

## **Declaración de Ben Emmerson**

### **RELATOR ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO**

Seminario Internacional  
Terrorismo y derechos humanos

15 de noviembre de 2011  
Santiago de Chile

Me gustaría agradecer sinceramente al Sr. Incalcaterra y su equipo de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado para los Derechos Humanos por la invitación a participar en este seminario sobre el terrorismo y los estándares internacionales de derechos humanos. Lamento mucho que no puedo estar aquí en persona con ustedes por razones ajenas a mi control.

Inicié mi cargo como nuevo Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo el 1 de agosto de 2011, siguiendo los pasos del Sr. Martin Scheinin, y su relatoría de seis años.

El pasado 21 de octubre, presenté mi primer informe temático (A/66/310) a la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que elaboro algunas reflexiones iniciales sobre dos áreas donde me gustaría prestar especial atención en los primeros días de desempeño de mi mandato: la cuestión de los derechos de las víctimas del terrorismo y la prevención del terrorismo.

Mi intervención ante la Tercera Comisión de la Asamblea General se inició con un reconocimiento y agradecimiento a mi predecesor por su inestimable contribución a la promoción de los estándares internacionales de derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, que culminó en 2011 con su informe anual al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/16/51). En este informe el Sr. Martin Scheinin identificó diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo, respetando los derechos humanos. Me gustaría hacer lo mismo hoy, y tengo la

intención de adoptar y aprovechar esas esferas de buenas prácticas identificadas por el anterior Relator Especial.

Señoras y señores,

Estas diez áreas de mejores prácticas se ajustan directamente en el ámbito de nuestro seminario de hoy, ya que no sólo se refieren a "las buenas legislaciones" en la lucha contra el terrorismo, es decir, leyes en que se respeten los derechos humanos. También van más allá de abordar el marco jurídico - e institucional - de la lucha contra el terrorismo, hacia un enfoque integral que también enfrenta a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, como se señala en el Pilar I de la Estrategia Global Anti-Terrorismo de la Asamblea General (A/RES/60/288).

Según esta estrategia, las condiciones propicias para la propagación del terrorismo, "incluyen, pero no se limitan a conflictos prolongados sin resolver, la deshumanización de las víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, la ausencia del estado de derecho y violaciones de los derechos humanos, la discriminación étnica, nacional y religiosa, la exclusión política, la marginación socio-económica y la falta de buena gobernanza, reconociendo al mismo tiempo que ninguna de estas condiciones puede excusar ni justificar los actos de terrorismo".

Las diez esferas de mejores prácticas identificadas en el informe de mi predecesor se refieren a lo siguiente:

1. La compatibilidad de las leyes contra el terrorismo con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario.
2. La compatibilidad de la actividad antiterrorista con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario.
3. Los principios de la normalidad y la especificidad.
4. La revisión periódica de la aplicación de la legislación y las actividades antiterroristas.
5. La exigencia de medidas de reparación efectiva.

6. Las reparaciones y asistencia a las víctimas del terrorismo y las víctimas de las medidas contra el terrorismo.
7. La definición modelo de terrorismo.
8. La definición modelo del delito de incitación al terrorismo.
9. Las garantías mínimas en relación con la elaboración de listas de entidades terroristas.
10. Normas básicas relativas a la detención y el interrogatorio de sospechosos de terrorismo.

No voy a poder detenerme en todas ellas - para los interesados le recomiendo la lectura del informe, que también contiene un anexo fácil de usar que enumera todas las diez áreas de las mejores prácticas; sin embargo, me permito referir algunas de las mejores prácticas con mayor detalle ahora. Comienzo con la definición del modelo de definición de terrorismo que Martin Scheinin propone y con la que estoy de acuerdo.

La definición modelo dice: "El terrorismo significa una acción o intento de acción donde:

1. La acción:

- (A) Constituye la toma intencional de rehenes, o
- (B) Tiene la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves a uno o más miembros de la población en general o segmentos de la misma, o
- (C) Implicó violencia física mortal o grave contra uno o más miembros de la población en general o segmentos de la misma, y

2. La acción se intenta o se lleva a cabo con la intención de:

- (A) Provocar un estado de terror en la población general o de un segmento de ella, o

(B) Obligar a un Gobierno u organización internacional a realizar o abstenerse de hacer algo, y

3. La acción corresponde a:

(A) La definición de un delito grave en la legislación nacional, promulgada con el propósito de cumplir con las convenciones y protocolos internacionales relativos al terrorismo o con las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo, o

(B) Todos los elementos de un delito grave definido por la legislación nacional.

No es ningún secreto que estoy a favor de una aproximación a la noción de terrorismo como un concepto político más que jurídico. Sin embargo, tengo que aceptar que la resolución 1566 (2004) – adoptada en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y por lo tanto la imposición de obligaciones directas vinculante para todos los Estados miembros - obliga a los Estados a prevenir los actos de terrorismo y, de no prevenirse, garantizar que tales actos sean castigados con penas acordes a su gravedad.

En consecuencia, si tiene que haber una tipificación del delito de terrorismo a nivel nacional, en lugar de una aplicación combinada de las disposiciones penales que definen los delitos graves – que es lo que es el terrorismo: un delito grave e injustificable – el delito de terrorismo tiene que ser estrictamente definido, o dicho de otro modo, definido de manera estricta.

La primera justificación para la promoción de una estricta definición del terrorismo es que la adopción de una definición demasiado amplia conlleva el potencial de abuso en contra de los movimientos políticos o sociales que se oponen a las políticas del Gobierno de turno y por lo tanto puede dar lugar a una serie de violaciones potenciales de los derechos humanos; por ejemplo, del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho a la libertad de reunión pacífica, el derecho a la libertad de asociación o el derecho de participar en la gestión de los asuntos públicos bajo los artículos 19, 21, 22, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Limitando la disidencia mediante la aplicación de legislación excesivamente amplia en materia antiterrorista, o el abuso de tales leyes, también puede ser contraproducente y hacer que las medidas adoptadas por los Estados en la lucha contra el terrorismo sean ineficaces porque se ha exagerado el problema. Tales acciones tienen el potencial de añadir a las causas, o las condiciones propicias para

la propagación del terrorismo, como se les llama en el ámbito de las Naciones Unidas, ya que contribuyen a quejas - reales o percibidas - en ciertos sectores de la población, lo que puede hacer que ciertos individuos tomen las decisiones equivocadas y recurran al terrorismo. Pero permítanme ser muy claro: incluso si ese fuera el caso, los actos de terrorismo siguen siendo injustificables e inexcusables bajo cualquier circunstancia.

La segunda justificación para una cuidadosa y adecuada definición del delito de terrorismo a nivel nacional tiene sus raíces en el derecho internacional de los derechos humanos; es decir, en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que no se puede suspender ni siquiera en tiempos de emergencia pública. Esto implica que la exigencia de responsabilidad penal se limite a disposiciones claras y precisas en la ley, a fin de respetar los principios de legalidad y seguridad jurídica y asegurar que no será sujeta a interpretación que podría ampliar el alcance de la conducta prohibida.

La definición modelo del terrorismo se ha elaborado en este contexto, en ausencia de una definición comprensiva y acotada del terrorismo aceptada universalmente y reconocida a nivel internacional, teniendo en cuenta los elementos contenidos en el Párrafo 3 de la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad.

Ya que estamos en Chile y el programa del seminario hace referencia a ello, me permito destacar que mi predecesor, a través de la comunicación conjunta enviada con el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, ha expresado su preocupación por la Ley No.18.314 y otras leyes especiales, tanto con respecto a una definición demasiado amplia de terrorismo y el efecto que la aplicación de las leyes ha tenido en la práctica. Estaría muy bienvenido si del impulso de este seminario se pudiera contribuir a una reforma de estas leyes, en particular de la definición del delito de terrorismo comprendida en la Ley N ° 18.314, de acuerdo con las recomendaciones de otros mecanismos de derechos humanos como el Comité de Derechos Humanos y el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, entre otros.

El mandato que me ha otorgado el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General me pide hacer recomendaciones concretas sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, a petición de los Estados, a través de la prestación de servicios de asesoría o asistencia técnica en esta materia.

Estoy dispuesto a prestar tales servicios si el Gobierno de Chile así lo desea. Tal emprendimiento podría formar parte de una visita al país, en misión oficial. Por lo tanto, quiero agradecer al Gobierno de Chile, representado aquí hoy, por haberme indicado antes de asumir mis funciones como Relator Especial, que tal misión podría realizarse durante el año 2012.

Señoras y señores, permítanme referirme ahora a una segunda área de mejores prácticas que en mi opinión merece refinación y elaboración. La práctica 6 propone un modelo de prestación de reparaciones y asistencia a las víctimas del terrorismo y, esencialmente, pide a los Estados compensar a las víctimas tanto de las medidas contra el terrorismo y de los actos terroristas, a través de fondos provenientes del presupuesto del Estado.

Soy consciente del hecho de que algunos Estados rechazan la idea de que existe una obligación internacional de derechos humanos para indemnizar a las víctimas de actos terroristas a partir de los presupuestos del Estado, incluso si el acto de terrorismo, que se lleva a cabo por agentes no estatales, no puede ser legalmente atribuido al Estado.

Por ejemplo, esto podría ser por no cumplir con su obligación de proteger el derecho a la vida de todas las personas bajo su jurisdicción y/o por no llevar a los perpetradores de actos terroristas a la justicia de una manera compatible con los derechos humanos, o para llevar a cabo investigaciones sobre las posibles acusaciones de no haber prevenido esos actos.

Esto es solo una de las razones por las que pretendo dedicar parte de mi próximo informe al Consejo de Derechos Humanos a la explicación de lo que quiero decir con respecto a los derechos de las víctimas del terrorismo, como fue señalado en mi informe a la Asamblea General. Considero que la incorporación de las obligaciones del Estado hacia las víctimas del terrorismo refleja la aceptación por la comunidad internacional del hecho de que cualquier estrategia sana, sostenible y comprensiva para combatir el terrorismo requiere el reconocimiento del sufrimiento de las víctimas de actos terroristas.

Tengo la intención de abordar el tema con referencia a los siguientes cuatro pilares:

1. Las obligaciones positivas y negativas de los Estados para proteger y promover el derecho a la vida;

2. Las obligaciones de los Estados de investigar a los autores de los delitos de terrorismo, y para llevar a cabo investigaciones prontas, exhaustivas, independientes e imparciales de toda denuncia plausible relacionada con la inteligencia u otros errores operativos en la prevención de un acto terrorista;
3. Las responsabilidades de los Estados de indemnizar y rehabilitar a las víctimas del terrorismo (independiente de si esa responsabilidad refleja una obligación jurídica internacional), y
4. Los deberes de los Estados de prevenir el terrorismo al abordar seriamente las condiciones propicias para su propagación, de acuerdo a un enfoque basado en los derechos humanos (entre otras cosas garantizando la rendición de cuentas, y la erradicación de violaciones de derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, uno de los factores importantes que contribuyen a la propagación del mismo).

Es esencial que la protección de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo sea visto como un genuino deber jurídico que recae principalmente en los Estados, y que no se utilice como pretexto para violar los derechos humanos de los sospechosos de terrorismo, para tomar medidas de emergencia que establecen poderes excesivos y desproporcionados, o para otros objetivos de carácter político.

Señoras y señores,

Estas observaciones me llevan a los comentarios finales que me gustaría hacer en relación con la preocupación común de que la protección de los derechos humanos es incompatible con estrategias eficaces contra el terrorismo.

Durante la última década la comunidad internacional ha llegado a aceptar, al menos formalmente, y es que sólo por la adhesión estricta a las normas internacionales de derechos humanos que las estrategias antiterroristas pueden finalmente tener éxito, y que mediante la promoción activa y la protección de los derechos humanos los Estados miembros pueden contribuir al mismo tiempo a la prevención del terrorismo.

La Estrategia Global Contra el Terrorismo posiciona la promoción de los derechos humanos en el centro de la lucha contra el terrorismo. Los Estados miembros reafirmaron que deben asegurar que cualquier medida adoptada para combatir el terrorismo cumpla con sus obligaciones bajo el derecho internacional, y en particular el derecho internacional de los derechos humanos, derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

Esto no es solamente una cuestión de legitimidad. Es también una cuestión de prevención eficaz. La resolución 1963 (2010) del Consejo de Seguridad reitera que las violaciones de los derechos humanos son una de las condiciones propicias para la propagación del terrorismo, y reconoce por primera vez que el terrorismo no será derrotado solamente por la fuerza militar, las medidas policiales o las operaciones de inteligencia. En el ejercicio de mi mandato tengo la intención de concentrarme y construir sobre este importante principio - ahora reconocido internacionalmente - y como todos sabemos, las prácticas de los Estados no siempre han seguido estos compromisos.

Lo que hace que esta área sea tan compleja y tan difícil es el peligro siempre presente de que algunos Estados, incluso los que gozan de una honrosa historia de respeto por el estado de derecho, se han mostrado dispuestos a veces a abandonar los valores fundamentales bajo el pretexto de defenderlos.

La prioridad central de este mandato por lo tanto, seguirá siendo mantener una vigilancia estrecha sobre las prácticas que socavan los estándares internacionales en la investigación, enjuiciamiento y castigo de los acusados de actos de terrorismo, así como de las medidas de carácter ejecutivo tomadas a nivel nacional e internacional para suprimir el terrorismo. Estos temas se mantendrán como centrales del mandato.

Espero que estas observaciones sean útiles para fomentar la discusión.

¡Muchas gracias!