

Protecting Human Rights While Countering Terrorism **April 5, 13:00 to 15:00, Room XXVII, Palais des Nations**

Co-sponsored by:

Human Rights Watch (HRW), International Commission of Jurists (ICJ), International Service for Human Rights (ISHR), International Federation for Human Rights (FIDH)

Algunos elementos para una evaluación de los sistemas universal y regionales de derechos humanos de vigilancia y supervisión: límites y lagunas

Federico Andreu-Guzmán
Consejero jurídico principal
Comisión Internacional de Juristas

La Asamblea General de las Naciones Unidas al adoptar , el 18 de diciembre de 2002, la resolución 57/219 "Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha antiterrorista", marco un importante hito al recordar que "los Estados deben cerciorarse de que las medidas que se adopten para combatir el terrorismo cumplan con sus obligaciones con arreglo con el derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario." Ciertamente en el pasado, la asamblea General había reiterado ese llamado. Pero esta vez, la Asamblea General instó "a los Estados a que, en la lucha contra el terrorismo, tomen en consideración las resoluciones y decisiones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, y [...] a considerar las recomendaciones de los procedimientos y mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y los comentarios y puntos de vista pertinentes de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos". Este llamado había sido precedido por declaraciones en ese mismo sentido del Comité contra la Tortura¹, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial², el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos³ y 17 relatores especiales y expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos⁴. En el ámbito regional, el Secretario general del Consejo de Europa⁵ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶

¹ *Declaración del Comité contra la Tortura*, aprobada el 22 de noviembre de 2001, ver Documento de las Naciones Unidas CAT/C/XXVII/Misc.7

² *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.

³ *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.

⁴ Declaración del 10 de diciembre de 2001.

⁵ *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:

alertaron sobre los peligros de sacrificar derechos y libertades fundamentales a nombre de la lucha contra el terrorismo e instaron a los Estados a redoblar esfuerzos para garantizar que las medidas antiterroristas estuvieran en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

El desafío que plantea la resolución N° 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, en términos de necesidad de una supervisión de las medidas antiterroristas y su conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, es grande. Dado su carácter obligatorio, toda vez que fue adoptada en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas; su cobertura universal, pues obliga a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas; y la amplia y larga lista de obligaciones que impone a los Estados, la resolución N° 1373 (2001) tiene hondas consecuencias respecto de los derechos y libertades fundamentales. Las medidas que deben adoptar los Estados pueden poner en tensión una muy amplia gama de derechos y libertades fundamentales. No sin razón, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos alertó sobre "los graves problemas de derechos humanos que podría causar la aplicación indebida de la resolución 1373 (2001)".⁷

Sentada la premisa de que la lucha antiterrorista debe llevarse a cabo dentro del marco y respecto de las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos, cabe hacerse las preguntas siguientes:

- ¿Están, los sistemas internacionales de derechos humanos, tanto de Naciones Unidas como regionales, suficientemente equipados para garantizar un control, supervisión y “monitoreo” efectivo respecto de la compatibilidad de las medidas nacionales antiterroristas con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos?
- ¿Los órganos de tratados de derechos humanos, los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos garantizan un control de alcance universal, en términos geográficos?
- ¿Estos órganos y procedimientos permiten un control integral, en términos de garantizar una supervisión respecto todos los derechos y libertades fundamentales afectadas por las medidas antiterroristas nacionales?
- ¿Estos órganos y procedimientos permiten un control oportuno, tanto términos preventivos como reactivos o *ex post facto*?
- ¿La combinación e interacción de los órganos y los procedimientos de Naciones Unidas con los sistemas regionales de derechos humanos, permiten asegurar la existencia de una supervisión efectiva, en términos de universalidad, integralidad y oportunidad?

Esta ponencia trata de responder a estas preguntas. El quid de la cuestión no radica en poner en tela de juicio la supervisión que realizan actualmente los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Esta es necesaria e importante. El quid de la cuestión radica en establecer si esta supervisión – o sería más apropiado de hablar de “supervisiones”- son suficientes para garantizar un monitoreo

http://www.coe.int/T/F/Communication_et_Recherche/Presse/Ev%E9nements/5.-Conf%E9rences_minist%E9rielles/2002-05_Conf%E9rence_judiciaire_internationale_-_Strasbourg/Disc_SG.asp#TopOfPage

⁶ Resolución "Terrorismo y Derechos Humanos", de 12 de diciembre de 2001 e 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.

⁷ 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.

uniserval, integral y oportuno de la compatibilidad de las medidas nacionales antiterroristas con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos.

El Comité contra el Terrorismo

El Comité encargado de la lucha contra el terrorismo, más conocido como Comité contra el Terrorismo (CTC), fue creado mediante la resolución N° 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 28 de septiembre 2001. Esta resolución fue adoptada en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 28 de su reglamento provisional del Consejo de Seguridad. Así la resolución N° 1373 (2001) es jurídicamente obligatoria para todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. El marco de competencia del CTC está fijado por la resolución N° 1373 (2001), aunque otras resoluciones posteriormente adoptadas por el Consejo de Seguridad han venido a complementar este marco.⁸

EL CTC está compuesto por los 15 miembros del Consejo de Seguridad. Tiene un doble mandato: a) supervisar la ejecución por parte de los Estados Miembros de las obligaciones impuestas mediante la resolución 1373 (2001); y b) Brindar y coordinar asistencia técnica, en cooperación con las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales. Es importante destacar que las obligaciones creadas por la resolución N° 1373 (2001) tienen que ver con la prevención y represión del terrorismo, tanto en el plano nacional como internacional. Pero la resolución N° 1373 hace muy poca referencia al derecho internacional de los derechos humanos. Sólo en lo que concierne sus disposiciones acerca del intercambio de información, de la extradición y del derecho de asilo, la resolución N° 1373 hace expresa referencia a las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos. En su resolución, el Consejo de Seguridad no hizo ninguna mención sobre la necesidad de que "todas las medidas contra el terrorismo deben ajustarse estrictamente al derecho internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos"⁹, como lo reiteran con insistencia la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos.¹⁰ Sólo dos años después, esta grave falencia fue subsanada mediante la resolución 1456 (2003) del Consejo de Seguridad, la cual a su párrafo N° 6 recuerda que "Los Estados deben cerciorarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo cumplan todas las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular las normas relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario".

Los métodos de trabajo del CTC corresponden a los métodos tradicionales de control administrativo y de asistencia técnica. El control administrativo se ejerce a través el examen de los informes que los Estados presentan al CTC sobre "las medidas de orden legislativo y ejecutivo" tomadas o en curso de adopción para cumplir con las obligaciones impuestas mediante la resolución 1373 (2001). El CTC emitió unas "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".¹¹ Estas directrices han sido complementadas con otras disposiciones adoptadas por el CTC. El examen de los informes de Estados es realizado por el CTC con el asesoramiento de un grupo de expertos designados para ese efecto por el CTC. El

⁸ En entre otras, las resoluciones del Consejo de Seguridad N° 1377 (2001), °1390 (2002), 1455 (2003) y 1456 (2003).

⁹ 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.

¹⁰ Resoluciones N° 2002/35, 2001/37, ° 2000/30, 1999/27 y 1998/47.

¹¹ Las directrices están disponibles en la página Web: <http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/docsf.htm>

grupo de expertos está actualmente compuesto por 9 personas.¹² El examen de los informes versa fundamentalmente sobre la legislación adoptada o en curso y las prácticas de los Estados en materia financiero, aduanero, de inmigración, extradición, tráfico ilegal de armas y procedimientos y métodos de lucha antiterrorista. Las conclusiones y recomendaciones del CTC sobre los informes son sometidas a consideración del Consejo de Seguridad. Estas conclusiones y recomendaciones pueden ser escritas o verbales. En cuanto a la asistencia técnica, el CTC dispone de un equipo de asistencia técnica (Technical Assistance Team (TAT)). De octubre de 2001, cuando comenzó a trabajar el CTC, a abril de 2003 sólo 3 estados no habían presentados informes al CTC y 51 no habían presentado su informe complementario.¹³

A la pregunta de si ¿el CTC realiza una supervisión o “monitoreo” de las medidas antiterroristas en cuanto a su conformidad con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos? Debemos contestar que no. Esta respuesta negativa obedece a las siguientes constataciones y consideraciones:

- La resolución N° 1373 (2001) no confiere un mandato expreso al CTC para supervisar la compatibilidad de las medidas para combatir el terrorismo, tomadas en cumplimiento de la resolución N° 1373 (2001) con las normas y obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y el derecho de los refugiados. Esto se confirma en las disposiciones para la presentación de informes sometidos de acuerdo con la resolución 1373 (2001), elaboradas por el CTC. Aunque la Resolución 1456 (2003) del Consejo de Seguridad recordó que los Estados deben asegurar que las medidas antiterroristas estén en conformidad con las normas de derechos humanos, esta resolución tampoco confirió mandato alguno de supervisión en este campo.
- El CTC no ha realizado ninguna petición a los Estados con el objeto de proporcionar información en sus informes sobre las salvaguardas nacionales existentes 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.
- Aunque el presidente del CTC anunció en repetidas ocasiones que se integraría una dimensión de derechos humanos en el control ejercido por dicho comité, hasta ahora ello no ha ocurrido y el CTC se ha negado a nombrar a un especialista en derechos humanos dentro del grupo de expertos que lo asesoran. 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) y anunció la realización de contactos entre el CTC y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos.¹⁴ Asimismo, el presidente del CTC 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"¹⁵, formuladas por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en

¹² Sr. Ahmed Seif El-Dawla (Egipto), Sr. Juan Larrain (Chile), Sra. Veronika Milinchuk (Federación de Rusia), Sra. Adrienne Nelson de Senna (Brasil), Sr. Sivhaga Netshitomboni (Sudáfrica), Sra. Helene Seligman (Bahamas), Sr. Joel Sollier (Francia), Sr. Andras Vamos-Goldman (Canadá) y Sr. Curtis Ward (Jamaica).

¹³ Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, documento de Naciones Unidas S/PRST/2003/3 de 4 de abril 2003.

¹⁴ 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.

¹⁵ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002, Anexo I.

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".¹⁶ Así lo informó el Alto Comisionado para los Derechos Humanos ante la Asamblea General, durante la 57ª sesión en 2002.¹⁷ No obstante, ello no ha significado que el CTC iniciara una supervisión de las medidas nacionales antiterroristas desde una perspectiva de derechos humanos.

- Ciertamente, se han realizado “reuniones de información recíproca entre el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra el Terrorismo”, pero éstas se han limitado a ser un intercambio de información y puntos de vista. En ningún momento se puede considerar que tales reuniones constituyen una modalidad de supervisión o “monitoreo” de derechos humanos.
- El control del CTC es, fundamentalmente, de derecho penal y los derechos humanos parecen desempeñar un papel residual.

Los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas

Los diferentes órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas han ejercido un importante control y supervisión sobre medidas nacionales antiterroristas y su conformidad con normas de derechos humanos. No obstante este “monitoreo” y supervisión, aunque importante y necesario, tiene límites jurídicos, procesales, estructurales y operacionales.

Los diferentes órganos de tratados de derechos humanos ejercen su control a través diferentes procedimientos: a) el control administrativo, a través del examen de informes periódicos de los Estados; b) el control *cuasi* jurisdiccional, a través del procedimiento de comunicaciones individuales e interestatales (aunque respecto de las quejas interestatales no se tiene conocimiento de que se haya utilizado el procedimiento); y c) la función de investigación por violaciones sistemáticas. Respecto de ésta última hay que señalar que sólo el Comité contra la Tortura dispone de un procedimiento de esta naturaleza.¹⁸

En cuanto a los límites al control realizado por los órganos de tratado de derechos humanos, cabe destacar los siguientes:

1. **Control universal.** El primer límite es el carácter no universal de estos controles. El control administrativo sólo puede realizarse respecto de aquellos Estados partes del respectivo tratado. Dado el estado de las ratificaciones o adhesiones éste control no es universal en términos geográficos, como lo indica el siguiente cuadro:

¹⁶Véase página Web: <http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/briefings.htm>

¹⁷□ "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.

¹⁸ Artículo 20 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

órganos de tratado	Estados parte al respectivo tratado y sujetos a monitoreo
Comité de Derechos Humanos	151 Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (al 1° de diciembre 2003)
Comité contra la Tortura	134 Estados partes de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (a 10 de diciembre 2003)
Comité para la Eliminación de la discriminación racial	165 Estados partes de la Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial
Comité para la Eliminación de la discriminación de las mujeres	170 Estados partes de la Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación de las mujeres
Comité de los derechos del niño	sólo dos países no han ratificado la Convención sobre los derechos del niño

En cuanto al control *cuasi* jurisdiccional, éste sólo puede realizarse respecto de los Estados parte del respectivo tratado de derechos humanos que han reconocido expresamente la competencia del respectivo Comité para tratar un caso de comunicación individual. No hay que olvidar que ni el Comité de los Derechos del Niño ni el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales disponen de un procedimiento de comunicaciones individuales. El nivel de reconocimiento de competencia los órganos de tratados para examinar comunicación individual es aún más bajo que el de ratificación o adhesión a los tratados, como lo indica el cuadro siguiente:

órganos de tratado	Estados que reconocen la competencia del órgano de tratado para examinar quejas individuales
Comité de Derechos Humanos	104 Estados*
Comité contra la Tortura	52 Estados **
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	39 Estados ***
Comité para la Eliminación de la Discriminación de las Mujeres	47 Estados ****

Notas:

* información al 1° de diciembre 2003

** información al 10 de diciembre 2003 (54 Estados partes han hecho la declaración del artículo 21)

*** información al 10 de enero 2003

**** información a octubre 2003

2. **Control Integral.** El segundo límite es el carácter no integral, en cuanto a los derechos humanos, de estos controles. El control se encuentra limitado a los derechos y obligaciones estipuladas por cada tratado. No obstante, 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.

3. **Control oportuno.** A este respecto es importante distinguir los dos procedimientos clásicos mediante los cuales los órganos de tratados ejercen el control y supervisión del tratado.

a) El **control administrativo** se ve reducido por varios factores específicos: i, la naturaleza periódica del sistema de informes; ii, los enormes retrasos acumulados en la presentación de los informes; y iii, la capacidad de trabajo limitada de los Comités, resultado principalmente de los apremios presupuestarios.

Los tratados de derechos humanos establecen los plazos en que los Estados deben presentar sus informes a los respectivos Comités. Así los plazos son: cada 4 años para los informes ante el Comité contra la Tortura¹⁹ y el Comité para la Eliminación de la discriminación de las mujeres²⁰; cada dos años para el Comité para la Eliminación de la discriminación racial²¹ y; cada 5 años para los informes ante el Comité de los derechos del Niño.²² El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no establece plazos para el sistema de informes periódicos²³, pero en la práctica estos informes se deben presentar cada cuatro años. Todos los Comités tienen la facultad de requerir informes a los Estados cada vez que lo consideren conveniente. Este último mecanismo ha sido empleado de manera excepcional. Así por ejemplo en 1996, el Comité de Derechos Humanos solicitó a Perú un informe cuando la administración del Presidente Fujimori adoptó una amnistía.²⁴

Uno de los factores que más han socavado el sistema de informes periódicos es el de la gran morosidad de la mayoría de los Estados en entregar los informes en los tiempos requeridos por cada Comité. Los plazos periódicos para presentación de informes en la realidad no son respetados y resultan ser mucho más largos que lo formalmente establecido. Así a fecha de 15 de marzo 2000, 143 informes estaban pendientes de ser sometidos al Comité de Derechos Humanos. Los Estados en mora ascendían a 97 de los 147 Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para esa fecha. Para esa misma fecha, 110 informes estaban pendientes de ser sometidos al Comité contra la Tortura. Los Estados en mora ascendían a 77 de los 122 Estados partes de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes para esa fecha. Esta situación antes que mejorar se ha agravado. Ello no deja de ser paradójico cuando se compara con la celeridad con que los Estados han presentado sus respectivos informes al CTC sobre el cumplimiento y puesta en obra de la resolución N° 1373 (2001) del Consejo de Seguridad.

En ese contexto, el promedio anual de países examinados por cada Comité es bajo. El Comité de los Derechos Humanos examina los informes de 15 países por año; el Comité contra la Tortura 13 países; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 20 países; el Comité para la Eliminación de la Discriminación de las Mujeres 15 países; y el Comité de los Derechos del Niño 17 países. No pocos países acumulan un retraso de 4 y 5 informes periódicos ante un mismo Comité. En estas situaciones, han pasado más de 10 años sin que ese Estado haya sido objeto de supervisión por el Comité. Ciertamente nada impide que un Comité examine la puesta en obra del respectivo tratado de derechos humanos por un Estado aún sin que haya mediado presentación del informe requerido. No obstante sólo hasta hace muy poco, los Comités han decidido hacerlo.

¹⁹ Artículo 19 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

²⁰ Artículo 18 Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación de las mujeres.

²¹ Artículo 19 de la Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

²² Artículo 44 de la Convención sobre los derechos del niño.

²³ Artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁴ Documento de Naciones Unidas CCPR/C/79/Add.67; A/51/40, párrafos 339-364, de 25 de Julio de 1996.

Desde la adopción de la resolución 1373 (2001) y hasta el mes de noviembre de 2003, el Comité de los Derechos Humanos examinó los informes de 23 Estados parte del Pacto²⁵ y, sobre 11 de estos²⁶, expresó su preocupación respecto de las 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 ese contexto, la supervisión ejercida por los Comités es débil y su dimensión preventiva casi inexistente

b) El **control *cuasi* jurisdiccional** está limitado por varios factores. Tiene un carácter aleatorio, puesto que depende de que se sometan a comunicaciones individuales ante los Comités. A ello se suma el hecho de que, en general, un procedimiento de comunicación individual se extiende en al menos cuatro años, si no más. Finalmente, la naturaleza del control *cuasi* jurisdiccional es esencialmente de control *ex post facto*.

Los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos

El control mediante los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos sobre medidas nacionales antiterroristas y su compatibilidad con normas y estándares internacionales de derechos humanos ha sido de gran importancia, como lo testimonian los diversos informes de Relatores Especiales, Grupos de Trabajo y Representantes Especiales.

Actualmente, la Comisión de Derechos Humanos dispone de 35 procedimientos especiales: 24 de los cuales son mandatos temáticos y 11 son mandatos sobre países (6 sobre países y 5 de asistencia técnica a países).

1.- **Control Universal.** En el caso de los mandatos temáticos, se puede afirmar sin lugar a dudas de que la mayoría de estos ejercen un control universal, pues se extiende a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Estos mandatos temáticos abarcan tanto derechos específicos (como el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias) y prácticas violatorias de derechos (como los Relatores sobre Ejecuciones extrajudiciales y sobre la cuestión de la Tortura, así como los Grupos de Trabajo sobre Desaparición Forzada y sobre la Detención Arbitraria) como grupos sociales o profesionales (como la Representante especial sobre defensores de Derechos Humanos y los relatores especiales sobre la independencia de los magistrados y abogados y sobre los derechos humanos de los migrantes).

No obstante, el control y supervisión ejercidos por estos procedimientos especiales de la Comisión es insuficiente para satisfacer la necesidad de control de las medidas adoptadas en virtud de la resolución 1373 (2001).

2.- **Control Integral.** Varias consideraciones deben hacerse al respecto:

²⁵ Se trata de Azerbaiyán, Egipto, Georgia, Hungría, Nueva Zelanda, República de Moldavia, Reino Unido, Suecia, Suiza, Togo, Ucrania, Yemen, Estonia, Israel, Luxemburgo, Malí, Eslovaquia, Portugal, El Salvador, Sri Lanka, Filipinas, Federación de Rusia y Letonia.

²⁶ 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), Yemen (CCPR/CO/75/YEM), Israel (CCPR/CO/78/ISR), Portugal (CCPR/CO/78/PRT), Sri Lanka (CCPR/CO/79/LKA), Filipinas (CCPR/CO/79/PHL) y la Federación de Rusia (CCPR/CO/79/RUS).

a) **Control limitado por el mandato.** En primer lugar, el control y supervisión se circunscriben a los mandatos y enfoques temáticos: tortura, ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada, detención arbitraria, independencia de jueces y abogados, libertad de expresión, defensores de derechos humanos, racismo y xenofobia, migrantes, etc.... En el caso de los mandatos relativos a derechos específicos o prácticas violatorias de derechos, éstos no pueden realizar un control desde una perspectiva integral sobre todos los derechos y libertades afectadas por medidas nacionales antiterroristas. Respecto de los mandatos relativos a grupos sociales o profesionales, ciertamente pueden realizar una supervisión desde un enfoque más integral desde el punto de los derechos, pero siempre limitado al grupo al que están enfocados. Aunque, hay que reconocer que la posibilidad de un control verdaderamente integral – tanto desde una perspectiva de los derechos y libertades como de las personas - existe cuando estos mandatos temáticos realizan misiones *in situ* en países, pero estas se limitan a tres o cuatro por año. Así, todos estos mandatos temáticos no pueden realizar un control y supervisión acerca de todos los derechos humanos y respecto de todas las personas afectados por medidas nacionales antiterroristas.

b) **Derechos no cubierto por los mandatos existentes.** En segundo lugar, varios derechos y libertades fundamentales frecuentemente socavados, ver vulnerados, por medidas nacionales antiterroristas no son objeto de procedimientos especiales de la Comisión. Así cabe señalar la libertad de asociación, el derecho de huelga y el derecho de asilo. En lo que concierne el derecho de huelga es particularmente preocupante que varias legislaciones nacionales e incluso algunos tratados tipifican como delito de terrorismo el ejercicio de ese derecho en sectores públicos vitales. Ciertamente, estos temas pueden ser abordados tangencialmente por los procedimientos especiales existentes. Pero ello se da cuando se afectan otros derechos objeto de un procedimiento especial (como por ejemplo, tortura o detención arbitraria) o cuando las víctimas hacen parte de un grupo objeto de un mandato temático (como por ejemplo, migrantes).

Además, desde hace varios años, los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos han sufrido importantes restricciones presupuestarias y una grave escasez de personal del 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 para los Derechos Humanos (ACDH) a los titulares de mandato se ha convertido en un factor importante que "perturba en gran medida sus trabajos".²⁷ Ciertamente algunos pasos se han dado para resolver estos problemas como la creación de la Subdivisión de Procedimientos Especiales del ACDH.

3.- El procedimiento 1503

Finalmente cabe mencionar que la Comisión de Derechos Humanos dispone de un procedimiento para situaciones de países, además de los mandatos geográficos. Se trata del procedimiento establecido por la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, de 27 de mayo de 1970. Este procedimiento esta previsto para situaciones donde exista un "un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos

²⁷ "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, 11 de septiembre de 2001, párrafo 76, página 26.

humanos y de las libertades fundamentales”²⁸. En numerosos países, que han adoptado medidas antiterroristas incompatibles con normas y estándares internacionales de derechos humanos, no se reúne el criterio de “cuadro persistente de violaciones manifiestas”, escapando así a todo escrutinio por medio de este procedimiento. Además, el procedimiento 1503 está ideado en términos de situaciones de países, y sólo podría hacerse una supervisión universal si se abrieran comunicaciones para cada uno de los casi 200 países miembros de las Naciones Unidas. A ello se suma el carácter altamente político de este procedimiento así como su naturaleza confidencial, por no decir secreta.²⁹ De hecho, luego de un poco más de 30 años de existencia del procedimiento 1503, los resultados son algo menos que magros. Desde 1974, cuando fueron sometidas las primeras comunicaciones, hasta el 2003, 84 países han pasado por este procedimiento. Sólo en algunos casos y por razones más políticas que de otra naturaleza, estas comunicaciones han desembocado en alguna forma o mecanismo de supervisión de la Comisión de Derechos Humanos. Por su naturaleza – para situaciones nacionales en las que exista cuadro persistente de violaciones manifiestas - así como por su carácter altamente político, el procedimiento 1503 no constituye un mecanismo adecuado de supervisión de la conformidad de las medidas nacionales antiterroristas con las normas y estándares internacionales de derechos humanos.

La Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos

La Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos no dispone de ningún procedimiento para supervisar la conformidad de las medidas antiterroristas nacionales con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos. Los informes analíticos de la Relatora Especial sobre Derechos Humanos y Terrorismo de la Subcomisión, aunque constituyen un valioso aporte para la comprensión del fenómeno del terrorismo, no tienen como propósito ni mandato para realizar tal supervisión. Tampoco la resolución 2003/15 de la Subcomisión, mediante la cual ésta ha decidido estudiar de la compatibilidad de la lucha contra el terrorismo con los estándares internacionales de derechos humanos, constituye un verdadero mecanismo de supervisión. Como expresamente lo señala la propia resolución 2003/15, el objetivo de ese estudio es el de “elaborar directrices detalladas” .

Pero más allá de las anteriores consideraciones, la Subcomisión se enfrenta a un obstáculo mayor para disponer de un procedimiento de supervisión: dentro de los términos de su mandato, la Subcomisión no puede supervisar realmente la situación en países específicos. Esta situación es el resultado de un largo proceso. En 1996, la Subcomisión decidió inhibirse de adoptar alguna medida en relación con situaciones de derechos humanos que la Comisión de Derechos Humanos estuviera examinando en el marco de los procedimientos públicos.³⁰ En 1997, la Comisión de Derechos Humanos le solicita a la Subcomisión que “se abstenga en el futuro de duplicar las medidas adoptadas por la Comisión de Derechos Humanos respecto de las situaciones en países determinados que se estén examinando con arreglo a los procedimientos públicos de la Comisión y, además, que limite sus actividades a casos excepcionales, en los que se planteen circunstancias nuevas y especialmente graves”³¹. En su decisión 2000/109, de 26 de abril de 2000, la Comisión Derechos Humanos decide de “Aprobar y aplicar de modo exhaustivo y en su totalidad el informe del Grupo de Trabajo

²⁸ Párrafo 1° de la resolución 1503 (XLVIII).

²⁹ Así, el párrafo 7 (c) de la resolución 1503 (XLVIII) estipula que “Los procedimientos del comité serán confidenciales, sus debates se realizarán en session privada y las comunicaciones no serán objeto de ninguna publicidad.”

³⁰ Decisión 1996/115 de la Subcomisión.

³¹ Resolución 1997/22 de la Comisión de Derechos Humanos, párrafo operativo 3 (b).

entre períodos de sesiones, de composición abierta, sobre la manera de aumentar la eficacia de los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2000/112)". Este informe recomendó que la Subcomisión siguiera teniendo "la posibilidad de debatir las situaciones de países que no sean examinadas en la Comisión [y pudiera examinar] cuestiones urgentes que implicasen graves violaciones de los derechos humanos en cualquier país"³², pero recomendó asimismo que "la Subcomisión no debería aprobar resoluciones sobre países concretos; sus exámenes figurarían en las actas resumidas del debate que deberían seguir enviándose a la Comisión."³³ Finalmente, en 2001, la Comisión de Derechos Humanos reiteró que la "Subcomisión no debe aprobar resoluciones sobre países concretos y que, al negociar y aprobar resoluciones temáticas, debe abstenerse de incluir referencias a países determinados"³⁴. Lo único a lo que esta autorizada la Subcomisión es "debatir las situaciones de países que no sean examinadas en la Comisión, así como aquellas cuestiones urgentes que impliquen graves violaciones de los derechos humanos en cualquier país"³⁵, y enviar el resumen de sus debates a la Comisión de Derechos Humanos.

Dado el anterior marco, sería irreal pensar que la Subcomisión podría, de manera efectiva, supervisar la conformidad de las medidas antiterroristas nacionales con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Mediante la resolución 57/219, "Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha antiterrorista", de 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACDH):

- a) Examinar la cuestión de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, tomando en consideración información fidedigna de todas las fuentes pertinentes, incluso gobiernos y organizaciones internacionales y no gubernamentales;
- b) Formular recomendaciones generales relativas a la obligación de los Estados de promover y proteger las libertades fundamentales al adoptar medidas para combatir el terrorismo; y
- c) Proporcionar ayuda y asesoramiento sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo a los Estados que lo solicitasen, así como a los órganos de las Naciones Unidas.

Este mandato conferido al ACDH es significativo, por lo menos en términos políticos. No obstante, no era indispensable que fuera conferido expresamente por una resolución de la Asamblea General, pues tales actividades hacen parte del mandato general del ACDH, de conformidad con la resolución 48/141 de la Asamblea General de 1993 que creó el ACDH. Hay que recordar 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, son funciones del ACDH: "Promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos; [...] Proporcionar [...] servicios de asesoramiento y

³² Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2000/112, párrafo 52.

³³ Ibidem.

³⁴ Resolución 2001/60 de la Comisión de Derechos Humanos, párrafo 4.

³⁵ Ibidem.

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".³⁶

Si la resolución 57/219 constituyó un mensaje político de la Asamblea General, reconociendo la importancia del tema, ésta resolución no estableció ninguna función de vigilancia y control de la conformidad de las medidas antiterroristas nacionales con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos. El mandato conferido al ACDH se limita a “Formular recomendaciones generales relativas a la obligación de los Estados de promover y proteger las libertades fundamentales al adoptar medidas para combatir el terrorismo”.

En cumplimiento de la resolución 57/219 de la Asamblea General, el ACDH ha producido su primer *informe sobre protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha antiterrorista*³⁷. El informe no examina la compatibilidad de las medidas antiterroristas adoptadas en los planos nacionales con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos. Las situaciones nacionales traídas a cuenta en el informe se limitan a reproducir la información suministrada por los Estados, sin tener en cuenta que órganos de tratados de derechos humanos y los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos.

Como conclusión, 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.

Otras instancias

En octubre de 2001, a instancias del Secretario General, fue establecido un Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo y en su seno un subgrupo de derechos humanos, presidido por el Alto Comisionado Adjunto para los Derechos Humanos.

El subgrupo de derechos humanos tiene como mandato: acopiar información de antecedentes y formular recomendaciones sobre la cuestión del terrorismo y los derechos humanos. Es un órgano asesor pero no de vigilancia y supervisión.

Complementariedad entre Naciones Unidas y los sistemas regionales

Ante el enorme déficit de un mecanismo de supervisión universal, integral y oportuno de la compatibilidad de las medidas nacionales antiterroristas con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos, cabe interrogarse si la complementariedad entre los órganos y procedimientos de Naciones Unidas y los sistemas regionales de derechos humanos no resuelven esta carencia. En primer lugar hay que constatar que no todas las regiones del mundo disponen de un sistema regional de derechos humanos. El caso más evidente es el de Asia. Pero, como lo demostró mi colega de la Comisión Internacional de Jurista, Hassiba

³⁶ Resolución 48/141 de la Asamblea General, párrafo 4, literales a, d, f, e i.

³⁷ Documento de Naciones Unidas A/58/266 de 8 de agosto 2003.

Hadj-Sahraoui, tampoco puede considerarse que la Liga de los Estados Árabes dispone de un verdadero sistema regional de derechos humanos.

Sólo tres regiones disponen de sistemas regionales de derechos humanos: África, América y Europa. No obstante, como lo han ilustrado los panelistas en las sesiones de ayer y de ésta mañana, estos sistemas presentan notorias diferencias y no pocas vacíos en cuanto a la supervisión integral y oportuna de la compatibilidad de las medidas nacionales antiterroristas con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos. El sistema europeo está centralmente basado en el sistema de comunicaciones individuales ante la Corte Europea de Derechos Humanos. Los sistemas africano e interamericano están mejor equipados, al menos formalmente, para realizar una supervisión: disponen de procedimientos tanto para comunicaciones individuales como para examinar situación de países. No obstante, hasta la fecha, ninguno de los dos sistemas regionales dispone de un mecanismo o de un procedimiento específico sobre la cuestión de las medidas antiterroristas.

Ciertamente existe una importante y valiosa actividad de intercambio entre los órganos y procedimientos de Naciones Unidas y los sistemas regionales de derechos humanos, así como entre estos. Sin embargo estas actividades no pueden ser confundidas como la existencia de un procedimiento complementario de supervisión.

A modo de conclusión

Luego de pasar en revista los órganos, mecanismos y procedimientos internacionales, se puede concluir que existe un tremendo vacío en materia de supervisión de la compatibilidad de las medidas nacionales antiterroristas con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos. Los mecanismos existentes en Naciones Unidas sólo aportan respuestas parciales a esta necesidad de supervisión. Las posibilidades existentes de supervisión, hoy día, son sectoriales, tanto desde una perspectiva geográfica como de los derechos humanos supervisados. Ciertamente, existe un control por parte de los órganos y procedimientos de derechos humanos de Naciones Unidas, pero éste es difuso, fraccionado y sectorial. En muchos casos, especialmente en lo que corresponde a los órganos de tratados de derechos humanos, la dimensión preventiva es casi inexistente.

El intercambio y “diálogo interactivo” entre los órganos y procedimientos de derechos humanos Naciones Unidas y los sistemas regionales de derechos humanos así como entre estos y el CTC, aunque útiles, no constituye siquiera un esbozo de procedimiento de supervisión. Son lo que son: un intercambio y “diálogo interactivo”.

Hay que concluir que, hoy día, no existe en el seno de las Naciones Unidas un órgano, un mecanismo o un procedimiento que realice, de manera permanente y efectiva, un “monitoreo” de la compatibilidad de las medidas nacionales antiterroristas con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos, de tal suerte que sea garantizada una supervisión universal - en términos de cobertura geográfica -, integral – en términos de derechos y libertades – y oportuna – tanto en términos de prevención como de reacción-.

Este vacío resulta un tanto más paradójico si consideramos que, para supervisar la puesta en obra de la resolución N° 1373 (2001), los Estados acordaron crear el CTC, aunque ya existían mecanismos y órganos de Naciones Unidas que habrían podido asumir tal mandato, pero se olvidaron de asegurar la supervisión de la compatibilidad de las medidas antiterroristas con las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos. Esos mismos derechos y

libertades fundamentales cuyo “respeto universal y efectivo”, como lo afirma la Declaración Universal de Derechos Humanos en su preámbulo, “los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas”.

Si la Comunidad internacional ha hecho de la lucha antiterrorista una prioridad y ha reiteradamente recordado que ésta debe ser llevado a cabo en el marco del respeto y garantía de las normas y estándares internacionales de derechos humanos y libertades fundamentales, debería igualmente redoblar esfuerzos y vigilancia para asegurar que en nombre de la lucha antiterrorista no sean pisoteados derechos y libertades fundamentales. No huelga recordar aquí, las palabras de Kofi Annan 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 aquí, en los países occidentales, de los derechos de los inmigrantes 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 reprensible de unos cuantos."³⁸

³⁸ 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. (Traducción libre)