

# Los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo

*Alejandro Alday González*

## Introducción

La magnitud de los ataques del 11 de septiembre de 2001 determinó un cambio radical en la actividad de la comunidad internacional. Esa mañana, el mundo se detuvo para presenciar cómo el poder de destrucción del terrorismo llevaba este tema a la cima de las prioridades de la agenda internacional. La inesperada nueva realidad obligó a los Estados a encabezar una lucha frontal y enérgica contra el terrorismo, con el enorme reto de superar la tentación de utilizar sus propios métodos y prácticas al margen de las normas de convivencia internacional.

La urgencia de establecer un frente común en contra del terrorismo fue un sentimiento compartido por los Estados. Las percepciones y matices sobre cómo diseñarlo y cómo ponerlo en marcha fueron, en cambio, distintos. Esas diferencias demandaron del sistema internacional combinar eficiencia con rapidez en medio de un ambiente general que olía a tragedia y, en lo político, exigía justicia y solidaridad internacional.

La lucha contra el terrorismo presentó como premisas combatir y erradicar a un enemigo atípico y poderoso. Su fin último, proteger y brindar seguridad a los ciudadanos de sus efectos, y su elemento intermedio, la obligación del Estado de

lograr ambos dentro de la normativa internacional. En esa ecuación, el derecho internacional corría el riesgo de que sus normas quedaran sujetas a interpretaciones muy amplias, supeditadas incluso al éxito del combate contra el terrorismo. De esa manera, algunos Estados identificaron un supuesto dilema al contraponer la eficiencia del combate al terrorismo con el cumplimiento de las normas de observancia universal, entre ellas, las correspondientes a los derechos humanos.

México asumió la lucha contra el terrorismo como un deber urgente y prioritario. Sin embargo, ubicó cualquier acción, individual o colectiva, dentro del marco que brindan el derecho internacional y la cooperación. El gobierno mexicano consideró que esta lucha no podía, legítimamente, apartarse de dichos principios, y se dio a la tarea de promover la defensa de un orden basado en normas de observancia general mediante una iniciativa cuyo marco teórico fue reafirmar el valor universal de los derechos humanos y su plena vigencia en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Ello cobró especial importancia en un momento en el que se ponderaba la paz y la seguridad con la cooperación y el respeto por los derechos humanos.

La propuesta de México consistió en promover una vinculación entre las actividades de los Estados y de los organismos internacionales en materia de combate al terrorismo y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos. La propia evolución de la iniciativa ha confirmado su validez y su oportunidad. La tesis impulsada por México repercute hoy en las labores de los órganos encargados de supervisar las acciones antiterroristas, en las de los mecanismos de protección de los derechos humanos y en las de los propios Estados en estas materias. En mi opinión, ello se debe a dos aciertos que acompañaron la propuesta: una perspectiva abocada por completo a los derechos humanos, y su oportunidad, ya que llegó para llenar un vacío en un momento en el que sólo se prestaba

atención a la eficacia de las acciones contra los grupos y redes terroristas. De manera accesoria, el esfuerzo de México también contribuyó a evitar un retroceso de 60 años en el desarrollo de las libertades fundamentales.

Con la elaboración de este trabajo, más allá de hacer un análisis jurídico exhaustivo sobre las normas de derechos humanos que los Estados deben observar en la lucha contra el terrorismo, se pretende describir las acciones que México ha puesto en marcha para promover su validez y universalidad, y analizar sus efectos así como el impacto que éstos han tenido en el trabajo de los organismos internacionales.

## **Las consecuencias del 11 de septiembre**

Los atentados a Nueva York y Washington, D. C., cimbraron al mundo, que observó atónito su poder de destrucción y constató la capacidad de operación y el poder de sus organizadores. Estados Unidos había sido atacado de una manera que no tenía precedentes en su historia y de inmediato puso en marcha una enérgica campaña para sancionar y enfrentar, con todos los recursos, a los grupos responsables y a los Estados sobre los cuales existían sospechas de haber colaborado con ellos o de servirles de refugio. Ante la enorme presión que ejerció entre los miembros de la comunidad internacional para imponer una *Guerra contra el Terrorismo*, la cooperación internacional se convirtió en la necesidad más apremiante y los Estados fueron obligados a redoblar sus esfuerzos para demostrar su voluntad de combatir al terrorismo.

En ese contexto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) enfrentó uno de los momentos más difíciles de su historia, por la magnitud de los actos y por la urgencia de la respuesta que se esperaba de ella. Con una velocidad asombro-

sa y con un nivel de participación nunca antes visto frente a cualquier otro tema, la ONU puso en marcha acciones inmediatas que brindaron un planteamiento a largo plazo para combatir al terrorismo. En cuestión de días, el Consejo de Seguridad se convirtió en el centro del combate al terrorismo.

Por su parte, entre las organizaciones regionales, la Organización de los Estados Americanos (OEA) trabajó intensamente para poner en marcha sus propias estrategias, bajo los lineamientos acordados por las Naciones Unidas. Los órganos políticos del Sistema Interamericano se apresuraron a elaborar los nuevos términos de cooperación de sus mecanismos en materia de seguridad y de combate al terrorismo. Al mismo tiempo, iniciaban el diseño de una nueva convención en la materia.

## **La Organización de las Naciones Unidas**

Las Naciones Unidas reaccionaron en forma inmediata a los ataques terroristas al aprobar la resolución 1368 del Consejo de Seguridad, el día 12 de septiembre.<sup>1</sup> Dicha resolución, enmarcada en el derecho de legítima defensa individual y colectiva, cumplió dos propósitos principales. El primero de ellos, declarar al Consejo listo para poner en marcha cualquier acción que fuera necesaria para enfrentar la amenaza del terrorismo, en cumplimiento de sus responsabilidades en materia de paz y seguridad internacionales. El segundo, llamar a la comunidad internacional a colaborar para llevar a la justicia a los responsables de los ataques y para aumentar la cooperación e implementar las convenciones antiterroristas.

---

<sup>1</sup> ONU. Consejo de Seguridad. Resolución S/RES/1368 (2001).

La resolución 1368 del Consejo de Seguridad, a diferencia de la mayoría de las que aprueba la ONU, carece de algún tipo de equilibrio. Por el contrario, el momento y la gravedad de los sucesos a los que se refiere unieron a la comunidad internacional para defender sus valores y principios con las herramientas que prevé la Carta, incluyendo el uso de la fuerza armada. En esa ocasión, como en pocas en la historia de la ONU, las muestras de solidaridad cumplían el doble propósito de forjar realmente una defensa mundial contra el terrorismo.

Con la finalidad de crear el espacio operativo de la 1368, el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del capítulo VII de la Carta,<sup>2</sup> aprobó una segunda resolución, la 1373, el 28 de septiembre.<sup>3</sup> En ella se impuso una serie de compromisos para los Estados con el propósito de reprimir y prevenir el terrorismo en áreas como la financiera, legislativa, de procuración y administración de justicia, de cooperación, de asistencia, de circulación, al igual que en el control de fronteras. Asimismo, el Consejo los exhortó a la promoción del intercambio de información, a la cooperación en las esferas administrativa y judicial, a la adhesión a los tratados en la materia, así como a prestar especial atención sobre las disposiciones del derecho internacional aplicables para el otorgamiento del estatuto de refugiado.

Con el objeto de vigilar el cumplimiento de la resolución 1373, el Consejo de Seguridad estableció un comité especial: el Comité Contra el Terrorismo (CCT), el cual, durante sus primeros meses, recibió la cooperación de los Estados de una manera ejemplar. De hecho, a lo largo de sus primeros 90 días de trabajo, el CCT emitió una serie de directrices a los Estados para la

---

<sup>2</sup> Capítulo VII de la Carta de la ONU, "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión", en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/chapter7.htm>.

<sup>3</sup> ONU. Consejo de Seguridad. Resolución S/RES/1373 (2001).

presentación de su primer informe, y recibió una respuesta positiva de 123 Estados.<sup>4</sup> A pesar de que ninguna de las medidas que impuso el Consejo era completamente nueva y de que los Estados estaban convencidos de su necesidad, por primera vez se ponían en práctica en una forma tan disciplinada.

Esta respuesta en la implementación de la resolución 1373 requería reafirmar los márgenes dentro de los cuales se desarrollaría la lucha contra el terrorismo. Ésa era la prioridad sin lugar a dudas, pero la comunidad internacional también tenía el deber de defender con firmeza sus valores fundamentales frente a la eficacia de las medidas antiterroristas y la necesidad de obtener resultados concretos en forma inmediata. Por esa razón, ante un escenario en el que predominaba la seguridad y en el que el Consejo de Seguridad generaba una respuesta masiva contra el terrorismo, México se preocupó ante el riesgo de que dicha necesidad degenerara en una restricción de los derechos humanos o sirviera como excusa para hacerlo.

Se presentó entonces un buen caso para poner a prueba la asunción de los derechos humanos como valores universales y absolutos. Desde un principio, México consideró falso el supuesto dilema entre las acciones eficaces contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos. Si el terrorismo buscaba, entre otras cosas, generar inestabilidad e incertidumbre, estas circunstancias no debían alimentarse con actos de los propios Estados que dieran a los derechos humanos una vigencia relativa y una validez secundaria. Por el contrario, nuestro país estaba convencido de que los derechos humanos debían respetarse sin restricciones, salvo en aquellos casos previstos por el derecho internacional. Por esa razón, el gobierno mexicano co-

---

<sup>4</sup> ONU. Consejo de Seguridad. Actas de la 4453 sesión, S/PV.4453, 18 de enero de 2002.

menzó a desplegar una serie de acciones, tanto en la ONU como en la OEA, en defensa de la vigencia de estos postulados.

### *El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*

Como miembro del Consejo de Seguridad, México promovió que el Comité Contra el Terrorismo asumiera la responsabilidad de procurar el apego al derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Al principio, esta propuesta encontró resistencia por parte de algunos países que consideraron, y defendieron con vehemencia, que al CCT no le correspondía asumir una labor de vigilancia de los derechos humanos ya que no era parte de su mandato y, en última instancia, de las atribuciones del Consejo. México sostuvo que, si bien al Consejo de Seguridad no le corresponde como responsabilidad primordial la protección y el respeto de los derechos humanos, ello no constituía, por sí mismo, un impedimento para que el Sistema de las Naciones Unidas promoviera un trabajo coordinado entre sus órganos especializados, que sirviera de auxilio a los Estados, con el fin de garantizar los derechos humanos al adoptar medidas antiterroristas. También sostuvo que esa lógica preserva la Carta de las Naciones Unidas, a la que sí debe apegarse el Consejo de Seguridad.

Con una argumentación simple en su lógica, pero clara y constante, en la que se destacó el alto sentido de responsabilidad de los Estados al emprender acciones en la lucha contra el terrorismo para respetar los principios de la Carta y del derecho internacional, México obtuvo el suficiente apoyo para que el Consejo de Seguridad, en su Reunión Ministerial de 20 de enero de 2003, señalara el deber que tienen los Estados de asegurarse de que las medidas antiterroristas cumplan con todas sus obligaciones con arreglo al derecho internacional, y que se

adopten con apego a los derechos humanos y de refugiados y al derecho humanitario.<sup>5</sup>

A partir de esa declaración, el Consejo de Seguridad adoptó esta fórmula en todas sus posteriores resoluciones sobre la materia; el Comité incluyó esos aspectos en sus cuestionarios a los Estados acerca de la implementación de la resolución 1373, y el Consejo fortaleció al CCT en el área específica de derechos humanos que hoy cuenta con una Dirección Ejecutiva encargada de mantener un enlace con la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (ACNUDH), y otras organizaciones de derechos humanos en asuntos relativos a la lucha contra el terrorismo.

Aunado a lo anterior, como consecuencia del impacto de las resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos, que también promovió México y a las que más adelante nos referimos, el Consejo de Seguridad ha establecido más relaciones de coordinación con distintos actores del sistema de derechos humanos.

*“La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”  
(génesis de la resolución)*

Como se ha expuesto, las acciones que exigía el Consejo de Seguridad para combatir el terrorismo crearon algunos vacíos. Para llenarlos, México propuso reafirmar la validez de las libertades fundamentales y los derechos humanos en el contexto de la lucha antiterrorista, convencido de que no era un ejercicio ocioso y, mucho menos, un llamado obvio. El reconocimiento ad-

---

<sup>5</sup> ONU. Consejo de Seguridad. Resolución S/RES/1456 (2003), y Anexo de 20 de enero de 2003.



quirido en esta materia en los foros internacionales, le permitió situarse como un interlocutor válido. Su propuesta tenía como gran fortaleza un enfoque abocado por completo a los derechos humanos, lo que le abría como espacios naturales la Comisión de Derechos Humanos (CDH) y la Asamblea General.

La primera oportunidad para presentar la resolución fue durante el 59 periodo de sesiones de la CDH, en marzo de 2002. En ella, además de reafirmar una posición de principio, se buscó que la CDH otorgase un mandato a la ACNUDH para orientar los esfuerzos de los Estados contra el terrorismo con respeto a los derechos humanos. La iniciativa tuvo una base de apoyo importante y México estuvo dispuesto a negociar términos sin alterar la tesis central. Sin embargo, hacia el final de las negociaciones, la insistencia de un grupo regional de trastornarla cerró la posibilidad de alcanzar el consenso. El gobierno mexicano tuvo que optar entonces entre votar la resolución o retirarla. Su evaluación interna le indicaba que el proyecto sería aprobado pero con un voto dividido, lo que sería contraproducente para dar un seguimiento a la iniciativa, así como para dotar de legitimidad las actividades de la ACNUDH.

La tesis de la resolución mexicana, teóricamente, no debía ser cuestionada por ningún Estado comprometido con los derechos humanos, como se asume que lo son los miembros de la ONU. Sin embargo, la realidad fue otra. El proyecto de México confrontaba una resolución de Argelia “Derechos humanos y terrorismo”, centrada en los efectos de los actos terroristas como impedimento para el goce de los derechos humanos, así como para promoverlos y protegerlos.<sup>6</sup> Dicha resolución se mantiene en la agenda de la CDH y la Asamblea General desde 1994 y, funda-

---

<sup>6</sup> ONU. ECOSOC. Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2002/35 de 22 de abril de 2002.

mentalmente, promueve la condena y el combate del terrorismo por el daño que causa a los derechos humanos.

Con todos estos elementos, México optó por retirar la propuesta en la CDH a fin de retomarla posteriormente y lograr un acuerdo consolidado para el futuro, que le permitiera impulsar diversas acciones. Un buen termómetro para ello sería la OEA, que celebraba su Asamblea General en junio de 2002. Con los ajustes correspondientes para el Sistema Interamericano, la resolución logró aprobarse con un apoyo de sus 34 miembros.<sup>7</sup> Este antecedente brindó a nuestro país una mejor posición para trabajar la propuesta en las Naciones Unidas.

El 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General aprobó la primera de lo que en unos años se convirtió en una serie de resoluciones con este enfoque, que en forma gradual han aumentado la atención de la comunidad internacional sobre las acciones que afectan los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Un valor adicional de esta resolución es que ha logrado involucrar a todas las instancias y órganos especializados del sistema en derechos humanos y ha promovido una coordinación entre éstos y el Consejo de Seguridad. También ha propiciado que los órganos de vigilancia y protección de los derechos humanos de la ONU desarrollen tareas concretas en esta materia.

### *Acciones concretas*

La aprobación de la iniciativa de México permitió superar algunas barreras para impulsar acciones concretas en favor de los derechos humanos. Una vez resuelto el falso dilema sobre la

---

<sup>7</sup> OEA. Asamblea General. Resolución AG/RES 1906 (XXXII-O/02) de 4 de junio de 2002.

compatibilidad de éstos en la lucha contra el terrorismo, la maquinaria especializada de las Naciones Unidas pudo auxiliar a los Estados para que se apegaran a sus obligaciones internacionales al adoptar medidas antiterroristas, así como al denunciar las violaciones cometidas. Asimismo ha permitido establecer una coordinación dentro del Sistema con el CCT y ha logrado identificar las necesidades y lagunas de la ONU para hacer frente al terrorismo en forma integral y más eficiente.

A finales de 2002, la ACNUDH recibió el mandato para considerar las acciones de los Estados en la lucha contra el terrorismo, con la facultad de emitir recomendaciones de carácter general y de prestar asistencia técnica. Paulatinamente, también se ha ido fortaleciendo la coordinación y el diálogo entre su oficina y el CCT. Su Plan de Acción para el fortalecimiento de la Oficina identificó, como una de sus áreas prioritarias para los próximos años, la vigencia de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

El secretario general, por su parte, ha resaltado consistentemente la necesidad de asegurar los derechos humanos en la lucha internacional contra el terrorismo, y en el papel de la ONU para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Con sus conclusiones en diversos informes, ha contribuido a consolidar la coordinación entre las áreas de paz y seguridad y derechos humanos, y a vincularlas indisolublemente al desarrollo.<sup>8</sup> Un insumo adicional por parte del secretario general y de la ACNUDH fue la compilación *Resumen sobre la jurisprudencia de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo*,<sup>9</sup> con los criterios de las cortes interamericana y eu-

---

<sup>8</sup> ONU. ECOSOC. Comisión de Derechos Humanos. Informe E/CN.4/2003/120.

<sup>9</sup> ONU. Alto Comisionado para los Derechos Humanos HR/PUB/03/01, 2003.

ropea de derechos humanos, de las comisiones interamericana y africana de derechos humanos y de los órganos establecidos en virtud de tratados, para auxiliar a los Estados en el diseño de políticas y en el desarrollo de estrategias contra el terrorismo, desde una perspectiva estrictamente de respeto de los derechos humanos.

En cuanto a los mecanismos y procedimientos especiales de la CDH, la Asamblea General les pidió que consideraran este tema dentro de sus respectivos mandatos y que desarrollaran mecanismos de coordinación a fin de consolidar un enfoque uniforme del sistema de derechos humanos. Paralelamente, le pidió a la ACNUDH que analizara en forma exhaustiva la capacidad de estos procedimientos con el objeto de fortalecer la protección de los derechos humanos desde una perspectiva institucional. La alta comisionada halló que los procedimientos especiales no podían hacer un análisis coherente e integral por la diversidad de derechos sometidos a la presión de las medidas contra el terrorismo y debido a que éstas se aplican con un conjunto de disposiciones jurídicas. Por ello concluyó que el sistema de derechos humanos de la ONU tenía importantes lagunas en lo que respecta al examen de medidas nacionales de lucha contra el terrorismo y que era, por consiguiente, incapaz de abordarlo de manera amplia e integral.<sup>10</sup>

Con base en esas conclusiones, México propuso la designación de un experto independiente en la CDH que reforzara el estudio de la ACNUDH. Este experto realizó un estudio propio sobre la función de la maquinaria de la ONU en la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Los hallazgos de la ACNUDH fueron reforzados por el experto, quien identificó con mayor detalle las áreas en las cuales había una

---

<sup>10</sup> ONU. Asamblea General. Resolución A/59/428 de 8 de octubre de 2004.

desprotección de derechos y las lagunas dentro del sistema, que impidían dar una cobertura adecuada a todos los derechos humanos. De este modo, con el propósito de superarlas, el experto propuso la creación de un nuevo procedimiento especial con un mandato complementario a los existentes.<sup>11</sup>

México impulsó entonces la creación de un relator especial de la CDH para la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, con un mandato que abarca a todos los derechos humanos y con facultades para prestar asistencia técnica a los gobiernos, realizar visitas *in situ* y consultar e intercambiar información con el Consejo de Seguridad.<sup>12</sup> El relator especial ya ha iniciado también una serie de contactos e intercambios de opinión con los miembros del CCT del Consejo de Seguridad.

Finalmente, la resolución mexicana en su más reciente versión asegura la perspectiva de los derechos humanos dentro de la estrategia integral de las Naciones Unidas para combatir al terrorismo. El mandato para desarrollar esta estrategia proviene de la Cumbre Mundial de 2005, a partir de ciertos elementos identificados por el secretario general.<sup>13</sup>

Con la aprobación y el funcionamiento de estas acciones, la ONU logró fortalecer el sistema de derechos humanos en forma excepcional para la atención del terrorismo. En gran medida, gracias a la iniciativa mexicana, la ACNUDH, los procedimientos especiales y un relator temático cuentan al día de hoy con facultades para supervisar, recomendar y prestar asistencia

---

<sup>11</sup> ONU. ECOSOC. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2005/103, de 7 de febrero de 2005.

<sup>12</sup> Véase mandato completo en ONU. Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2005/80 de 21 de abril de 2005.

<sup>13</sup> ONU. Asamblea General. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 A/60/1, 20 de septiembre de 2005, párr. 82.

técnica a los Estados al adoptar medidas en la lucha contra el terrorismo. Todas esas instancias tienen, en distinto grado, un mandato para coordinar su labor con el Comité Contra el Terrorismo. La resolución mexicana ha tenido que coexistir con la de Argelia, pero ha cobrado cada vez más importancia ya que goza del apoyo de todos los miembros de la ONU, y se ha convertido en el marco de referencia para dar continuidad al trabajo de las Naciones Unidas en el área de los derechos humanos y el terrorismo.

### **La Organización de los Estados Americanos**

El hecho de que los actos terroristas de septiembre de 2001 tuvieran lugar en Estados Unidos, obligó a la OEA a brindar una respuesta rápida y a dar prioridad al tema del terrorismo en su agenda. Aunque el Consejo de Seguridad de la ONU había aprobado la resolución 1373, las primeras acciones de la Organización resultaban también clave para delinear los términos del trabajo regional en esta materia.

#### *Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*

Días después de los atentados, se convocó en dos ocasiones a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Reunión de Consulta), mecanismo previsto por el Sistema Interamericano para considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos. La primera convocatoria se realizó invocando las disposiciones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), por iniciativa de Brasil. La segunda, invocando la Carta de la OEA, por iniciativa de México.

No corresponde ahora analizar las razones y viabilidad de la reunión convocada bajo las disposiciones del TIAR. Simplemente es oportuno destacar el hecho de que establecer el órgano de consulta del Tratado trajo consigo, de inmediato, dos limitaciones: la dificultad para identificar el tipo de respuestas a los actos terroristas, de las que prevé el Tratado,<sup>14</sup> y que éstas serían medidas acordadas sólo por los Estados Miembros del TIAR; en ese momento, 22.<sup>15</sup>

Por el contrario, la reunión solicitada por México bajo las disposiciones de la Carta de la OEA, la 23 Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores,<sup>16</sup> permitió que todos los Estados Miembros de la OEA deliberaran para orientar la acción de la Organización en un espacio más amplio y con la posibilidad de hacer uso de todas las herramientas del Sistema que, por su propia evolución, ofrecía mayores posibilidades que el TIAR, un instrumento diseñado en 1947, esencialmente para desplegar una acción colectiva regional frente a las amenazas derivadas de la confrontación ideológica que caracterizó el periodo de la guerra fría.

La 23 Reunión de Consulta, celebrada el 21 de septiembre de 2001, fue la que forjó el trabajo de la OEA en materia de combate al terrorismo. A México le permitió señalar, sin titubeos, la necesidad de fortalecer la cooperación para defender los valores fundamentales de la comunidad internacional y combatir con la mayor resolución y firmeza al terrorismo, como amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Guiado por las convicciones

---

<sup>14</sup> Artículo 8 del TIAR: "...el retiro de jefes de misión; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción total o parcial de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiofónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada".

<sup>15</sup> Sin considerar a Cuba que ratificó el TIAR en diciembre de 1948.

<sup>16</sup> Véanse actas de la 23 Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, en <http://www.oas.org>.

señaladas anteriormente, México condicionó la adopción de medidas a nivel interamericano a que contaran con la legitimidad y la legalidad necesarias, en referencia al artículo 53 de la Carta de la ONU, que le otorga al Consejo de Seguridad la facultad para autorizar el uso de medidas coercitivas por virtud de los acuerdos regionales.

En segundo lugar, México recordó que la resolución 1368 del Consejo de Seguridad era el instrumento que daba sentido y dirección a las deliberaciones de la Reunión de Consulta. Esa posición pudo haberse percibido como restrictiva en algún sentido ya que delineaba el campo de acción para la OEA dentro de la legalidad establecida por el derecho internacional. Sin embargo, se mantenía apegada a la propia Carta de la OEA; implícitamente, también le había reducido el espacio a cualquier posible acción al amparo del TIAR. De manera complementaria, México propuso la puesta en marcha de un conjunto de medidas concretas; algunas de aplicación inmediata, para localizar y castigar a los responsables de los atentados en Estados Unidos, en consonancia con la resolución 1363 del Consejo, y otras, de mediano y largo plazo, orientadas a establecer los fundamentos para hacer frente al terrorismo en el hemisferio y, con base en ellos, dotar al Sistema Interamericano de los recursos y mecanismos necesarios. La resolución aprobada en la citada Reunión de Consulta estableció con toda claridad, entre otras cosas, que la lucha contra el terrorismo debía realizarse con pleno respeto a la ley, a los derechos humanos y a las instituciones democráticas.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> OEA. Veintitrés Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Resolución “Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”. RC.23/RES.1/01 rev.1 corr.1 de 21 de septiembre de 2001.



*La Convención Interamericana contra el Terrorismo*

Entre las acciones de corto plazo, México propuso revisar los instrumentos interamericanos sobre terrorismo con el fin de fortalecer el régimen jurídico que permitiera a los Estados adoptar medidas eficaces y, a su vez, fortalecer la cooperación antiterrorista. Con base en esa propuesta, la OEA elaboró durante los meses siguientes y bajo la conducción de México, la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

Este nuevo instrumento establece las reglas para combatir, erradicar y sancionar al terrorismo y define el marco general de cooperación entre los Estados americanos, partiendo de la premisa de reafirmar los compromisos en materias como derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados. Su artículo 15 es especialmente relevante para la causa de los derechos humanos, ya que constituye en sí mismo un capítulo especial para su salvaguarda en la lucha contra el terrorismo.<sup>18</sup> Al haber entrado en vigor rápidamente, el contenido de la Convención ha adquirido un valor adicional en la práctica.

*El Comité Interamericano contra el Terrorismo*

La Reunión de Consulta tuvo una repercusión directa en el trabajo del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), al igual que la resolución 1373 del Consejo de Seguridad. El establecimiento y mandato del CICTE son relativamente recientes, se remontan a 1999. No obstante, fue necesario fortalecerlo para que en forma inmediata promoviera la cooperación a nivel

---

<sup>18</sup> Véase Convención Interamericana contra el Terrorismo, artículo 15, “Derechos humanos”, en OEA, Serie sobre Tratados Interamericanos 6, serie I, vol. 6, OEA/Ser.A, STI/6 (SEPF).

regional con base en la nueva realidad, y también para que estableciera relaciones de coordinación con el CCT de la ONU y con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Al igual que ante el CCT, México manifestó su plena disposición para cooperar con el propósito de erradicar el terrorismo de la región. Al fin y al cabo, quizás como ningún otro Estado Miembro de la OEA, salvo Canadá, la frontera común con Estados Unidos demandaba redoblar significativamente los esfuerzos para prevenir la gestación de un nuevo ataque. No obstante, también ante este órgano, México demandó que su Plan de Acción y su nuevo estatuto observaran plenamente el artículo 15 de la Convención contra el Terrorismo.

### *La resolución de la Asamblea General*

Todo el fortalecimiento institucional de la OEA estuvo diseñado en función del combate al terrorismo. Esto fue comprensible y necesario. Sin embargo, asimismo era importante brindar atención a las otras áreas para evitar desequilibrios que afectarían al Sistema, como los mecanismos de derechos humanos. El tema de los derechos humanos en la OEA, obviamente, reviste la misma importancia que a nivel internacional. Sin embargo, en el contexto regional es el que justifica, en cierta medida, el funcionamiento de todo el Sistema Interamericano. El largo camino que tuvo que recorrer la región para lograr la consolidación de la democracia, y el alto costo en vidas humanas que tuvo que pagar, no podían dejarse a un lado súbitamente para enfrentar la nueva amenaza del terrorismo, sin garantías de ningún tipo. Por el contrario, el terrorismo debía combatirse preservando valores comunes como las instituciones democráticas y los derechos humanos, como la mejor fórmula de éxito.

Por esa razón, como lo hemos señalado al exponer la génesis de la resolución, México propuso durante el 21 periodo

de sesiones de la Asamblea General de la OEA, una iniciativa dirigida a fortalecer la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. En el caso interamericano, además de promover los derechos humanos por medio de la reafirmación de su universalidad y validez, la resolución tuvo dos efectos adicionales: el primero fue respaldar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),<sup>19</sup> en la elaboración de un “Informe sobre terrorismo y derechos humanos” que analizara la compatibilidad de las acciones en la lucha contra el terrorismo a la luz del derecho internacional existente; el segundo fue incorporar este tema en la agenda de la OEA, con un enfoque de derechos humanos.

A lo largo de su desarrollo, esta resolución ha generado un efecto positivo en las actividades de la Organización, aunque más modesto que en las Naciones Unidas. Su importancia radica en que ha logrado establecer diálogos e intercambiar de manera constante información entre expertos gubernamentales, del Sistema y de la sociedad civil. Igualmente logró la coordinación permanente del CICTE con la CIDH, y ha servido para promover la ratificación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo. No obstante, un tema pendiente es la adopción, por parte de los órganos políticos de la OEA, de lineamientos o términos de referencia sobre la conducta de los Estados americanos en la lucha contra el terrorismo, de forma similar a lo que hizo el Consejo de Europa desde 2002.

Lo anterior no es intrascendente. Con la adopción de carácter político de un “código de conducta”, como lo ha propuesto México durante varios años, se cubrirían los enormes espacios que se crean en el Sistema Interamericano, sobre todo en la interpretación de las obligaciones y el derecho aplicable en ma-

---

<sup>19</sup> OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución “Terrorismo y derechos humanos” de 12 de diciembre de 2001.

teria de derechos humanos y derecho humanitario, entre aquellos países plenamente vinculados con el sistema de derechos humanos y los que se mantienen al margen de él, incluso, de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Aunque la Convención Interamericana contra el Terrorismo cubre en parte ese vacío con el citado artículo 15, no puede ignorarse que sus referencias a las obligaciones de los Estados siguen siendo de tipo general.

### *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

El informe de la CIDH, que ya hemos mencionado, aportó una serie de recomendaciones a los Estados con el fin de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de refugio al implementar medidas antiterroristas. Para ello, la Comisión describió las excepciones bajo las cuales se pueden derogar algunos derechos, o aspectos particulares de ellos, en situaciones de emergencia o estado de emergencia. Además, identificó los derechos más vulnerables en este contexto; a saber: el derecho a la vida; a la libertad y seguridad personales; a un trato humano; al debido proceso y a un juicio justo; a la libertad de expresión; a la no discriminación, y a la protección judicial.

El informe de la CIDH también identificó dos grupos que no pueden pasarse por alto. El primero de ellos es el de los derechos que, bajo condiciones normales, pueden estar sujetos a determinada regulación y que en la lucha contra el terrorismo podían afectarse seriamente, como los derechos de asociación y reunión; de libertad de conciencia y religiosa, así como a la propiedad y la privacidad. El segundo está compuesto por el grupo de personas especialmente vulnerables por la implementación de medidas antiterroristas, entre las cuales se encuentran

aquellas que están en un Estado extranjero y son trabajadores migrantes, refugiados o solicitantes de asilo.<sup>20</sup>

### *Conferencia Especial sobre Seguridad*

México señaló ante la OEA, antes de los ataques del 11 de septiembre, que era necesario abordar a la brevedad posible las nuevas y verdaderas amenazas y las necesidades de seguridad de sus Estados Miembros. Los actos terroristas en Estados Unidos corroboraron esa necesidad. La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores encomendó entonces acelerar sus trabajos de preparación, y la Conferencia fue celebrada en 2003, en la ciudad de México.

La Conferencia ofrecía el espacio para reafirmar los principios, valores compartidos y enfoques comunes sobre los cuales se basa la paz y la seguridad en el hemisferio. En su documento final, al abordar la amenaza del terrorismo, los miembros de la Organización se comprometieron a luchar contra él y su financiación, con el pleno respeto al estado de derecho y al derecho internacional, incluidos los derechos humanos y de refugiados, el derecho humanitario, la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la resolución 1373 del Consejo de Seguridad. Es decir, a dos años de la nueva realidad creada por el terrorismo, la OEA aseguraba la preservación de todos los valores en los que se funda y que comparte con la ONU, al momento de combatir al terrorismo.

## **Conclusiones**

A pesar de las condiciones tan difíciles que dejaron los ataques del 11 de septiembre, la comunidad internacional pudo hacerle

---

<sup>20</sup> OEA/Ser.L/V/II.116. Doc.5 rev.1 corr.1 de 22 de octubre de 2002.

frente a la amenaza del terrorismo de manera efectiva mediante el uso de los mecanismos del Sistema Internacional. El riesgo en el que estuvo el respeto por los valores universales y absolutos, como precio para hacer frente al terrorismo, generó una verdadera unión de la comunidad internacional para reafirmarlos en esta empresa.

En el contexto de la lucha contra el terrorismo, México ha aprovechado la oportunidad de ofrecer vías de solución que no confrontaran valores y compromisos con resultados. Por medio de diversas acciones en los organismos internacionales, y con apoyo solidario de muchos países, México logró que la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo se reafirmara como una obligación inalienable y no se percibiera como excepción incómoda. La razón de este éxito radica en que su tesis y su objetivo siguen siendo de una validez indiscutible.