

**Intervención del Representante Regional
para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los
Derechos Humanos, Amerigo Incalcaterra, en el Seminario Internacional
Terrorismo y estándares de Derechos Humanos**

Santiago, 15 de Noviembre de 2011
Sala de los Presidentes- Ex Congreso de la República

Me gustaría ofrecer nuestras más sinceras disculpas por la ausencia del Sr. Ben Emmerson, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, quien por motivos de salud no ha podido asistir a este importante seminario internacional.

Impacto del terrorismo en los derechos humanos

El terrorismo ha adquirido un alcance universal indiscutible. Su impacto sobre la sociedad, en su conjunto, y sobre el disfrute de derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de los individuos, en particular, ha sido señalado por el sistema de las Naciones Unidas.

En el informe del anterior Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Kofi Annan, titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, se describe al terrorismo como una amenaza para todo lo que las Naciones Unidas representan: el respeto de los derechos humanos, el imperio de la ley, la protección de los civiles, la tolerancia entre los pueblos y las naciones, y la solución pacífica de los conflictos.

“Nuestra estrategia contra el terrorismo ha de ser global y basarse en cinco puntos fundamentales: persuadir a la gente de que no recurra al terrorismo ni lo apoye; negar a los terroristas el acceso a fondos y materiales; persuadir a los Estados de que no patrocinen el

terrorismo; desarrollar la capacidad de los Estados para derrotar el terrorismo y defender los derechos humanos”

Ya en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, reunida en Viena en 1993, se recordó que los actos, métodos y prácticas terroristas “son actividades orientadas hacia la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenazan la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabilizan gobiernos legítimamente constituidos”(3). Las atrocidades de la criminalidad terrorista, descrita como un azote por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados (4), hacen parte, sin duda, de aquellos “actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” evocados en el Preámbulo de la Declaración Universal de 1948.

Es una obligación de cada Estado el asegurar la adecuada protección de los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción para garantizar su seguridad. Ello conlleva adoptar medidas efectivas para combatir el terrorismo, para prevenir y disuadir de futuros ataques terroristas y enjuiciar a los responsables de esos actos. En este sentido, varios Estados en todo el mundo, incluidos los de la región de América Latina, han tomado medidas destinadas a combatir el terrorismo. Una de las principales herramientas utilizadas para prevenir y enfrentar el delito de terrorismo ha sido el derecho penal.

Desde los atentados de Nueva York de 2001, los ordenamientos penales de diferentes países han sufrido importantes modificaciones, tanto en la tipificación de las conductas consideradas terroristas como en las penas previstas. Asimismo, se han producido restricciones a las garantías procesales de los imputados por actos terroristas.

Lucha antiterrorista y derechos humanos

Las medidas de lucha contra el terrorismo han supuesto, en ocasiones, graves obstáculos para la promoción y protección de los derechos humanos. Algunas de las medidas anti-terroristas adoptadas por los Estados han afectado derechos humanos como la libertad personal, la prohibición absoluta de tortura, la libertad de expresión, el derecho a un debido proceso o el respeto a la vida privada, entre otros.

Frente a ello, considero necesario destacar, como lo ha señalado en varias ocasiones la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Sra. Navi Pillay, la importancia de que toda medida adoptada por un Estado para combatir el terrorismo cumpla con las obligaciones contraídas por el Estado conforme al derecho internacional de los derechos humanos. La reacción de todo Estado a las agresiones terroristas debe adecuarse al ordenamiento internacional de los derechos humanos, el cual no puede verse afectado por la existencia del fenómeno del terrorismo.

Quiero recordar, en particular, que el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos limita la suspensión de derechos a: 1) aquellas situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente; 2) que no sean incompatibles con las demás disposiciones del Pacto; y 3) que no entrañen discriminación basada en la raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Las suspensiones mencionadas, no podrán afectar a los derechos inderogables reconocidos en los artículos 6 (derecho a la vida), 7 (prohibición de torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes, 8 (prohibición de esclavitud), 11 (prohibición de prisión por deudas), 15 (*nullum crimen*), 16 (derecho de toda persona al reconocimiento legal) y 18 (libertad de pensamiento, conciencia y religión).

Aun cuando se enfrentan a la criminalidad terrorista, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben actuar siempre dentro de los principios y reglas internacionales aplicables a la persecución del delito, mantenimiento del orden público y restablecimiento del mismo. De este modo, el uso de la fuerza debe estar limitado en todo momento a

situaciones de carácter excepcional –como es evitar la pérdida de vidas humanas-, ser estrictamente necesario para el desarrollo de las legítimas funciones del estado para la protección de la seguridad y orden públicos, y ser proporcional a la entidad y gravedad de los hechos.

Si la lucha contra el terrorismo debe librarse con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, toda medida adoptada por los Estados miembros en esta materia ha de ceñirse a la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos. Por lo tanto, ninguna de esas medidas puede vulnerar o amenazar aquellos “derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” cuyo reconocimiento constituye, según la Declaración Universal el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo.

Criterios aplicables al procesamiento de las personas a quienes se impute la comisión de actos de terrorismo:

Ahora bien, en la investigación y el juzgamiento de conductas terroristas el Estado debe observar cuidadosamente los principios y normas internacionales en materia de derecho al debido proceso y a las garantías judiciales.

Esto significa, en primer término, que las normas dictadas para enfrentar el terrorismo han de referirse exclusivamente —de modo claro y expreso— a la realización de comportamientos asumidos “con la intención de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas”.

Ni el temor al terrorismo ni la respuesta a este fenómeno deben conducir a la criminalización de pensamientos u opiniones, sino a la adopción de instrumentos normativos y procedimentales que permitan, dentro del marco trazado por la normativa internacional, investigar, detener, acusar, juzgar y sancionar a las personas responsables de

actos inequívocamente definidos por el legislador penal como delitos contra la seguridad pública.

Por lo demás, a las personas a quienes llegue a imputarse la comisión de actos de terrorismo debe reconocérseles:

1. El derecho a ser procesadas por autoridades independientes e imparciales, lo cual significa que no podrán serlo por comisiones administrativas, ni por “tribunales especiales”, ni por funcionarios de la jurisdicción penal militar.
2. El derecho a que se las presuma inocentes y a que se las trate como tales, lo cual exige:
 - a. Que nadie sea supuesto responsable antes de haberse proferido en su contra una sentencia condenatoria definitiva.
 - b. Que la responsabilidad personal sea establecida más allá de toda duda razonable.
 - c. Que la carga de la prueba recaiga sobre la entidad estatal encargada de la acusación.
 - d. Que las autoridades competentes para investigar y juzgar no incurran en prejuizgamientos.

Situación en Chile

Al igual que otros Estados, Chile cuenta con una legislación penal específica para combatir el terrorismo, la Ley 18.314, la cual ha sido objeto de análisis por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas tanto en cuanto a su contenido como a su ámbito de aplicación. En particular, tanto el **Comité de Derechos Humanos** como el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, el **Comité contra la Tortura** y el **Comité**

para la Eliminación de la Discriminación Racial han expresado preocupación por lo que consideran una definición excesivamente amplia de terrorismo contenida en la Ley, que ha permitido su aplicación a actos de protesta o demanda social relacionados con reivindicaciones legítimas de los pueblos indígenas sobre las tierras. El Comité de Derechos Humanos ha observado asimismo que las garantías procesales reconocidas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticas se ven limitadas bajo la aplicación de la Ley. Dichos Comités han recomendado al Estado la modificación de la ley en cuestión, su no aplicación a actos de protesta social de pueblos indígenas, y la investigación pronta y efectiva de los abusos cometidos en aplicación de dicha ley.

Dichas recomendaciones fueron reiteradas por varios Estados en el marco de la revisión del **Examen Periódico Universal** de Chile, así como por el **Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, James Anaya**. El Relator Especial hizo un llamado al Gobierno chileno para cumplir con su compromiso de no aplicar la Ley antiterrorista para procesar a individuos en casos vinculados con movimientos sociales mapuches, y reiteró la importancia de reformar la Ley N° 18314 para adoptar una definición más precisa de los delitos de terrorismo.

Hasta el momento, las recomendaciones formuladas por los diferentes mecanismos de Naciones Unidas no se han traducido en modificaciones legales que permitan adecuar la Ley 18314 a los estándares internacionales de derechos humanos.

Saludamos la reforma realizada en 2010, que limitó la definición de delitos terroristas, excluyendo de la aplicación de la ley a los niños y adolescentes, y determinó mayores garantías para los procesados bajo la ley antiterrorista en relación a la forma de conainterrogar a los “testigos sin rostro”. Sin embargo, esta reforma no ha sido suficiente para dar cumplimiento a las recomendaciones anteriormente mencionadas, en aras de asegurar que la Ley 18314 sea, tanto en su contenido como en su aplicación, totalmente compatible con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

El Relator Especial sobre promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, ha insistido en la importancia de contar con una definición estricta de terrorismo con el fin de evitar potenciales abusos contra movimientos políticos o sociales en aplicación de la legislación anti-terrorista. Ello constituye, según se expondrá con más detalle, una de las buenas prácticas definidas por el anterior Relator Especial, Martin Scheinin, en su Informe a la Asamblea General de diciembre de 2010.

Animamos a las autoridades Chilenas a inspirarse en estas prácticas para establecer las debidas garantías que aseguren que la lucha contra el terrorismo no conlleve la vulneración de otros derechos y libertades fundamentales de las personas.

A diferencia de los terroristas, los Estados deben rendir cuentas a sus propios ciudadanos. En la lucha contra el terrorismo, los derechos humanos no pueden ponerse en peligro en ningún momento. Hacerlo facilitaría el logro de uno de los objetivos de los terroristas.

Como lo dijo el anterior Secretario General: “Los terroristas no responden ante nadie. En cambio, nosotros no debemos perder de vista que hemos de rendir cuentas a los ciudadanos de todo el mundo. En nuestra lucha contra el terrorismo no hemos de poner nunca en peligro los derechos humanos. Si lo hacemos, facilitamos el logro de uno de los objetivos de los terroristas. Si abdicamos de nuestros principios morales, provocamos tensiones, odio y desconfianza en los gobiernos precisamente entre esos sectores de la población en que los terroristas esperan reclutar a sus colaboradores”.

Todo ejercicio de las competencias estatales se halla necesariamente subordinado al principio iushumanista de la primacía de los derechos inalienables de la persona. Por ello, debe aceptarse que incluso en las situaciones dramáticas en las que la sociedad se descubre asediada por el terrorismo, la respuesta del Estado a ese fenómeno no puede ir más allá de

los límites trazados por los imperativos de la justicia y por los requerimientos del bien común. Ellos marcan la frontera entre lo permitido y lo prohibido, entre lo lícito y lo ilícito, entre la fuerza y la violencia.

Felicitamos al Instituto de Derechos Humanos por la iniciativa y la disposición para llevar a cabo este seminario internacional sobre terrorismo y estándares de derechos humanos y alentamos a las autoridades chilenas a aprovecharse de la suma de saberes en la materia para promover la defensa de la dignidad de las personas.

Muchas gracias