

An aerial photograph of a city with a clear grid street pattern. A prominent red area is visible in the center of the grid, possibly indicating a specific location of interest. The overall image has a blue and white color scheme with some yellowish highlights.

INTERNATIONAL
COUNCIL
ON **HUMAN RIGHTS** **POLICY**

Discusión sobre Terrorismo Riesgos y Opciones para las Organizaciones de Derechos Humanos

Resumen

RECONOCIMIENTOS Y PROCESO DE INVESTIGACIÓN

En esta publicación se presenta el resumen de los principales hallazgos de un proyecto de investigación que se inició en el año 2005, cuando los Miembros del Consejo Internacional discutieron el tema del terrorismo y la violencia política en una reunión celebrada en Lahore. Los autores que presentaron ponencias en dicha reunión fueron los siguientes:

- Neil Hicks Los problemas que enfrentan los defensores de los derechos humanos: la nueva presión de los estados.
- Sidney Jones Experiencias de la implicación con actores no estatales que tienen presunciones diferentes.
- Martin Scheinin Actores no estatales que utilizan la violencia extrema con base en la motivación política – aspectos jurídicos.
- Wilder Tayler Argumentos utilizados por las organizaciones de derechos humanos para sustentar sus posiciones ante los actores no estatales que utilizan la violencia.

Los miembros de la Junta Directiva del Consejo participaron posteriormente como asesores del proyecto. Los integrantes de la Junta Directiva durante el período en que se realizó la investigación eran las siguientes personas: Lydia Alpizar Durán, Charlotte Bunch, Stefanie Grant, Asma Jahangir, Imrana Jalal, Hina Jilani, Walter Kälin, Ian Martin, Dimitrina Petrova, Marco Sassoli, Chaiwat Satha-Anand y Wilder Tayler.

Patricia Gossman realizó la investigación necesaria para elaborar un primer borrador. Monette Zard amplió el borrador durante 2006 con aportes de Robert Archer. Richard Carver elaboró el informe final y realizó una serie de consultas durante 2007. En marzo de 2007, el Consejo organizó una reunión en Ginebra con el objeto de discutir el borrador con Ghanim Alnajjar, Avi Berg, John Caulker, Aideen Gilmore, Cecilia Jimenez, Tanya Lokshina, Jelena Pejic, Aisling Reidy, Feray Salman, Malcolm Smart, Francisco Soberon y Wilder Tayler. Posteriormente, Richard Carver visitó los Estados Unidos, Kenya y Uganda para conversar en persona con las distintas organizaciones. El borrador también se hizo circular entre las siguientes personas para obtener sus comentarios, a quienes agradecemos sus contribuciones: Maggie Beirne, Karima Bennoune, Avi Berg, Andrew Clapham, Paul Edwards, David Fernández Dávalos sj, Felice Gaer, Dharam Ghai, Adane Ghebremeskel, Wolfgang Heinz, Harry Hummel, Eric Metcalfe, Devendra Raj Panday, Jelena Pejic, Michael Posner, Soliman Santos y Theo van Boven. Monette Zard estuvo a cargo del diseño y la dirección del proyecto hasta su retiro del Consejo a finales de 2006. A partir de entonces, el proyecto fue dirigido por Robert Archer en coordinación con Richard Carver.

El Consejo Internacional expresa su agradecimiento al Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), Reino Unido; a la organización CAFOD, Reino Unido; al Ministerio holandés de Asuntos Exteriores; al Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DFAE), Suiza; a la Fundación Ford, Estados Unidos; al Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia; a la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida); a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE); y a un donante anónimo, por el apoyo económico que han brindado para este proyecto.

TERRORISMO

El terrorismo se refiere por lo general a las acciones dirigidas a producir la muerte deliberada de civiles (y a la toma de rehenes) con el objeto de infundir temor entre la población y obligar a los dirigentes políticos a actuar de determinada manera. Los grupos militantes que buscan derrocar a las autoridades políticas han utilizado con frecuencia la violencia como advertencia para intimidar a los opositores políticos por medio de la opinión pública. Por su parte, los Estados también han utilizado el terror para intimidar y reprimir a sus opositores. El presente informe se enfoca en el terrorismo no estatal.

El terrorismo no es por tanto un problema nuevo y siempre ha planteado desafíos y disyuntivas para los defensores de los derechos humanos en muchos países.

No obstante, los acontecimientos de septiembre de 2001 y las políticas antiterroristas que se adoptaron como reacción a estos hechos provocaron un debate profundo y preocupante sobre la manera en que las sociedades y los gobiernos deben actuar ante los ataques terroristas sin dejar de observar los derechos humanos ni el imperio de la ley. En algunos países, los defensores de los derechos humanos se han visto obligados a defender de nuevo una serie de principios de derechos humanos que creían estar firmemente establecidos en la ley. Asimismo, en muchos países los gobiernos han adoptado leyes antiterroristas que han menoscabado las libertades civiles.

En este nuevo contexto, las organizaciones de derechos humanos, y en particular las organizaciones no gubernamentales – en las cuales se centra este informe – se ha visto ante el desafío de demostrar la relevancia de su labor. Los críticos han señalado que estas organizaciones habían malinterpretado la seria amenaza que representaba el terrorismo moderno y que habían dedicado demasiado tiempo a defender los derechos de las personas que habían sido acusadas de cometer actos de terrorismo y muy poco tiempo a defender los derechos de las víctimas. Estas críticas han sido dirigidas principalmente a las organizaciones internacionales de derechos humanos y a los actores que despliegan sus acciones en países principalmente no musulmanes que han sido blanco de ataques por parte de grupos armados jehadistas.

El resumen del informe que se presenta a continuación analiza esas críticas y el impacto que ha tenido el terrorismo en la labor de las organizaciones de derechos humanos. Asimismo, se plantea la interrogante de cuál es la manera más efectiva en que los defensores de los derechos humanos pueden formular políticas públicas y ejercer influencia en las actitudes públicas en la esfera del terrorismo (así como involucrarse con grupos no estatales que utilizan la violencia o que apoyan su uso) sin dejar de defender los derechos humanos ni el imperio de la ley.

¿CÓMO HAN REACCIONADO LOS GRUPOS DE DERECHOS HUMANOS ANTE EL TERRORISMO?

En el pasado, muchos grupos de derechos humanos se han mostrado reuuentes a adoptar o utilizar el término "terrorismo".

La mayoría de ellos han adoptado un enfoque jurídico tradicional que se sustenta en la afirmación de que las normas internacionales de los derechos humanos se aplica únicamente a las acciones de los Estados y no a los actores no estatales, incluidos los grupos armados. Cuando surgió la necesidad de abordar el comportamiento de los grupos armados no estatales, los grupos de derechos humanos recurrieron en general al derecho internacional humanitario, el cual se aplica en situaciones de conflictos armados. Las principales normas del derecho internacional humanitario se aplican a todas las partes que participan en un determinado conflicto, ya sean estatales o no estatales.

El terrorismo planteó también otra serie de dificultades especiales. El término "terrorismo" se utiliza a menudo de una manera muy política y partidista. Además, el terrorismo perpetrado por actores no estatales suele convertirse en el arma del débil contra el fuerte en conflictos asimétricos. Los coche-bomba y los atentados suicidas, por ejemplo, son por lo general el recurso que utilizan las personas que, en un estado de desesperación, consideran que no disponen de otros métodos de lucha más que del terrorismo. Estos factores, combinados con el complejo asunto del "terrorismo de Estado", hicieron que muchos grupos de derechos humanos se opusieran incluso a utilizar el término "terrorista", y mucho menos implicarse en el tema en el plano de las políticas.

Por consiguiente, la necesidad de fomentar una nueva forma de pensar sobre este tema no es una inquietud reciente. No se trata de seleccionar argumentos que resulten persuasivos para públicos o gobiernos escépticos. Se trata más bien de determinar en qué forma los defensores de los derechos humanos pueden involucrarse en los complejos asuntos que plantea el terrorismo y el anti-terrorismo de manera que sus acciones sean congruentes y consecuentes con el derecho y los principios internacionales de los derechos humanos.

¿QUÉ ES EL TERRORISMO?

Los Estados no han logrado llegar a un acuerdo con respecto a la definición del terrorismo en el marco del derecho internacional desde al menos 1937. Si bien hay muchos convenios en diferentes ámbitos que han prohibido algunos actos terroristas específicos, la búsqueda de una definición integral del concepto no ha tenido resultados efectivos. En consonancia con esta situación, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reaccionó a los atentados de septiembre de 2001 exhortando a los Estados a combatir el terrorismo de diferentes maneras sin definir el concepto propiamente dicho.

Hay tres obstáculos que impiden lograr el consenso con respecto a una definición integral del terrorismo:

- Establecer claramente la diferencia entre el terrorismo y los actos legítimos de resistencia contra la tiranía o la dominación.
- Lograr un acuerdo respecto al grado de responsabilidad jurídica que se puede atribuir a los Estados por actos de terrorismo.
- Distinguir el régimen jurídico que se podría establecer con base en una convención integral fundamentada en las disposiciones del derecho internacional humanitario, el cual se aplica de manera específica a los conflictos armados.

Hay quienes argumentan que una definición integral del terrorismo resulta innecesaria o incluso peligrosa. Quienes piensan así temen que las definiciones más amplias de la legislación nacional, algunas de las cuales criminalizan la disidencia legítima, podrían llegar a convertirse en una definición internacional integral. No obstante, es más probable que suceda lo contrario, es decir, que una definición integral fundada llegue a limitar las definiciones nacionales demasiado amplias y que permita adoptar un enfoque del terrorismo basado en una mayor cooperación en todos los sistemas de justicia penal.

Desde una óptica de los derechos humanos, una definición bien concebida debería enfocarse en actos de violencia contra los civiles que son perpetrados para infundir terror en la población. Esta es la visión que fue adoptada por el Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, el cual ha propuesto que, para considerar una acción como terrorismo, un acto violento debe cumplir en forma simultánea con tres criterios:

- La violencia debe “tener como objetivo causar la muerte o lesiones corporales graves”;
- Las víctimas son “civiles o no combatientes”; y
- La motivación del acto consiste en “intimidar a una población u obligar a un Gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.

¿QUÉ TIPO DE DERECHO SE APLICA AL TERRORISMO?

Aunque el derecho internacional humanitario no contempla una definición de terrorismo y hace una referencia escueta al concepto del “terror”, resulta claro que todos los actos que se puedan considerar terroristas (en virtud de la definición anterior) están prohibidos al amparo de esta normativa internacional. El derecho internacional humanitario se aplica en situaciones de conflictos armados y tiene relevancia en muchas de las situaciones contemporáneas en las que está presente el terrorismo. ¿No obstante, se aplica a todos los casos del terrorismo moderno?

Después de los acontecimientos de septiembre de 2001, los Estados Unidos de América afirmaron que se encuentran en un estado de conflicto armado a nivel mundial con “Al-Qaida y los grupos vinculados con éste movimiento”. Sin embargo, esta red de grupos terroristas tan desarticulada no cumple con los criterios necesarios para ser considerados como una parte de un conflicto en virtud del derecho humanitario internacional. El “conflicto” mismo tampoco alcanza el nivel de intensidad que se requiere para considerarlo como un conflicto armado. Asimismo, para poder considerar la “guerra contra el terror” como conflicto armado, ésta tendría que tener otro tipo de consecuencias legales, quizás indeseables. (Esto significaría, por ejemplo, que Al-Qaida y sus grupos conexos tendrían el derecho de atacar blancos militares de los Estados Unidos.)

En cuanto al *derecho penal internacional*, en un principio se consideró incluir el terrorismo en el mandato de la Corte Penal Internacional (CPI), pero al final se decidió omitirlo del Estatuto de Roma, sobre todo porque no se logró el consenso para lograr la definición del concepto. Mas un acto terrorista aún puede estar dentro de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional cuando se determina que se trata de un crimen de lesa humanidad o un crimen de guerra. La Corte Penal Internacional emitió sus primeros fallos contra líderes del Ejército de Resistencia del Señor de Uganda, responsable de haber cometido actos de terrorismo. Otro problema con la aplicación del derecho penal internacional al terrorismo es que la capacidad de los tribunales internacionales de investigar y conocer una demanda es casi siempre limitada. En la práctica, el *derecho penal interno* continúa siendo el principal asidero jurídico junto con el derecho internacional de los derechos humanos.

El *derecho internacional de los derechos humanos* establece restricciones de las acciones que los Estados pueden adoptar para contrarrestar el terrorismo. Dado que el terrorismo genera un intenso grado de ansiedad, suele fomentar una reacción gubernamental exagerada, además de promover la tolerancia del público a dicha reacción. En consecuencia, la vigilancia de las violaciones de las libertades civiles y el debido proceso es parte esencial de la labor de los derechos humanos en este ámbito. Las organizaciones de derechos humanos desempeñan una función central al vigilar el comportamiento de los Estados determinar las violaciones de derechos humanos que se puedan cometer como parte de las acciones adoptadas para combatir el terrorismo.

NECESIDAD DE UNA NUEVA FORMA DE PENSAR

¿Se deben tomar en serio las críticas que afirman que la defensa de los derechos humanos no es equilibrada ni realista? Los críticos argumentan que los grupos de derechos humanos responsabilizan plenamente a los Estados por los excesos que cometen en sus programas antiterroristas, pero que por lo general tienen poco que decir sobre los actos terroristas más allá de condenarlos. También consideran que estos grupos son ingenuos al confiar en la ley sabiendo que los mismos terroristas hacen caso omiso de las normas jurídicas. Afirman que, para combatir el terrorismo, es inevitable restringir los derechos y las libertades de los individuos y consideran que los defensores de los derechos humanos deberían adoptar una postura más flexible que les permita aceptar los “menores de los males”. Además acusan a los grupos de derechos humanos de subestimar la amenaza que representa el terrorismo.

La cuestión de la amenaza resulta difícil de valorar. El terrorismo no es un fenómeno nuevo y ha cobrado muchas vidas humanas desde antes de los atentados en Nueva York, Madrid y Bali – en Argelia, Mozambique, Perú, Sierra Leona, Sri Lanka y en otros lugares. Sin embargo, no es apropiado apoyarse en esta afirmación ni decir que hay otras amenazas contemporáneas para la humanidad que son todavía más peligrosas que el terrorismo. El terrorismo *constituye* una grave amenaza en muchas sociedades.

Un enfoque centrado únicamente en el Estado puede ser complementado eficazmente con otro enfoque centrado en los derechos de las víctimas y los sobrevivientes. Dicho enfoque no privilegiaría a las víctimas de la violencia de Estado respecto a las víctimas de terrorismo, y permitiría a las organizaciones de derechos humanos abordar todos los tipos de violencia arbitraria de una manera más congruente, detallada y convincente.

Existe un número cada vez mayor de expertos académicos y jurídicos que sostienen que los actores no estatales pueden o deberían ser responsabilizados de las violaciones de los derechos humanos. Se sabe que los individuos tienen al menos el derecho a ser protegidos de la violencia real o de las amenazas, sin importar quién sea el responsable. Resulta claro que los gobiernos tienen la obligación de brindar dicha protección. Es posible que las obligaciones relativas a los derechos humanos deban recaer sobre todas aquellas personas que sean responsables de actos terroristas, ya sea que se trate de terrorismo de Estado o no. Aunque los tratados de derechos humanos son adoptados por los Estados, hay ciertos delitos y un amplio código jurídico consuetudinario de derechos humanos que se aplican de una manera más amplia a todos los tipos de organizaciones e individuos. Se ha reconocido cada vez más que, al afirmar que la obligación principal de proteger los derechos humanos recae en los Estados, esto implica que los actores no estatales pueden violar estos derechos.

DIÁLOGO CON LOS GOBIERNOS

Las organizaciones de derechos humanos de diferentes países mantienen relaciones muy distintas con sus respectivos gobiernos. Las organizaciones no gubernamentales nacionales suelen analizar a profundidad la posición del gobierno con respecto a la violencia política y los actos de terrorismo antes de adoptar su propia posición, dado que, en ausencia de dicho análisis, resultaría imposible emitir juicios fundados sobre cuáles son las formas más adecuadas de entablar el diálogo oficial. Las organizaciones no gubernamentales internacionales deben también analizar el contexto respectivo antes de intervenir en debates de política sobre terrorismo con los gobiernos nacionales.

En términos generales, la responsabilidad sobreentendida que tienen las organizaciones de derechos humanos de responsabilizar a los gobiernos por las repercusiones que tienen las medidas antiterroristas en el ámbito de los derechos humanos continúa teniendo una enorme relevancia. Esto es así no sólo porque se han cometido graves violaciones de los derechos humanos como resultado de la "guerra contra el terror", sino también porque ha surgido un nuevo discurso de seguridad que plantea desafíos para varios derechos humanos fundamentales, incluida la prohibición de la tortura. La labor de los defensores de los derechos humanos es necesaria ahora que nunca para defender los valores y las normas fundamentales de los derechos humanos.

Al mismo tiempo, los gobiernos pueden verse ante disyuntivas reales en el momento de actuar ante el terrorismo. Es necesario que los defensores de derechos humanos reconozcan esta realidad y el hecho de que las personas y las comunidades tienen el derecho a la seguridad, la cual incluye no sólo el derecho a no ser víctima de la violencia terrorista sino también el derecho a no ser penalizado por acciones antiterroristas arbitrarias e ilegales ejecutadas por los Estados. Es preciso replantear la defensa de los derechos humanos con el fin de incluir ambas perspectivas y así permitir que los defensores puedan abordar una gama más amplia de cuestiones desde la óptica de los derechos humanos. Este enfoque permitiría, por ejemplo, ejercer presión para procurar la asistencia y la reparación necesarias para las víctimas del terrorismo y oponerse al trato discriminatorio de las minorías.

Al abordar a los gobiernos, las organizaciones de derechos humanos suelen argumentar que las leyes normales del procedimiento penal han evolucionado de la manera en que lo han hecho en diferentes sociedades porque dichas leyes suministran las herramientas menos deficientes que existen para determinar la verdad sobre los delitos y para responsabilizar a los criminales. Cuando se violan los derechos humanos y el imperio de la ley, es más probable que las medidas antiterroristas resulten menos efectivas, y no tiene sentido hacer caso omiso de estas normas cuando se deben enfrentar delitos graves como el terrorismo. Cuando se arresta a la persona equivocada a raíz de un atentado terrorista, no sólo se violan los derechos de ese individuo, sino que también se pone en riesgo la seguridad de todos los miembros de la comunidad.

De igual forma, aunque la tortura está prohibida sobre causales de principio, es posible plantear argumentos pragmáticos y fundados sobre el uso de la tortura. Las víctimas de la tortura por lo general suministran información imprecisa que consideran del interés del interrogador. Dicha información no resulta admisible como prueba en un tribunal, y el uso de la tortura y de otros métodos abusivos corrompe el comportamiento de las entidades encargadas de ejecutar la ley y obstruyen la adopción de métodos más efectivos de investigación.

DEROGACIÓN

Existe otra razón por la que los gobiernos no deben menoscabar los derechos humanos en su lucha contra el terrorismo. El sistema internacional de derechos humanos permite a los gobiernos limitar o suspender (derogar) ciertos derechos en casos de emergencia de mayor gravedad.

Los gobiernos a menudo abusan de esta posibilidad cuando limitan los derechos de manera inadecuada o excesiva, o cuando extienden los estados de emergencia por períodos muy prolongados. Sin embargo, hay ciertas situaciones (cuando resulta razonable suponer que un gobierno actúa de buena fe) en las que las organizaciones de derechos humanos pueden contemplar la posibilidad de discutir la derogación de derechos. Los riesgos de tal discusión son evidentes. No obstante, la adopción de un enfoque fundamentado ya sea en los derechos de todos quienes se ven amenazados por el terrorismo o en las políticas para combatirlo podría indicar que se está contemplando la aplicación de una alternativa más responsable.

DIÁLOGO CON EL PÚBLICO

Es evidente que los mensajes públicos que transmiten las organizaciones de derechos humanos deben reflejar su conocimiento de los valores que implican los derechos humanos y deben ser congruentes con la información que las mismas organizaciones comunican a los funcionarios de gobierno. Sin embargo, se trata de dos públicos distintos que requieren de enfoques un tanto diferentes.

Por una parte, “el público” no es un cuerpo único u homogéneo, y en las diferentes sociedades y países, habrá grupos del público que perciban de diferentes maneras al terrorismo, al gobierno y a los responsables del terrorismo. Las organizaciones de derechos humanos deben considerar cuáles son las maneras más apropiadas de abordar las diversas inquietudes.

Se sugiere considerar las acciones que se indican a continuación.

Análisis del público. Se recomienda desestructurar la composición del “público” respectivo para considerar los intereses y predisposiciones de sus diferentes miembros. Dentro de cualquier sociedad, los diferentes grupos de la comunidad perciben de manera distinta la conducta del gobierno y de los grupos armados no estatales. Este análisis puede ayudar a los defensores a presentar las cuestiones de manera congruente tomando a la vez en cuenta las diferentes actitudes y las percepciones.

Análisis del contexto. Las actitudes públicas se forman con base en la experiencia. En países como la Gran Bretaña y España, que tienen una larga historia de grupos armados separatistas internos, el público se ha adaptado de cierta manera a los actos terroristas. Las reacciones públicas tienden a ser muy diferentes en países como los Estados Unidos, donde se tiene poca experiencia de esta índole. En los demás lugares, donde el terrorismo ocurre como parte de conflictos armados prolongados, las actitudes serán diferentes.

Vigilancia del gobierno. No se debe descuidar la tarea principal de vigilar el respeto de los derechos humanos por parte de los gobiernos. Aun cuando haya programas antiterroristas que cuenten con el apoyo popular (como en los Estados Unidos), el público por lo general está conciente de que la función primordial de los grupos de derechos humanos consiste en vigilar el respeto de los mismos, y por lo tanto, respetará su integridad.

Denuncia de la violencia terrorista. Es probable que los grupos de derechos humanos tengan que actuar de otras formas además de condenar los actos terroristas, lo cual puede llegar a parecer superficial y poco sincero. Los esfuerzos para documentar y denunciar públicamente las atrocidades cometidas por grupos no estatales pueden contribuir a lograr varios objetivos. Los defensores deben demostrar que todas las amenazas que menoscaban los derechos humanos se tratan con la misma seriedad, sin importar quiénes sean

los responsables. También deben demostrar la imparcialidad de los vigilantes de los derechos humanos y promover la empatía mediante la divulgación de las historias de las víctimas, la cual es parte esencial de los valores de los derechos humanos.

Énfasis en el derecho a la seguridad. Los gobiernos tienen la obligación de proteger a los miembros de la sociedad de las amenazas contra su seguridad, donde quiera que éstas se originen. Cuando las organizaciones de derechos humanos dejan en claro que comprenden y aceptan esta afirmación, demuestran con ello que también están concientes de que los gobiernos deben afrontar algunas veces situaciones difíciles. En algunos contextos (como en Pakistán), esta aseveración puede contribuir a que el público ejerza presión sobre el gobierno para que éste cumpla a cabalidad con esta obligación.

Reconocimiento de las demandas de las víctimas. Si bien a veces los gobiernos utilizan la amenaza del terrorismo para promover sus intereses políticos, éstos suelen actuar con lentitud a la hora de proteger o reparar a las víctimas de actos terroristas. Cuando se ejerce la defensa en nombre de las víctimas no sólo se demuestra la imparcialidad sino que se contribuye a procurar la reparación de las demandas legítimas de las víctimas.

Defensa de los derechos de las minorías. A menudo las políticas antiterroristas son discriminatorias en cuanto a su efecto o intención. Cuando las minorías sean proclives a ser objeto de discriminación porque el público las asocia con grupos terroristas, o cuando se conviertan en blanco de las políticas antiterroristas del gobierno, los grupos de derechos humanos deben defender los derechos de dichas minorías y vigilar el posible impacto discriminatorio que puedan tener las políticas antiterroristas.

DIÁLOGO CON LOS GRUPOS ARMADOS Y SUS SEGUIDORES

Los grupos armados que cometen actos terroristas, así como sus seguidores, constituyen un público importante para los grupos de derechos humanos.

Hay muchos grupos de derechos humanos que ya tienen experiencia de diálogo con grupos armados, incluidos aquellos que cometen actos terroristas. Estos diálogos no son fáciles. La interacción con los grupos armados, en particular con aquellos que se les acusa de terrorismo, implica enfrentarse a muchos dilemas y a riesgos personales. Las amenazas físicas no necesariamente provienen de los grupos armados en sí. Hay organizaciones armadas que se oponen a dichos grupos o a miembros del gobierno o de fuerzas armadas que también pueden oponer una fuerte resistencia a los grupos de derechos humanos.

Sin embargo, aun cuando se corren serios riesgos, también se pueden obtener grandes beneficios. En este ámbito, los defensores de los derechos humanos pueden aprender mucho entre sí de sus propias experiencias, como es el caso de Sri Lanka, Cachemira, Colombia e Irlanda del Norte. El diálogo y la estrecha coordinación entre los grupos nacionales e internacionales también son fundamentales.

Resulta difícil sacar conclusiones generales respecto al diálogo con los grupos que cometen actos terroristas. Es necesario analizar en detalle los riesgos que corren las organizaciones de derechos humanos en una situación determinada, así como las características del grupo armado y del gobierno. Algunas de las interrogantes que se pueden plantear en este sentido son las siguientes:

- ¿Actúa el grupo como un gobierno o pretende éste actuar como tal?
- ¿Tiene el grupo una ideología evidentemente hostil hacia los valores y los principios de los derechos humanos?
- ¿Da el grupo la impresión de actuar sin tener una ideología u objetivos claros?

Para sostener el diálogo, es preciso que una organización de derechos humanos adopte una postura clara y congruente. El diálogo también se facilita cuando la documentación en que se fundamentan las organizaciones de derechos humanos considera con la misma rigurosidad las violaciones de los Estados y los abusos de los grupos armados.

El diálogo se torna más problemático cuando algunos de los aspectos de la ideología y de la práctica de un grupo armado que son contrarios a los valores de los derechos humanos. Por ejemplo, los grupos pueden fomentar actitudes que son incompatibles con otras religiones, comunidades o sociedades, o con los derechos de la mujer. Aunque el diálogo no necesariamente depende de

un acuerdo sobre estas cuestiones, éste puede verse obstruido en la práctica cuando existen diferencias significativas sobre estos temas y sobre el uso de la violencia terrorista.

Hay ciertos grupos armados que muestran una hostilidad profunda respecto a los principios que subyacen a los derechos humanos. Se trata de un obstáculo que va más allá de las diferencias sobre el uso de la violencia. Algunos ejemplos de este tipo de organizaciones van desde Sendero Luminoso en Perú, pasando por el Ejército de Resistencia del Señor de Uganda, hasta Al-Qaida y los grupos conexos de la jihad salafista. En la práctica, el diálogo con estos grupos resulta por lo general imposible, aunque las actitudes y las circunstancias políticas podrían llegar a cambiar con el tiempo.

Para las organizaciones de derechos humanos, es más probable que un enfoque que contemple a los seguidores políticos de dichos grupos, o a la población civil o diáspora de la que dependen, resulte más productivo que los intentos dirigidos a entablar el diálogo directo con los dirigentes de dichos grupos.

CONCLUSIONES

Es fundamental hacer hincapié en la misión primordial de las organizaciones de derechos humanos, es decir, la tarea de vigilar de forma rigurosa las actividades de los Estados con el objeto de asegurar que los gobiernos respeten y protejan los derechos humanos. Las políticas antiterroristas recientes han menoscabado la observancia de algunos de los principios fundamentales de los derechos humanos, incluida la prohibición de la tortura y el trato inhumano, así como la protección del derecho a no ser detenido en forma arbitraria.

En el plano internacional, es necesario que al menos algunos defensores de los derechos humanos participen en discusiones relacionadas con el terrorismo con el fin de ejercer su influencia en la definición del concepto como medio no sólo para asegurar que las medidas antiterroristas no impliquen la violación de los derechos humanos sino también para garantizar que la respuesta a los actos terroristas sea efectiva.

El derecho internacional está cambiando de dirección. Ya los Estados no son los únicos sujetos del derecho internacional; las obligaciones de los derechos humanos no se aplican únicamente a los Estados, sino en cierta medida también a los actores no estatales. Aunque el alcance de este cambio es aún objeto de discusión, existe cada vez más un mayor consenso en el sentido de que los actos de terrorismo constituyen violaciones de los derechos humanos.

Algunas organizaciones de derechos humanos han empezado a adoptar un enfoque basado en las víctimas a la vez que centran su atención en las repercusiones que tienen los actos terroristas (y los actos antiterroristas) sobre las personas y las comunidades.

Por otra parte, los grupos de derechos humanos deben continuar desarrollando sus destrezas de vigilancia y aplicarlas a los actos terroristas, lo cual implica un análisis objetivo y preciso del impacto que tiene la violencia terrorista sobre las víctimas. Esto no es de ninguna manera una tarea simple y puede ser que no resulte apropiada para todas las organizaciones. No obstante, la creación de un enfoque realmente centrado en las víctimas como respuesta a la violencia inducida por motivos políticos podría ampliar y enriquecer de manera significativa el espectro de la labor en el ámbito de los derechos humanos, además de propiciar su credibilidad y autoridad.

Las organizaciones de derechos humanos pueden desempeñar un papel fundamental en el ámbito público. En la medida en que logren analizar en forma objetiva los grupos que utilizan la violencia, así como la violencia misma, pueden proporcionar información objetiva sin dejar de tomar en cuenta las diferencias que existen entre los grupos que practican la violencia y la disidencia violenta. Estos análisis resultan esenciales para comprender tanto las alternativas políticas de que disponen los gobiernos como las responsabilidades que tienen los Estados ante la sociedad.

SOBRE EL CONSEJO

El Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos fue creado en 1998 como resultado de una consulta internacional que se inició en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena en 1993. El Consejo se dedica a la investigación práctica de la problemática y las disyuntivas a las que se enfrentan las organizaciones que laboran en el ámbito de los derechos humanos. El Consejo parte del principio de que los enfoques de política más efectivos son aquellos que contemplan la diversidad de la experiencia humana. El Consejo brinda cooperación a todas aquellas instituciones que comparten sus objetivos relativos a los derechos humanos, incluidos los órganos privados y voluntarios, los gobiernos nacionales y las agencias internacionales.

La agenda del Consejo es definida por la Junta Directiva. Los miembros del Consejo Internacional se reúnen anualmente para brindar asesoría sobre la temática de la agenda. Asimismo, los miembros de la Junta Directiva contribuyen a garantizar que el programa del Consejo refleje la diversidad de disciplinas, las perspectivas regionales, la pericia y los conocimientos especializados de los países que son esenciales para mantener la calidad de su labor de investigación.

El Consejo dispone de una pequeña Secretaría de diez miembros para la ejecución de su programa. El Consejo tiene su sede en Ginebra y su tarea consiste en velar por que los proyectos sean elaborados y administrados con eficiencia, además de procurar que los hallazgos de las investigaciones sean divulgados entre las autoridades pertinentes y entre aquellas personas que tienen interés en las áreas de política contempladas en las investigaciones.

El Consejo es una organización independiente, su membresía es de naturaleza internacional y su enfoque participativo. Está registrado como una fundación sin fines de lucro de conformidad con las leyes de Suiza.

Cómo ordenar publicaciones del Consejo

Todas las publicaciones se pueden ordenar en la siguiente dirección: :

CIEDH

48, chemin du Grand-Montfleury, Apartado postal 147, CH-1290 Versoix

Ginebra, Suiza

Teléfono: +41 (0) 22 775 33 00

Fax: +41 (0) 22 775 33 03

Las publicaciones también se pueden ordenar por medio de nuestro sitio electrónico **www.ichrp.org**, donde también se pueden acceder en formato PDF. Para mayor información sobre el Consejo Internacional y su labor, sírvase tomar contacto con nosotros en la dirección electrónica **info@ichrp.org**.

© 2008 Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos. ISBN 2-940259-82-8. Todos los derechos reservados. Ilustración de la portada: © The Trustees of the British Museum. The Milky Way (La Vía Láctea), 1968, *detalle*. Joichi Hoshi, 1913-1979. Impresión a color en madera. Diseño y presentación de Fairouz El Tom, Oficial de Investigación y Publicaciones del Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos. Traducción de Sabino Morera. Impreso por ATAR Roto Press, SA, Vernier, Suiza.

¿Han actuado las organizaciones de derechos humanos en forma adecuada ante la amenaza del terrorismo internacional y ante las acciones gubernamentales dirigidas a combatir el terrorismo? El presente informe [resumen del informe aquí] reafirma que la misión primordial de los defensores de los derechos humanos consiste en velar por que los gobiernos respeten los derechos humanos y el imperio de la ley. No obstante, se requiere también de una nueva forma de pensar. Las organizaciones de derechos humanos deben participar en los esfuerzos dirigidos a buscar el consenso sobre una definición integral del concepto del terrorismo en el derecho internacional. Un enfoque basado en las víctimas permitiría a dichas organizaciones aplicar los derechos humanos a una gama más amplia de cuestiones y hacer su labor de defensoría más relevante para quienes sufren a causa de la violencia terrorista. El informe analiza la manera en que los defensores de los derechos humanos pueden adoptar posiciones más comprensibles y fundadas en principios en el momento de discutir el terrorismo con los funcionarios de gobierno, con el público en general, o con quienes apoyan el uso del terrorismo.

“Un estudio profundo y analítico.”

Eric Metcalfe

Director de Políticas de Derechos Humanos

JUSTICE

“El informe es sin duda un aporte de gran valor para el ámbito intelectual y conceptual del discurso de los derechos humanos, el cual se ha enfrentado a nuevos desafíos, en particular desde 2001.”

Devendra Raj Panday

Miembro, Junta Internacional de Directores

Transparencia Internacional

CIEDH

48 chemin du Grand-Montfleury
Apartado postal 147, CH-1290 Versoix
Ginebra, Suiza

Teléfono: +41 (0) 22 775 33 00

Fax: +41 (0) 22 775 33 03

ichrp@ichrp.org

www.ichrp.org

