI secundó la idea de convocar una Conferencia internacional sobre el terrorismo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas. La OCI insistió en la necesidad de “definir el concepto de terrorismo y hacer la distinción entre el terrorismo y la lucha de los pueblos por la liberación nacional”.¹⁶⁷ Es importante resaltar que en su Declaración final, durante la 29ª Sesión, la Conferencia Islámica de los Ministros de Asuntos Exteriores tomó nota de “la ola de hostilidad injustificada contra el Islam y contra los Musulmanes a raíz de dichos acontecimientos, la construcción insidiosa de una amalgama única entre el Islam y el terrorismo, y la

165 Resolución 65/9-p (IS). Véase, también, el comunicado de prensa de la OCI, http://www.oic-oci.org/index_french.asp.

166 Este Comité, está presidido por Malasia y lo componen el Estado del Qatar, la República Islámica de Irán, la República de Sudán, el Reino de Arabia Saudita, la República Democrática y Popular de Argelia, la República Islámica de Pakistán, la República Árabe Siria, la República Árabe de Egipto, el Reino de Marruecos, el Estado de Palestina, la República de Yibuti, la República de Túnez y la República de Indonesia.

167 Comunicado final de la Reunión anual de coordinación de los Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, el 17 de septiembre de 2002, párrafo 33. Véase, también, la Declaración final de la 28ª Sesión de la Conferencia Islámica de los Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Malí del 25 al 27 de junio de 2001 (párrafo 88) y 29ª Sesión de la Conferencia de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros de la Organización de la Conferencia Islámica, celebrada en Jartum el 27 de junio de 2002.

tendencia a confundir el terrorismo con la resistencia nacional legítima contra la ocupación.”¹⁶⁸

Finalmente, es importante precisar que la OCI dispone de una Convención para combatir el terrorismo internacional, adoptada en 1999. La definición de terrorismo establecida en esta Convención se basa, de manera más vaga y amplia, en la de la Convención Árabe de lucha contra el terrorismo.¹⁶⁹

168 Declaración final de la 29ª Sesión de la Conferencia de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros de la Organización de la Conferencia Islámica, celebrada en Jartum, el 27 de junio de 2002.

169 Artículo 1, párrafos 2 y 3.

XII. CONCLUSIONES

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y las reacciones que los sucedieron, pusieron en evidencia nuevos retos, a la vez que resucitaron viejos peligros. La relación seguridad-derechos humanos, presentada con mucha frecuencia y equivocadamente como contradictoria, depende de un equilibrio frágil en el que la razón humana debe prevalecer sobre la razón de Estado. Como lo señaló el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “La promoción y protección de los derechos humanos es un aspecto central de toda estrategia eficaz contra el terrorismo. [...] Uno de los elementos de esta estrategia consiste en velar por que los justos equilibrios incorporados en la normativa de derechos humanos se tengan debidamente en cuenta en todos los esfuerzos por combatir el terrorismo.”¹⁷⁰

El primer problema que plantea el terrorismo es la forma de luchar contra este flagelo respetando y garantizando los derechos humanos, el Derecho Internacional y las reglas del estado de derecho. Como lo señaló el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su *Declaración sobre la discriminación racial y las medidas para combatir el terrorismo*, aprobada en 2002, “las medidas para combatir el terrorismo deben ser conformes a la Carta de las Naciones Unidas y que sólo son legítimas si respetan los principios fundamentales y las normas universalmente reconocidas del Derecho Internacional, en particular, el Derecho Internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional”.¹⁷¹ El Derecho Internacional y la jurisprudencia de las cortes y órganos de derechos humanos son una fuente de un valor inestimable que indica el tipo de medidas, las circunstancias en las que pueden adoptarse y las condiciones para su aplicación contra los actos terroristas dentro del estado de derecho.

170 Informe del Alto Comisionado presentado conforme a la resolución 48/141 de la Asamblea General – Los derechos humanos como marco de unión, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002, pár. 7.

171 Declaración sobre la discriminación racial y las medidas para combatir el terrorismo, documento de las Naciones Unidas A/57/18, capítulo XI(C), 1 de noviembre de 2002, párrafo 3.

La lucha contra el terrorismo por fuera del Derecho Internacional, ignorando los derechos humanos y en detrimento de los principios del estado de derecho, además de los graves perjuicios que ocasionaría, conduciría a un resultado opuesto al perseguido. Tal como lo declaró el Secretario General de las Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad: “No debemos, sin embargo, olvidar nunca el hecho de que sacrificar la libertad o los principios del derecho en el seno de los Estados – o hacer estallar nuevos conflictos entre los Estados en nombre de la lucha para combatir el terrorismo – ofrece a los terroristas la victoria que ninguno de sus actos podría proporcionarles jamás. [...] En nuestro afán por resguardar la seguridad, el riesgo que se corre es el de sacrificar las libertades esenciales, lo que debilitaría nuestra seguridad común en lugar de reforzarla, y provocaría así una erosión interna del modo de gobierno democrático. Se trate del tratamiento reservado a las minorías, en los países occidentales, de los derechos de los migrantes y de los solicitantes de asilo, de la presunción de inocencia, o del derecho a un procedimiento judicial regular, la vigilancia debe ser obligatoria para todos los ciudadanos serios, con el fin de que no se estigmatice y castigue a grupos enteros de nuestras sociedades debido a la conducta reprobable de unos cuantos.”¹⁷²

172 Comunicado de prensa “La lucha contra la amenaza terrorista exige un fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas, declaró Kofi Annan ante el Consejo de Seguridad”, documento de las Naciones Unidas SG/SM/8583, 20 de enero de 2003. (Original en francés, traducción libre)

XII. ANEXOS

Anexo 1

Declaración sobre la discriminación racial y las medidas para combatir el terrorismo

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 8 de marzo de 2002

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial:

1. Condena inequívocamente los actos terroristas perpetrados en los Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001;
2. Afirma que todos los actos de terrorismo son contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos mencionados en el preámbulo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;
3. Hace hincapié en que las medidas para combatir el terrorismo deben ser conformes a la Carta de las Naciones Unidas y que sólo son legítimas si respetan los principios fundamentales y las normas universalmente reconocidas del Derecho Internacional, en particular, el Derecho Internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional;
4. Recuerda que la prohibición de la discriminación racial es una norma imperativa de Derecho Internacional que no admite acuerdo en contrario;
5. Exige que los Estados y las organizaciones internacionales velen por que las medidas adoptadas en la lucha contra el terrorismo no sean discriminatorias en su finalidad o efectos por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico;
6. Insiste en que debe observarse el principio de no-discriminación en

todos los ámbitos, en particular en los que atañen a la libertad, la seguridad y la dignidad de la persona, la igualdad ante los tribunales y las debidas garantías procesales, así como a la cooperación internacional en los asuntos judiciales y de policía en esas esferas;

7. Se propone, a ese respecto, vigilar, de conformidad con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los efectos potencialmente discriminatorios de diversas leyes y prácticas en el marco de la lucha contra el terrorismo.

Anexo 2

Declaración del Comité contra la Tortura Aprobada el 22 de noviembre de 2001

En carta de fecha 11 de octubre de 2001 la Alta Comisionada para los Derechos Humanos solicitó la opinión del Comité contra la Tortura sobre la cuestión de garantizar que los derechos humanos incluidos en su mandato se mantengan presentes en todo momento, habida cuenta de las diversas reacciones de los Estados ante los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

Respetando el espíritu de esa solicitud, el Comité contra la Tortura decidió comunicarse directamente con los Estados Partes mediante la siguiente declaración:

“El Comité contra la Tortura condena de manera absoluta los ataques terroristas del 11 de septiembre y expresa su profundo pesar por las víctimas, que eran nacionales de unos 80 países, incluidos muchos Estados Partes en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El Comité es consciente de la terrible amenaza que constituyen esos actos de terrorismo internacional para la paz y la seguridad internacionales, como se afirma en la resolución 1368 del Consejo de Seguridad. El Comité también señala que en la resolución 1373 del Consejo de Seguridad se estableció la necesidad de luchar con todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas representadas por los actos de terrorismo.

“El Comité contra la Tortura recuerda a los Estados Partes en la Convención el carácter irrenunciable de la mayoría de las obligaciones que han contraído por ellos al ratificar la Convención.

“Las obligaciones que figuran en los artículos 2 (“en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales... como justificación de la tortura”), 15 (prohibición de que las confesiones extraídas como resultado de tortura puedan ser invocadas como prueba, salvo en contra del torturador)

y 16 (prohibición de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes) son tres de esas disposiciones, que deben observarse en toda circunstancia.

“El Comité contra la Tortura confía en que las reacciones que tengan los Estados Partes ante la amenaza del terrorismo internacional serán compatibles con las obligaciones que han contraído al ratificar la Convención contra la Tortura.”

Annex 3

Propuestas de “más orientación” para la presentación de informes de conformidad con el párrafo 6 de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad

(a los efectos de complementar la nota del Presidente de 26 de octubre de 2001)

El respeto de las normas internacionales de derechos humanos

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ORIENTACIÓN GENERAL:

CRITERIOS PARA EQUILIBRAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

1. El Consejo de Seguridad ha pedido a los Estados que adopten medidas específicas contra el terrorismo. La actuación de los Estados en esta materia debería guiarse también por los principios de derechos humanos consagrados en el Derecho Internacional.
2. Las normas de derechos humanos tratan de lograr el equilibrio entre el disfrute de las libertades y las preocupaciones legítimas por la seguridad nacional. Estas normas permiten que algunos derechos se limiten en circunstancias específicas y definidas.
3. Cuando esto se permite, las normas que autorizan restricciones:
 - a) Deberían apoyarse en criterios precisos;
 - b) No pueden conceder facultades ilimitadas a los encargados de su aplicación.
4. Para que las limitaciones de los derechos sean legítimas tienen que:
 - a) Estar prescritas por ley;
 - b) Ser necesarias para la seguridad pública o el orden público, a saber, la protección de la salud o la moral públicas y la protección

- de los derechos y libertades de otros, así como tener un fin legítimo;
- c) No menoscabar la esencia del derecho;
 - d) Interpretarse estrictamente en favor de los derechos de que se trate;
 - e) Ser necesarias en una sociedad democrática;
 - f) Ajustarse al principio de proporcionalidad;
 - g) Ser apropiadas para desempeñar su función protectora, y deben ser el instrumento menos inconveniente de los que podrían lograr esa función de protección;
 - h) Ser compatibles con los objetivos y fines de los tratados de derechos humanos;
 - i) Respetar el principio de no-discriminación;
 - j) Aplicarse de manera que no sea arbitraria.
5. Las observaciones que se hagan sobre la conformidad entre las medidas antiterroristas adoptadas y las normas internacionales de derechos humanos podrían hacer referencia a si las medidas son compatibles con, por ejemplo:
- a) El derecho a la libertad personal (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9);
 - b) El derecho a circular libremente (Pacto, art. 12), incluido el derecho de todas las personas a salir de cualquier país, incluido el propio (Pacto, art. 12, párr. 4); 2);
 - c) El derecho a un juicio imparcial, en particular en la determinación de una acusación penal (Pacto, arts. 14 y 15);
 - d) La protección contra cualquier injerencia arbitraria en la vida privada, el domicilio o la correspondencia, así como contra los ataques ilegales a la honra y a la reputación (Pacto, art. 17);

- e) La libertad de expresión (Pacto, art. 19);
- f) El derecho a manifestar la propia religión o las propias creencias (Pacto, art. 18);
- g) El derecho de reunión pacífica (Pacto, art. 21);
- h) La libertad de asociación (Pacto, art. 22);
- i) Los derechos de participación (Pacto, art. 25);
- j) El derecho de las personas perseguidas a buscar asilo en el territorio o jurisdicción de un Estado (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 14, y Convención sobre el Estatuto de los Refugiados), así como el derecho a la no-devolución (Pacto, art. 7 y otras disposiciones de tratados más específicas);
- k) Las garantías procesales relativas a la deportación de un extranjero (en particular, los artículos 9, 13 y 14 del Pacto).

Annex 4

Líneas directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo

PREÁMBULO

El Comité de Ministros,

- [a.] Considerando que el terrorismo atenta gravemente contra los derechos humanos, amenaza para la democracia y su principal objetivo es desestabilizar gobiernos legítimamente constituidos y minar la sociedad civil pluralista;
- [b.] Condenando categóricamente como criminales e injustificables todos los actos, métodos o prácticas terroristas, donde quieran que se produzcan y cualesquiera que sean los autores;
- [c.] Recordando que un acto terrorista no puede nunca ser excusado o justificado invocando los derechos humanos, y que el abuso de derecho nunca es protegido;
- [d.] Recordando que es no solamente posible sino absolutamente necesario luchar contra el terrorismo en el respeto de los derechos humanos, de la primacía del derecho y, en la medida en que sea aplicable, del Derecho Internacional Humanitario;
- [e.] Recordando la necesidad para los Estados de poner todos los medios, y particularmente de cooperar, con el fin de que los presuntos autores, organizadores y personas que financian los actos terroristas comparezcan ante los tribunales para responder de todas las consecuencias de sus actos, especialmente de las penales y civiles;
- [f.] Reafirmando el deber imperativo de los Estados de proteger a la población contra posibles actos terroristas;
- [g.] Recordando la necesidad para los Estados, en particular por razones de equidad y de solidaridad social, de procurar que las víctimas de

actos terroristas puedan ser indemnizadas;

- [h.] Consciente de que la lucha contra el terrorismo implica medidas a largo plazo encaminadas a prevenir las causas del terrorismo, que favorezcan particularmente la cohesión de nuestras sociedades y el diálogo entre las distintas culturas y religiones;
- [i.] Reafirmando la obligación de los Estados de respetar, en su lucha contra el terrorismo, los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, y en el caso de los Estados miembros, muy especialmente el Convenio para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,

Aprueba las siguientes líneas directrices e invita a los Estados miembros a que garanticen su amplia difusión entre todas las autoridades encargadas de la lucha contra el terrorismo.

I. OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS DE PROTEGER A CUALQUIER PERSONA CONTRA EL TERRORISMO

Los Estados tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para proteger los derechos fundamentales de las personas sometidas a su jurisdicción contra actos terroristas, muy especialmente su derecho a la vida. Esta obligación positiva justifica plenamente la lucha de los Estados contra el terrorismo, respetando las presentes líneas directrices.

II. PROHIBICIÓN DE LA ARBITRARIEDAD

Las medidas tomadas por los Estados para luchar contra el terrorismo deben respetar los derechos humanos y el principio de primacía del derecho, excluyendo toda arbitrariedad así como todo trato discriminatorio o racista, y deben ser objeto de un control apropiado.

III. LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS ANTITERRORISTAS

1. Toda medida tomada por los Estados para luchar contra el terrorismo deberá tener una base jurídica.
2. Cuando una medida restrinja los derechos humanos, las restricciones deberán definirse de la manera más precisa posible y ser necesarias y proporcionadas al fin perseguido.

IV. PROHIBICIÓN ABSOLUTA DE LA TORTURA

El recurso a la tortura, penas o tratos inhumanos o degradantes está absolutamente prohibido en todas las circunstancias, particularmente en el acto de detención, el interrogatorio y el período de detención de una persona sospechosa de actividades terroristas o condenada por tales actividades, y cualquiera que haya sido la conducta de la persona sospechosa o condenada.

V. RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL POR CUALQUIER AUTORIDAD COMPETENTE EN MATERIA DE SEGURIDAD DEL ESTADO

En el marco de la lucha contra el terrorismo, la recogida y el tratamiento de datos de carácter personal por cualquier autoridad competente en materia de seguridad del Estado solo podrá atentar contra el respeto de la vida privada de las personas si la recogida y el tratamiento:

- (i) están regulados por disposiciones apropiadas en derecho interno;
- (ii) están en proporción con el objetivo para el que esta recogida y tratamiento han sido previstos;
- (iii) son susceptibles de control por una parte de autoridad externa independiente.

VI. MEDIDAS DE INJERENCIA EN LA VIDA PRIVADA

1. Las medidas en la lucha contra el terrorismo que constituyen una injerencia en la vida privada (particularmente, los registros personales o domiciliarios, las escuchas, incluidas las telefónicas, la vigilancia de la correspondencia y la infiltración de agentes) estarán previstas por la ley. Estas medidas deberán ser objeto de control jurisdiccional.
2. Las medidas tomadas para luchar contra el terrorismo deberán prepararse y controlarse por las autoridades de modo que se reduzca al mínimo posible el recurso a la fuerza y, en este marco, la utilización de armas por las fuerzas de seguridad deberá ser rigurosamente proporcionada a la defensa de las personas contra la violencia ilegal o a la necesidad de proceder a una detención regular.

VII. EL ACTO DE DETENCIÓN Y EL PERÍODO DE DETENCIÓN PREVENTIVA

1. La detención de una persona sospechosa de actividades terroristas no podrá tener lugar si no hay sospechas plausibles. Los motivos de la detención deberán ser comunicados a la persona detenida.
2. La persona a la que se detenga o que esté en detención preventiva por actividades terroristas deberá ser conducida sin dilación a presencia de un juez. La detención preventiva tendrá una duración razonable y su término deberá ser fijado por la ley.
3. La persona a la que se detenga o esté en detención preventiva por actividades terroristas podrá impugnar la legalidad de su detención ante un tribunal.

VIII. CONTROL REGULAR DE LA PRISIÓN PROVISIONAL

Una persona sospechosa de actividades terroristas y en prisión provisional

tendrá derecho al control regular de la legalidad de su prisión provisional por un tribunal.

IX. PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

1. Una persona acusada de actividades terroristas tendrá derecho a que su causa sea juzgada de forma justa, en un plazo razonable, por una jurisdicción independiente, imparcial y establecida por la ley.
2. Una persona acusada de actividades terroristas se beneficiará de la presunción de inocencia.
3. Las particularidades relacionadas con la lucha contra el terrorismo podrán no obstante justificar ciertas restricciones de los derechos de la defensa, especialmente en lo que se refiere a:
 - (i) las modalidades de acceso y contactos con el abogado;
 - (ii) las modalidades de acceso al expediente;
 - (iii) la utilización de testimonios anónimos.
4. Dichas restricciones al derecho de la defensa serán estrictamente proporcionales al fin perseguido y deberán tomarse medidas compensatorias para proteger los intereses del acusado con el fin de que sea mantenido el carácter equitativo del proceso y que los derechos de la defensa no queden vacíos de todo contenido.

X. IMPOSICIÓN DE PENAS

1. Las penas en las que incurre una persona acusada de actividades terroristas deberán estar previstas por la ley para una acción u omisión tipificada ya como infracción en el momento en que se cometió. No puede imponerse mayor pena que la que era aplicable en el momento en que se cometió la infracción.

2. Una persona acusada de actividades terroristas no podrá en ningún caso ser condenada a la pena de muerte. Si fuera condenada, esta pena no podrá ser ejecutada.

XI. DETENCIÓN

1. Una persona privada de libertad por actividades terroristas deberá ser tratada en cualquier circunstancia con el respeto de la dignidad inherente a la persona humana.
2. Los imperativos de la lucha contra el terrorismo pueden exigir que el trato de una persona privada de libertad por actividades terroristas sea objeto de restricciones más importantes que las aplicadas a otros detenidos en lo que se refiere en particular a:
 - (i) la reglamentación de las comunicaciones y a la vigilancia de la correspondencia, incluso entre el abogado y su cliente;
 - (ii) el internamiento de personas privadas de libertad por actividades terroristas en centros de especial seguridad;
 - (iii) la dispersión de estas personas dentro del mismo centro penitenciario o en diferentes centros penitenciarios, con la condición de que haya una relación de proporcionalidad entre el fin perseguido y la medida tomada.

XII. ASILO, DEVOLUCIÓN Y EXPULSIÓN

1. Toda demanda de asilo será objeto de un examen individual. La decisión que resulte podrá ser objeto de un recurso efectivo. No obstante, será denegado el estatuto de refugiado cuando el Estado tenga motivos importantes para creer que la persona que intenta beneficiarse del asilo ha participado en actividades terroristas.
2. El Estado que ha recibido una demanda de asilo tendrá la obligación

de asegurarse de que la eventual devolución del demandante a su país de origen o a otro país no le expondrá a la pena de muerte, a la tortura, penas o tratos inhumanos o degradantes. Ocurre lo mismo en caso de expulsión.

3. Se prohíben las expulsiones colectivas de extranjeros.
4. En cualquier caso, la ejecución de la expulsión o devolución deberá hacerse en el respeto de la integridad física y de la dignidad de la persona en cuestión, evitando todo trato inhumano o degradante.

XIII. EXTRADICIÓN

1. La extradición es un procedimiento indispensable para la eficaz cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo.
2. No deberá concederse la extradición de una persona a un país donde corra el riesgo de ser condenada a la pena de muerte. No obstante, el Estado requerido podrá conceder la extradición si obtiene garantías suficientes de que:
 - (i) la persona susceptible de extradición no será condenada a la pena de muerte o
 - (ii) ante la posibilidad de una condena a tal pena, esta última no será ejecutada.
3. No se acordará la extradición cuando existan motivos serios para creer que:
 - (i) la persona susceptible de ser extraditada será sometida a torturas, penas o tratos inhumanos o degradantes;
 - (ii) la demanda de extradición ha sido presentada con el fin de perseguir o castigar a una persona por consideraciones de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, o que la situación de esta persona corre el riesgo de agravarse por una de estas razones.

4. Cuando la persona susceptible de ser extraditada manifieste de manera defendible que ha sufrido o corre el riesgo de sufrir una denegación de justicia flagrante en el Estado que requiere su extradición, el Estado requerido considerará si esta alegación está bien fundamentada antes de pronunciarse sobre la extradición.

XIV. DERECHO DE PROPIEDAD

El uso de bienes pertenecientes a personas u organismos sospechosos de actividades terroristas podrá suspenderse o limitarse por medidas tales como el bloqueo o el embargo por parte de las autoridades competentes. Esta decisión podrá ser objeto de recurso judicial por los propietarios de los bienes en cuestión.

XV. DEROGACIONES EVENTUALES

1. Cuando la lucha contra el terrorismo tuviera lugar en situación de guerra o de peligro público que amenace la vida de la nación, un Estado podrá adoptar unilateralmente medidas que deroguen provisionalmente ciertas obligaciones resultantes de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, en la estricta medida en que la situación lo exija, dentro de los límites y con las condiciones fijadas por el Derecho Internacional. El Estado notificará la adopción de estas medidas a las autoridades competentes en conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes.
2. Los Estados, no obstante, no podrán en ningún caso y cualesquiera que hayan sido las actuaciones de la persona sospechosa de actividades terroristas o condenada por tales actividades, derogar el derecho a la vida tal como es garantizado por los instrumentos internacionales; la prohibición de la tortura o penas o tratos inhumanos o degradantes; el principio de legalidad de las penas y medidas así como la prohibición de la retroactividad penal.

3. Las circunstancias que hayan llevado a la adopción de tales derogaciones deberán ser reevaluadas de manera regular, con el fin de suprimirlas cuando ya no existan esas circunstancias.

XVI. RESPETO DE LAS NORMAS IMPERATIVAS DE DERECHO INTERNACIONAL Y DE LAS NORMAS DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Los Estados, en su lucha contra el terrorismo, no podrán en ningún caso contravenir las normas del Derecho Internacional, ni tampoco las normas del Derecho Internacional Humanitario cuando este derecho se aplique.

XVII. INDEMNIZACIÓN A LAS VÍCTIMAS DE ACTOS TERRORISTAS

Cuando no pueda asegurarse enteramente la reparación por otras fuentes, particularmente por la confiscación de los bienes de los autores, de los organizadores de actos terroristas y de las personas que los financien, el Estado deberá, por los actos acontecidos en su territorio, contribuir a la indemnización de las víctimas por los atentados contra sus personas y contra la salud.