



Asamblea General

Distr. general
12 de diciembre de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

Comité Asesor

Décimo período de sesiones

18 a 22 de febrero de 2013

Tema 3 a) iv) del programa provisional

Solicitudes al Comité Asesor derivadas de resoluciones del Consejo de Derechos Humanos:

Solicitudes que está examinando actualmente el Comité:

Derechos humanos y cuestiones relacionadas con la toma de rehenes por terroristas

Derechos humanos y cuestiones relacionadas con la toma de rehenes por terroristas

Proyecto de informe final preparado por Wolfgang Stefan Heinz en nombre del grupo de redacción del Comité Asesor*

* El presente documento se presentó con retraso debido a la limitación de capacidad editorial.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	3
II. Cuestiones conceptuales	6–21	4
A. Definición de toma de rehenes por terroristas	6–14	4
B. El problema de la toma de rehenes por terroristas: naturaleza, alcance y principales dimensiones	15–21	6
III. Repercusión de la toma de rehenes por terroristas en los derechos humanos	22–34	9
A. Derechos humanos de los rehenes	23–26	9
B. Repercusión en las comunidades locales	27–31	11
C. Repercusión del pago de rescates	32–34	13
IV. Respuestas a la toma de rehenes por terroristas	35–58	14
A. Panorama general, buenas prácticas y problemas	35–44	14
B. Idoneidad de los instrumentos internacionales y regionales relacionados con la toma de rehenes, el pago de rescates y los derechos de las víctimas ...	45–58	17
V. Conclusiones y recomendaciones	59–67	19

I. Introducción

1. En su resolución 18/10, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor que preparara un estudio sobre los derechos humanos y las cuestiones relacionadas con la toma de rehenes por terroristas, prestando especial atención a la repercusión de este fenómeno y de las medidas adoptadas al respecto, incluido el pago de rescates, en los derechos humanos de los rehenes y de las comunidades locales afectadas, y a la función de la cooperación regional e internacional en este ámbito. El Consejo también solicitó al Comité que centrara su atención en evaluar la idoneidad de la respuesta de los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes a los problemas mencionados en el párrafo 4 de la resolución 18/10.

2. El grupo de redacción presenta este proyecto de informe final al Comité Asesor en su décimo período de sesiones con miras a remitir un estudio definitivo al Consejo de Derechos Humanos en su 24º período de sesiones. El presente informe se centra en aspectos generales y evalúa la idoneidad de la respuesta de los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes a los problemas que plantea la cuestión de la toma de rehenes por terroristas y las medidas adoptadas al respecto, incluido el pago de rescates, así como la cuestión de la cooperación regional e internacional.

3. En su octavo período de sesiones, el Comité Asesor estableció un grupo de redacción integrado por Wolfgang Stefan Heinz (Relator), Latif Hüseyinov (Presidente), Obiora Chinedu Okafor, Shigeki Sakamoto, Ahmer Bilal Soofi y Jean Ziegler (cuyo mandato finalizó el 30 de septiembre de 2012). Posteriormente, Coco Quisumbing se unió al grupo de redacción, que presentó su informe de situación (A/HRC/AC/9/CRP.1) al Comité en su noveno período de sesiones.

4. El Comité Asesor ha alentado a todas las interesados, incluidos los Estados, las organizaciones internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales (ONG), a que contribuyan al estudio. Envío una carta a los interesados el 13 de agosto de 2012 y recibió respuestas de varios gobiernos¹, una ONG y un académico.

5. Tras varios decenios examinando periódicamente la cuestión de la toma de rehenes, la Comisión de Derechos Humanos aprobó numerosas resoluciones, incluida la resolución 2005/31, en la que condenó la toma de rehenes e instó a todos los procedimientos especiales temáticos a que siguieran abordando, según procediera, las consecuencias de la toma de rehenes². El Consejo de Derechos Humanos retomó la cuestión de la toma de rehenes por terroristas y, en su 16º período de sesiones, celebró una mesa redonda sobre los derechos humanos en el contexto de las medidas adoptadas frente a la toma de rehenes por terroristas que reunió a partes e interesados de los órganos y organismos de las Naciones Unidas y participantes de diversas regiones y países³.

¹ Se recibieron contribuciones del Canadá, Colombia y Mauricio, una observación conjunta de Alemania, Francia e Italia y declaraciones orales de Argelia y el Senegal.

² Véanse también las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 27 (XXXVII), 1986/49, 1987/28, 1988/38, 1989/26, 1990/36, 1991/40, 1992/23, 1996/62, 1997/28, 1998/73, 1999/29, 2000/29, 2001/38 y 2003/40.

³ Véase A/HRC/18/29.

II. Cuestiones conceptuales⁴

A. Definición de toma de rehenes por terroristas

6. La noción de toma de rehenes se debatió ampliamente durante el proceso que dio lugar a la aprobación de la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes⁵. El resultado de los debates sobre el concepto se reflejó en el artículo 1 de la Convención, que establece lo siguiente:

Toda persona que se apodere de otra o la detenga, y amenace con matarla, herirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente Convención.

7. De la definición internacionalmente codificada de toma de rehenes se desprende claramente que el acto requiere dos conjuntos de elementos, a saber, a) el apoderamiento o detención de otra persona; y b) una amenaza de matar, herir o mantener detenida a esa persona a fin de obligar a un tercero a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén. En otras palabras, una situación típica de toma de rehenes afecta al menos a tres partes, puesto que el rehén a) es el medio por el que el autor de la toma de rehenes b) trata de obtener algo de un tercero c)⁶. Si bien el primer conjunto de elementos puede ser común a todos los actos de toma de rehenes, el segundo constituye la base para distinguir las situaciones de toma de rehenes por terroristas de las de toma de rehenes por no terroristas.

8. En el artículo 1 de la citada Convención no se vincula explícitamente la definición de toma de rehenes a la noción de terrorismo. No obstante, de los antecedentes de la aprobación del instrumento se desprende que a los redactores les preocupaban principalmente los incidentes de toma de rehenes por terroristas. La sola mención del terrorismo en el preámbulo del instrumento indica claramente que este se aprobó en respuesta a una necesidad urgente "de fomentar la cooperación internacional entre los Estados con miras a elaborar y adoptar medidas eficaces para la prevención, el enjuiciamiento y el castigo de todos los actos de toma de rehenes como manifestaciones del terrorismo internacional".

9. La falta de referencias expresas a la naturaleza terrorista de la toma de rehenes en las disposiciones sustantivas de la Convención se puede atribuir a las discrepancias entre los Estados sobre el concepto (y la definición) de terrorismo en el momento en que se negoció el instrumento.

⁴ Los miembros del grupo de redacción agradecen a Felix Ndahinda, Rianne Letschert y Melissa McAuliffe su importante contribución durante la redacción del presente informe.

⁵ Resolución 34/146 de la Asamblea General. Puede encontrarse información de antecedentes sobre los debates acerca de diversas propuestas en Ved P. Nanda, "Progress Report on the United Nations' Attempt to Draft an International Convention against the Taking of Hostages", *Ohio Northern University Law Review*, vol. 6, N° 1, 1979, págs. 89 a 108; S. S. Kaye, "The United Nations Effort to Draft a Convention on the Taking of Hostages", *American University Law Review*, vol. 27, N° 2, 1978, págs. 433 a 487; y Robert Rosenstock, "International Convention against the Taking of Hostages: Another International Community Step Against Terrorism", *Journal of International Law and Policy*, vol. 9, 1980, págs. 169 a 195.

⁶ R. D. Crelinsten, "The Study of Hostage-Taking: A System Approach", en Ronald D. Crelinsten y otros, *Report on Management Training Seminar Hostage-Taking Problems of Prevention and Control* (Montreal, Universidad de Montreal, septiembre de 1976), pág. 4. Disponible en www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/49367NCJRS.pdf.

10. La definición contenida en el artículo 1 de la Convención no establece ninguna distinción fundada en si un acto se comete en tiempos de paz o durante un conflicto armado. Sin embargo, en el artículo 12 se excluye la aplicabilidad de la Convención a los actos de toma de rehenes cometidos durante conflictos armados tal como están definidos en los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos adicionales de 1977. Asimismo, al abordar una de las cuestiones más controvertidas durante la negociación del tratado, la disposición excluye de manera específica la aplicabilidad de la Convención a los conflictos armados descritos en el artículo 1, párrafo 4, del Protocolo adicional, en que "los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación".

11. En efecto, la toma de rehenes está prohibida en todos los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos adicionales de 1977⁷. En un comentario autorizado sobre derecho internacional humanitario se afirma que la prohibición de la toma de rehenes durante conflictos armados internacionales y no internacionales se establece como norma de derecho internacional consuetudinario⁸. La prohibición de la toma de rehenes se reconoce como una garantía fundamental para las personas civiles y las personas fuera de combate en los Protocolos adicionales I y II⁹. Además, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional considera que la toma de rehenes constituye un crimen de guerra¹⁰. En los *Elementos de los Crímenes* bajo la jurisdicción de la Corte Penal Internacional se reproduce la definición de toma de rehenes contenida en la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes con la aclaración adicional de que "el comportamiento que se exige del tercero puede ser una condición no solo para la liberación del rehén, sino también para su seguridad"¹¹.

12. En resumen, una lectura combinada de los diferentes instrumentos jurídicos internacionales mencionados anteriormente muestra la existencia de un consenso a la hora de considerar la toma de rehenes como un acto prohibido, y por tanto delictivo, en virtud del derecho internacional. Se considera un delito punible constitutivo de crimen de guerra en el contexto particular de los conflictos armados. Fuera del contexto de los conflictos armados, la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes obliga a los Estados partes a tipificar el delito y a cooperar para detener, enjuiciar y castigar a los autores de la toma de rehenes. No obstante, debido a las persistentes discrepancias sobre la definición de terrorismo, los diversos instrumentos examinados anteriormente no vinculan necesariamente el concepto de la toma de rehenes a la noción de terrorismo.

13. Durante decenios, varias entidades, incluidos diversos órganos de las Naciones Unidas, han intentado sin éxito establecer una definición de terrorismo generalmente aceptada. En el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en su 16º período de sesiones, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo suscribió el concepto de terrorismo propuesto por el Consejo de Seguridad en su resolución 1566 (2004)¹². En esta resolución, el Consejo interpretó el terrorismo como los actos criminales,

⁷ Véanse las disposiciones pertinentes en los Convenios de Ginebra, art. 3, párr. 1 b) común; el IV Convenio de Ginebra, arts. 34 y 147; el Protocolo adicional I, art. 75, párr. 2 c); y el Protocolo adicional II, art. 4, párr. 2 c).

⁸ Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario* (Comité Internacional de la Cruz Roja, Cambridge University Press, 2005), vol. I, págs. 381 a 383.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ A/CONF.183/9, art. 8, párr. 2 a) viii) y c) iii).

¹¹ Henckaerts y Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario* (véase la nota 8), pág. 383.

¹² A/HRC/16/51, párr. 27.

inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito¹³.

14. Si bien se puede argumentar que la definición anterior tiene cierta autoridad, cabe señalar que en el *Routledge Handbook of Terrorism Research* (Manual de investigación del terrorismo de Routledge) se enumeran unas 250 definiciones de terrorismo elaboradas a lo largo de los dos últimos siglos e incluso antes¹⁴. La persistente falta de una definición de terrorismo consensuada obedece a las múltiples manifestaciones de los actos terroristas, así como a la diversidad de actores, motivos y *modus operandi* de los terroristas¹⁵. Ello hace que siga siendo difícil determinar si un caso particular de toma de rehenes o secuestro constituye un acto terrorista, en especial cuando es cometido por un grupo que no está catalogado como terrorista a nivel mundial.

B. El problema de la toma de rehenes por terroristas: naturaleza, alcance y principales dimensiones

15. Debido a la diferente clasificación de los casos de toma de rehenes —y en términos más generales de los incidentes terroristas— en distintos estudios, resulta difícil encontrar datos agregados que documenten el fenómeno durante un determinado período de tiempo. Según un estudio, entre 1968 y 1982, de los aproximadamente 8.000 incidentes terroristas denunciados, 540 (un 7%) fueron actos transnacionales de toma de rehenes que afectaron a 3.162 rehenes, y en un 20% de esos actos las víctimas murieron o resultaron heridas. Desde 1968, 188 grupos terroristas han tomado rehenes en incidentes de secuestro de personas, secuestro de aeronaves y atrincheramiento¹⁶. Del mismo modo, los datos sobre un período más largo (de 1968 a 2005) indican que, de unos 12.942 incidentes terroristas registrados, 1.941 fueron tomas de rehenes, de los cuales 1.318 fueron secuestros de personas, 380 secuestros de aviones y 243 incidentes con rehenes de otro tipo (como atrincheramientos y secuestros de vehículos distintos de aeronaves)¹⁷. En la Base de datos sobre el terrorismo mundial, que clasifica los incidentes de toma de rehenes en secuestros de vehículos, atrincheramientos y secuestros de personas, se indica que entre 1970 y 2010 hubo 4.700 secuestros de personas¹⁸.

16. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha registrado las tasas de secuestros de unos 112 países y territorios de todo el planeta sobre la

¹³ Véase también *ibid.*, párr. 28.

¹⁴ Joseph J. Easson y Alex P. Schmid, "250-Plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism" en A. P. Schmid (editores), *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (Routledge, Londres/Nueva York, 2011), págs. 99 a 157.

¹⁵ *Ibid.*, págs. 5 a 7.

¹⁶ Scott E. Atkinson y otros, "Terrorism in a Bargaining Framework", *Journal of Law and Economics*, vol. 30, N° 1, 1987, págs. 1 y 2, con datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, *International Terrorism: Hostage Seizures* (1983).

¹⁷ Patrick T. Brandt y Todd Sandler, "Hostage Taking: Understanding Terrorism Event Dynamics", *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, 2009, pág. 762. Pueden verse más datos en Keith Bloomfield, "Hostage taking and government response", *RUSI Journal*, vol. 146, N° 4, 2001, págs. 23 a 27.

¹⁸ Véase www.start.umd.edu/gtd/about/.

base de los delitos registrados por la policía¹⁹. Cabe señalar que esos datos no establecen una distinción entre secuestros terroristas y no terroristas ni dedican una atención especial al fenómeno del secuestro para exigir un rescate. Además, los datos no reflejan necesariamente el verdadero alcance del fenómeno, entre otras cosas porque no se denuncia suficientemente.

17. Según Red24, una organización especializada en seguridad mundial, en 2011 hubo aproximadamente 30.000 incidentes de secuestro para exigir un rescate en todo el mundo²⁰. Las estimaciones mundiales indican que cada año se producen alrededor de 10.000 a 15.000 secuestros, la mayoría en el subcontinente latinoamericano²¹. Si bien las zonas críticas de México, Venezuela, el Brasil y Colombia han seguido registrando un gran número de secuestros, el fenómeno también constituye una amenaza importante y/o creciente en el Iraq, el Afganistán, Somalia, el Pakistán, la región del Sahel y el Sáhara en África Septentrional, Kenya, Nigeria, la India, China, el Yemen y Filipinas²². Se afirma que, en los secuestros, los terroristas logran capturar rehenes en un 80% de los casos y reciben el rescate exigido en un 70% de ellos. En los incidentes de atrincheramiento y toma de rehenes, los terroristas ven sus exigencias satisfechas en al menos un 75% de los casos²³.

18. Los análisis pertinentes muestran que, desde los años sesenta y setenta, el fenómeno de los secuestros para lograr un rescate u otros objetivos políticos ha aumentado en algunos países o regiones, mientras que ha disminuido en otros²⁴. No obstante, en un estudio sobre 764 incidentes de toma de rehenes registrados entre noviembre de 1969 y enero de 2006 se concluyó que un 75% de ellos (570 incidentes) ocurrieron después de 2000, lo

¹⁹ Véase "Kidnapping at the national level, number of police-recorded offences", disponible en www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Kidnapping.xls y www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/CTS12_Kidnapping.xls.

²⁰ Véase Red24, Threat Forecast report 2012, pág. 24. Los datos recopilados por la organización en años anteriores indican que en 2012 las diez zonas con mayor peligro de secuestro para exigir un rescate fueron 1) el Afganistán (alrededor de 950 secuestros para exigir un rescate al año); 2) Somalia (27 embarcaciones aprehendidas en 2010 con más de 320 rehenes capturados); 3) el Iraq (no se dispone de datos; hay una situación compleja de riesgo de secuestro por motivos criminales, terroristas y políticos. Los ciudadanos de países occidentales siguen siendo objetivos lucrativos, desde el punto de vista tanto financiero como de valor propagandístico); 4) Nigeria (más de 1.000 secuestros para exigir un rescate al año); 5) el Pakistán (15.000 secuestros al año según las estadísticas oficiales; entre un 10% y un 20% de ellos tienen por objeto exigir un rescate); 6) el Yemen (más de 200 extranjeros y un número desconocido de nacionales secuestrados en los últimos 20 años, siendo los más peligrosos los grupos tribales, los elementos separatistas, los bandidos y los grupos islamistas, como Al-Qaida en la Península Arábiga); 7) la República Bolivariana de Venezuela (más de 1.000 secuestros tradicionales para exigir un rescate en los primeros diez meses de 2011 según las estadísticas oficiales: una de las tasas de secuestro *per capita* más altas del mundo); 8) México (probablemente las estadísticas oficiales correspondientes a 2011 indicaran más de 2.000 secuestros tradicionales para exigir un rescate, aunque esa cifra es mucho más elevada, puesto que algunas estimaciones se refieren a unos 17.889 secuestros en 2011); 9) Haití (unos cientos —una disminución respecto de 2006, cuando se registraron 720 incidentes); y Colombia (una cifra en descenso de unos 258 secuestros registrados por las autoridades en 2011).

²¹ Sheri Merkling y Elaine Davis, "Kidnap & Ransom Insurance: A Rapidly Growing Benefit", *Compensation & Benefits Review*, vol. 33, N° 6, 2001, págs. 40 y 41. Véase también William Prochnau, "Adventures in the Ransom Trade", *Vanity Fair*, mayo de 1998, disponible en www.mmegi.bw/index.php?sid=1&aid=36&dir=2010/January/Monday18.

²² Red24, Threat Forecast 2012 (véase la nota 20).

²³ Atkinson y otros, "Terrorism in a Bargaining Framework" (véase la nota 16), págs. 1 y 2, con datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, *International Terrorism: Hostage Seizures*, 1983, pág. 2.

²⁴ Richard Clutterbuck, *Kidnap, Hijack and Extortion: The Response* (Londres, Macmillan Press, 1987), págs. 14 a 46.

que indica un aumento del número de esos incidentes en el último decenio²⁵. En general, los datos de la Base de datos sobre el terrorismo mundial muestran que, entre 1970 y 2010, solo en un 16,6% de los incidentes de secuestros por terroristas se pidió un rescate²⁶.

19. El secuestro para exigir un rescate se ha convertido en un negocio muy lucrativo para las organizaciones terroristas y criminales. Según algunas cifras que se consideran bastante conservadoras, los ingresos mundiales anuales obtenidos gracias a los rescates pagados en secuestros superan los 500 millones de dólares²⁷. En Filipinas, por ejemplo, entre 1993 y 1996 se pagaron 11 millones de dólares en rescates para la liberación de más de 600 rehenes, por lo general capturados por uno o dos grupos, el Nuevo Ejército Popular y el Frente Moro de Liberación Nacional²⁸. El número de casos de secuestro para exigir un rescate registrados alcanzó su nivel máximo en 1998 con 113, y luego disminuyó a 50 en 1999 para volver a aumentar hasta 99 en 2001²⁹.

20. Del mismo modo, fuentes que citan a funcionarios argelinos estiman que, en África Septentrional, Al-Qaida en el Magreb Islámico ganó entre 50 y 150 millones de euros entre 2003 y 2011, en su mayor parte procedentes del pago de rescates por extranjeros secuestrados³⁰. En este caso en particular se alegó que, en ocho secuestros diferentes que tuvieron lugar entre 2008 y abril de 2010, se pagaron más de 18 millones de euros (25 millones de dólares) en efectivo a intermediarios de Al-Qaida para la liberación de ciudadanos de una serie de países ricos³¹. Ello llevó a afirmar que Al-Qaida en el Magreb Islámico se financiaba casi en su totalidad con el pago de rescates por países occidentales, que se mostraron dispuestos a pagar a Al-Qaida hasta 5 millones de euros (7 millones de dólares) por la liberación de un solo ciudadano³².

21. En 2003, el Gobierno de Colombia informó a las Naciones Unidas de que desde 1996 se habían registrado unos 14.068 casos de secuestro en el país³³. Otras cifras indican que, entre 1991 y 1999, dos grupos guerrilleros colombianos, a saber, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional, recibieron unos 1.500 millones de dólares gracias al pago de rescates³⁴. En general, se estima que en Colombia se paga cada año un promedio de 220 millones de dólares en concepto de rescates³⁵. Los datos correspondientes a 2006 indican que ese año hubo entre 200 y 265 secuestros para exigir un rescate, 111 de ellos atribuibles a las FARC³⁶. En Chechenia, la toma de rehenes se convirtió en un importante componente que financió parcialmente la

²⁵ Minwoo Yun, "Implications of Global Terrorist Hostage-taking and Kidnapping", *XIX Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 19, N° 2, 2007, pág. 145.

²⁶ James J. F. Forest, "Kidnapping by Terrorist Groups, 1970-2010: Is Ideological Orientation Relevant?", *Crime & Delinquency*, vol. 58, N° 5, 2012, pág. 772.

²⁷ Everard Phillips, "The Business of Kidnap for Ransom", en David Canter (editores), *The Faces of Terrorism: Multidisciplinary Perspectives* (Chichester/Malden, Wiley Blackwell, 2009), pág. 193.

²⁸ John Griffiths, *Hostage: The History, Facts & Reasoning behind Hostage Taking* (Londres, Carlton Publishing Group, 2003), pág. 22.

²⁹ E/CN.15/2003/7, párr. 13.

³⁰ Véanse Ricardo R. Larémont, "Al Qaeda in the Islamic Maghreb: Terrorism and Counterterrorism in the Sahel", *African Security*, vol. 4, N° 4, 2011, pág. 253, y Vivienne Walt, "Terrorist Hostage Situations: Rescue or Ransom?", *Time*, 12 de octubre de 2010, disponible en www.time.com/time/world/article/0,8599,2024420,00.html.

³¹ Walt, *ibid.* Se afirma que los Estados Unidos de América y Gran Bretaña han mantenido su política de no negociar con terroristas, mientras que otros podrían haber pagado rescates o facilitado su pago.

³² *Ibid.*

³³ E/CN.15/2003/7, párr. 23.

³⁴ Phillips, "The Business of Kidnap for Ransom" (véase la nota 27), pág. 197.

³⁵ *Ibid.*, pág. 192.

³⁶ *Ibid.*, págs. 191 y 192.

lucha para lograr la independencia de la Federación de Rusia³⁷. Se ha documentado que unos 1.094 civiles fueron secuestrados entre enero de 1997 y agosto de 1999, y que en promedio se pagaron entre 5.000 y 145.000 dólares de rescate por su liberación³⁸. En el Iraq, más de 250 extranjeros (o 425, según las cifras) fueron secuestrados y 40 de ellos asesinados entre marzo de 2003 y marzo de 2006, mientras que unos 5.000 iraquíes fueron secuestrados entre diciembre de 2003 y 2005³⁹.

III. Repercusión de la toma de rehenes por terroristas en los derechos humanos

22. Varios agentes del sistema de las Naciones Unidas, en particular el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y la UNODC, han documentado ampliamente la repercusión del terrorismo en diversas categorías de víctimas y han examinado sus necesidades y sus derechos⁴⁰. Es evidente que sus conclusiones y recomendaciones, incluidas las relativas a las medidas legislativas y normativas apropiadas en favor de las víctimas del terrorismo, son igualmente pertinentes para las víctimas de tomas de rehenes por terroristas. Tienen particular pertinencia los estudios y las resoluciones del Consejo Económico y Social sobre la cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar el secuestro y prestar asistencia a las víctimas, en los que el Consejo se refiere expresamente a las víctimas de tomas de rehenes por terroristas⁴¹. La siguiente sección se centrará principalmente en la repercusión específica de los incidentes de toma de rehenes por terroristas en los rehenes y las comunidades locales, así como en la incidencia que los rescates pagados a los grupos terroristas puede tener en el terrorismo y otras actividades criminales.

A. Derechos humanos de los rehenes

23. Se reconoce ampliamente que pueden ser víctimas del terrorismo en general y de la toma de rehenes por terroristas en particular personas, familiares, una comunidad, un grupo étnico, religioso o racial o toda una nación⁴². El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo estableció una distinción entre víctimas del terrorismo directas, secundarias, indirectas y potenciales⁴³. Los actos de toma de rehenes por terroristas generan múltiples

³⁷ *Ibid.* pág. 201.

³⁸ Irina Mukhina, "Islamic Terrorism and the Question of National Liberation, or Problems of Contemporary Chechen Terrorism", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 28, N° 6, 2005, pág. 530.

³⁹ Yun, "Implications of Global Terrorist Hostage-taking and Kidnapping" (véase la nota 25), pág. 141. Véase también M. Clendenin, "'No Concessions' With No Teeth: How Kidnap and Ransom Insurers and Insureds Are Undermining U.S. Counterterrorism Policy", *Emory Law Journal*, vol. 56, N° 3, 2006, pág. 745.

⁴⁰ Véanse A/HRC/20/14, párrs. 10 a 69; UNODC, *Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo*, Nueva York, 2009; y UNODC, *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism*, 2011, disponible en www.unodc.org/documents/terrorism/Victims_Rights_E-Book_EN.pdf.

⁴¹ Véanse E/CN.15/2003/7, E/CN.15/2004/7, y las resoluciones 2002/16, 2006/19 y 2009/24 del Consejo Económico y Social. Véase también UNODC, *Manual de lucha contra el secuestro*, 2005, disponible en http://www.unodc.org/documents/southerncone/Topics_crime/Publicacoes/Manual_antisequestro_UNU.pdf.

⁴² Véase Frank Bolz Jr. y otros, *The Counterterrorism Handbook: Tactics, Procedures, and Techniques* (2ª edición) (Boca Raton/Londres/Nueva York/Washington, CRC Press, 2002), pág. 89.

⁴³ A/HRC/20/14, párr. 16.

violaciones de los derechos humanos de estas diferentes categorías de víctimas. La mayoría de las violaciones son cometidas por los autores de la toma de rehenes; sin embargo, en algunos casos se producen en el curso de actividades de lucha contra el terrorismo. Según las circunstancias específicas de una situación de toma de rehenes por terroristas, las respuestas apropiadas deben tener en cuenta los intereses y las preocupaciones de todos los miembros de la sociedad afectados. Las respuestas a las situaciones de toma de rehenes deben respetar el derecho de todas las personas a la vida y a la libertad y seguridad personales consagrado en numerosos instrumentos de derechos humanos y reafirmado en el preámbulo de la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes.

24. Las víctimas de situaciones de toma de rehenes en general y de toma de rehenes por terroristas en particular denuncian distintos tipos de trato, desde un trato casi amistoso (libre elección de la comida, situaciones de escaso peligro y baños) hasta salvajes malos tratos por parte de sus captores⁴⁴. Cabe destacar el caso bastante peculiar del Yemen, donde, a diferencia de la mayoría de los secuestros para exigir un rescate, los miembros de las tribus han utilizado sobre todo a sus víctimas para presionar al Gobierno del país a fin de lograr concesiones, y muchos rehenes han recibido muy buen trato de sus captores⁴⁵. Dado que por lo general los incidentes de toma de rehenes ponen en peligro el bienestar físico y psicológico y la integridad del rehén tanto durante el secuestro como después⁴⁶, dan lugar a múltiples vulneraciones de sus derechos humanos. De hecho, debido a la interdependencia y la interrelación existente entre todos los derechos humanos, la mayoría de los incidentes de toma de rehenes entrañan la vulneración de numerosos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales⁴⁷. Según las circunstancias de cada caso, la situación de las personas capturadas como rehenes por terroristas constituye una violación de prácticamente todos los derechos enumerados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos pertinentes⁴⁸.

25. Se vulneran o restringen de manera fundamental el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona; el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; la libertad de circulación y de residencia; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la libertad de opinión y de expresión; la libertad de reunión y de asociación; la protección de la vida privada, la familia y el domicilio; el derecho a participar en la vida política, a trabajar en condiciones satisfactorias, al descanso y al disfrute del tiempo libre, a la alimentación, el vestido y la vivienda, a tomar parte en la vida cultural, a la atención de la salud y los servicios sociales y a la educación; la protección especial de los niños y el orden social e internacional necesario para hacer efectivos los derechos⁴⁹.

26. Se afirma que la toma de rehenes produce efectos psicológicos similares a otras experiencias terroristas y más generalmente traumáticas⁵⁰. La toma de rehenes afecta de manera grave y sostenida a los niños, que en muchos casos muestran síntomas de trastorno

⁴⁴ Richard P. Wright, *Kidnap for Ransom: Resolving the Unthinkable* (Boca Raton, CRC Press, 2009), pág. 48.

⁴⁵ *Ibid.* pág. 27.

⁴⁶ Ellen Giebels, Sigrid Noelanders y Geert Vervaeke, "The Hostage Experience: Implications for Negotiation Strategies", *Clinical Psychology and Psychotherapy*, vol. 12, N° 3, págs. 241 a 253.

⁴⁷ Véase A/HRC/12/22.

⁴⁸ En particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴⁹ Véase la formulación exacta de estos derechos en los artículos 3 a 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁵⁰ David A. Alexander y Susan Klein, "Kidnapping and hostage-taking: a review of effects, coping and resilience", *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 102, N° 1, 2009, pág. 17.

de estrés postraumático⁵¹. Por lo general, los adultos capturados como rehenes tienen las siguientes reacciones:

a) Cognitivas: pérdida de memoria y de concentración, confusión y desorientación, pensamientos y recuerdos intrusivos, negación (del suceso), hipervigilancia e hiperexcitación (estado de excitación excesiva, con un profundo temor a que se produzca otro incidente);

b) Emocionales: conmoción y aturdimiento, miedo y ansiedad, impotencia y desesperanza, disociación (aturdimiento y "desconexión" emocional), ira (contra cualquiera: los responsables, ellos mismos y las autoridades), anhedonia (incapacidad de sentir placer por lo que antes resultaba placentero), depresión (reacción a la pérdida) y culpabilidad (por ejemplo, por haber sobrevivido si otros han muerto o por haber sido tomado como rehén);

c) Sociales: retraimiento, irritabilidad, huida (de los recuerdos del suceso)⁵².

B. Repercusión en las comunidades locales

27. Las comunidades que viven en zonas crónicamente afectadas por el flagelo de la toma de rehenes por terroristas sufren un problema de inseguridad constante. Por lo general, los grupos terroristas que toman rehenes, como las FARC en Colombia, Abu Sayyaf en Filipinas o Al-Qaida en el Magreb Islámico en la región del Sáhara y el Sahel, operan en zonas que se caracterizan por un escaso cumplimiento de las leyes y una falta de control efectivo del gobierno⁵³. En muchos casos los grupos terroristas se aprovechan de las comunidades que viven en zonas periféricas con problemas de inseguridad endémica y marginación sociopolítica, económica y cultural. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo señaló que, entre otros factores, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política y la marginación socioeconómica propiciaban el terrorismo⁵⁴. En muchos lugares en que se dan esas condiciones, los terroristas, incluidos los secuestradores, simplemente ocupan un vacío de gobernanza estableciendo fuertes vínculos con las comunidades locales. Ha habido casos en que organizaciones terroristas han logrado suplantar al Estado y se han impuesto como proveedoras de servicios y protectoras de las comunidades. Cuando no hay una respuesta apropiada de las autoridades legítimas del Estado, la población local ve a las personas o grupos de secuestradores como figuras heroicas que desafían a las autoridades y ayudan a los pobres y débiles⁵⁵. Sin embargo, los ejemplos del Afganistán, Colombia, Filipinas y, más recientemente, la región del Sáhara y el Sahel, incluido el norte de Malí, muestran que el control de regiones y comunidades enteras por terroristas aumenta la inseguridad y la marginación en lugar de ayudar a solucionar los problemas de desarrollo y de otra índole que afrontan las comunidades locales.

28. En África Septentrional, por ejemplo, Al-Qaida en el Magreb Islámico al parecer ha establecido relaciones de cooperación con traficantes de droga, organizaciones criminales y

⁵¹ *Ibid.* pág. 18.

⁵² *Ibid.* pág. 18. Véase también A. Schmid, "Magnitude of Terrorist Victimization" en Dilip K. Das y Peter C. Kratcoski (editores), *Meeting the Challenges of Global Terrorism: Prevention, Control and Recovery* (Lanham, Lexington Books, 2003), págs. 38 y 39.

⁵³ Wright, *Kidnap for Ransom* (véase la nota 44), pág. 192.

⁵⁴ A/HRC/16/51, párr. 12.

⁵⁵ Wright, *Kidnap for Ransom* (véase la nota 44), pág. 192.

grupos rebeldes de la zona para aumentar sus recursos y su financiación⁵⁶. Para ello se ha servido de las relaciones establecidas con las comunidades locales presentándose como su aliado y su posible protector⁵⁷. La integración en las comunidades locales ha permitido al grupo aumentar su arraigo, ampliar su base de recursos y reforzar su capacidad operativa⁵⁸. La escalada de la crisis en el norte de Malí desde entonces es un ejemplo extremo del impacto duradero que el terrorismo en general y las actividades de toma de rehenes por terroristas para exigir un rescate en particular pueden tener en la estabilidad de un país o, de hecho, de toda una región. Si bien son múltiples los factores y agentes a los que cabe atribuir la dinámica que dio lugar a la ocupación del norte de Malí por una alianza plural (integrada por el Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad, Al-Qaida en el Magreb Islámico y el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental), las actividades terroristas de toma de rehenes llevadas a cabo por Al-Qaida en el Magreb Islámico en toda la región del Sahel contribuyeron considerablemente a financiar a las fuerzas insurgentes⁵⁹. Los vínculos establecidos con las comunidades locales de la región del Sahel permitieron a Al-Qaida en el Magreb Islámico no solo afrontar y resistir la actuación de los servicios de seguridad gubernamentales, sino también debilitar a los Estados del Sahel desde dentro⁶⁰.

29. En Filipinas, los distintos grupos rebeldes y terroristas han invocado los agravios históricos sufridos por las comunidades musulmanas en Mindanao para recabar el apoyo de la población mora⁶¹. Según algunos testimonios, las afiliaciones a Abu Sayyaf se dispararon de unos pocos cientos a más de mil después del primer pago de un rescate importante en un secuestro, ya que la perspectiva de ganar dinero atrajo a nuevos miembros⁶². En octubre de 2012 los medios de comunicación informaron de que el Gobierno y el Frente Moro de Liberación Islámica habían acordado una cesación de las hostilidades⁶³.

30. En Europa, grupos terroristas como Pueblo Vasco y Libertad (Euskadi Ta Askatasuna, ETA) y el Ejército Republicano Irlandés (IRA) han secuestrado a personas para exigir un rescate y han utilizado el dinero del rescate para financiar sus actividades y redes terroristas. Sus actividades, como el secuestro de empresarios en el caso de ETA (la mayoría en España y Francia en los años setenta y ochenta) y de personas sospechosas de colaborar con las autoridades en el caso del IRA, impusieron una tremenda carga de seguridad y financiera a la población que vivía en la zona en la que solían operar⁶⁴.

⁵⁶ Modibo Goïta, "West Africa's Growing Terrorist Threat: Confronting AQIM's Sahelian Strategy", *Africa Security Brief*, N° 11, febrero de 2011, pág. 2.

⁵⁷ *Ibid.* pág. 3.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Véanse Wolfram Lacher, "Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region", Carnegie Endowment Papers, septiembre de 2012 (disponible en http://carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf); *Annual Review of World Affairs*, África, Strategic Survey 1, 2012, págs. 272 a 274; y Larémont, "Al Qaeda in the Islamic Maghreb" (véase la nota 30), págs. 242 a 268.

⁶⁰ Goïta, "West Africa's Growing Terrorist Threat" (véase la nota 56), pág. 2.

⁶¹ Astrid Tuminez, "Rebellion, Terrorism, Peace: America's Unfinished Business with Muslims in the Philippines", *Brown Journal of World Affairs*, vol. 15, N° 1, 2008, págs. 211 a 223.

⁶² Justine A. Rosenthal, "For-Profit Terrorism: The Rise of Armed Entrepreneurs", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, N° 6, 2008, pág. 487.

⁶³ Centre for Humanitarian Dialogue, "Philippine Government and Moro Islamic Liberation Front reach historic peace agreement", 8 de octubre de 2012, disponible en <http://reliefweb.int/report/philippines/philippine-government-and-moro-islamic-liberation-front-reach-historic-peace>.

⁶⁴ Véanse Mikel Buesa y Thomas Baumert, "Untangling ETA's Finance: An in-depth Analysis of the Basque Terrorist's Economic Network and the Money it Handles", *Defence and Peace Economics*, disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/10242694.2012.710812>; Forest, "Kidnapping by Terrorist Groups" (véase la nota 26), págs. 772 a 775; y Wright, *Kidnap for Ransom* (véase la nota 44), pág. 190.

31. La anarquía reinante y el constante temor a las represalias en las regiones asoladas por el fenómeno de la toma de rehenes por terroristas ponen en peligro la seguridad y el bienestar de las comunidades locales. Los ejemplos de África Septentrional, Chechenia, Colombia, Filipinas, el Iraq y el Afganistán muestran que los miembros de las comunidades locales ven enormemente restringido el disfrute de derechos y libertades fundamentales, principalmente derechos económicos, sociales, civiles y políticos, incluido el derecho al desarrollo. La represión, la corrupción y la incertidumbre asociadas a la economía paralela que generan la toma de rehenes por terroristas y las actividades de tráfico ilícito conexas tienen efectos claramente perjudiciales para los sectores productivos de las economías locales, como el turismo, la agricultura y el comercio y, más generalmente, en el desarrollo socioeconómico de las regiones afectadas.

C. Repercusión del pago de rescates

32. La mayoría de los secuestradores terroristas suelen exigir importantes sumas de dinero a las familias, los gobiernos, los empleadores o las empresas que aseguran a los rehenes. En muchos casos, las familias de los secuestrados no tienen más remedio que pagar grandes sumas de dinero para salvar la vida de sus seres queridos, por lo que recae en ellos la carga económica de pagar el rescate cuando nadie más está dispuesto a hacerlo ni se espera que lo haga. Ha quedado documentado que el pago de un rescate importante puede acabar totalmente con los ahorros de la familia afectada y dejarla en la miseria. Por si fuera poco, los gobiernos rara vez restituyen totalmente la pérdida económica a las víctimas⁶⁵.

33. Hay estudios que indican que, en muchos casos, el pago de grandes rescates provoca un círculo vicioso en el que aumentan los delincuentes que ven el secuestro como una actividad más lucrativa, crece el número de víctimas capturadas, se exigen y pagan rescates más altos, y la frecuencia de los secuestros en un país o región determinados entra en una espiral fuera de control⁶⁶. En algunos contextos, el dinero de los rescates se destina a financiar una guerra de guerrillas o actividades de índole terrorista⁶⁷.

34. Ejemplos similares en África Septentrional, América Latina, el Iraq y el Afganistán muestran que por lo general los secuestradores destinan el dinero a reforzar sus actividades delictivas. La extorsión para exigir un rescate alimenta a las subeconomías y proporciona capital para financiar actividades terroristas y delictivas. Los pagos de rescates no solo fomentan la toma de rehenes sino que "inevitablemente dan lugar a nuevos atentados terroristas, con el consiguiente precio en términos de lesiones y muertes de civiles"⁶⁸. Esto ha llevado a algunos a sugerir que unas políticas destinadas a limitar las concesiones a los secuestradores, entre otras cosas impidiendo el pago de rescates, sin duda pondrían freno al fenómeno, puesto que se desincentivaría la toma de rehenes si no hay posibilidades reales de obtener un rescate⁶⁹. En las secciones siguientes se examinan las posiciones divergentes sobre el pago de rescates.

⁶⁵ Cecilia M. Bailliet, "Towards holistic transnational protection: an overview of international public law approaches to kidnapping", *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 38, Nº 4, 2010, pág. 584.

⁶⁶ Wright, *Kidnap for Ransom* (véase la nota 44), págs. 73 y 74.

⁶⁷ Bloomfield, "Hostage taking and government response" (véase la nota 17), pág. 23.

⁶⁸ S/2009/502, párr. 60.

⁶⁹ Charlinda Santifort y Todd Sandler, "Terrorist success in hostage-taking missions: 1978–2010", *Public Choice*, julio de 2012, disponible en <http://link.springer.com/article/10.1007/s11127-012-0008-z>.

IV. Respuestas a la toma de rehenes por terroristas

A. Panorama general, buenas prácticas y problemas

35. Las reacciones y respuestas a las situaciones de toma de rehenes por terroristas varían según el contexto y los agentes implicados. Mientras que en el siglo XIX y principios del siglo XX se respondía a los incidentes con rehenes principalmente con un uso excesivo de la fuerza física, en los últimos años la respuesta armada por lo general ha dejado paso a técnicas de negociación y resolución de conflictos en reconocimiento de los riesgos que conlleva la respuesta armada para los rehenes⁷⁰. Según el contexto y los agentes implicados, para dar respuesta a las situaciones de toma de rehenes se recurre a negociaciones, a operaciones de rescate o a ambas cosas. Se ha afirmado que cualquiera de los dos métodos, o ambos, tienen más probabilidades de éxito cuando el equipo antiterrorista está capacitado y bien adiestrado en ejercicios de simulación, tiene información fiable sobre los secuestradores y sobre las características del lugar en que los rehenes permanecen retenidos y actúa evitando provocar a los terroristas y resistiéndose al mismo tiempo a atender exigencias irrazonables⁷¹.

36. Las estrategias de lucha antiterrorista en general y las que abordan la toma de rehenes por terroristas en particular se han beneficiado de un aumento de la cooperación entre los Estados, pero siguen distando de ser uniformes⁷². Como ha señalado el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, los países directamente afectados por situaciones de toma de rehenes se enfrentan a un dilema: proteger los derechos humanos de todos (incluidos los secuestradores), proteger la vida de los rehenes y —en la medida en que sea posible— no pagar rescates⁷³. Si bien la mayoría de los países afirma oficialmente su respeto por los derechos humanos de todos, algunos de ellos mantienen posiciones ambiguas sobre el pago de rescates para liberar a sus nacionales secuestrados por grupos terroristas.

37. La legalidad del pago de rescates a secuestradores terroristas en general se debate abiertamente en diferentes países. Solo un número limitado de Estados respondieron a la solicitud de información sobre sus prácticas nacionales para hacer frente a la toma de rehenes por terroristas para exigir un rescate. Colombia citó varias medidas legislativas y de política, como la mejora del aparato de seguridad y de la cooperación internacional para luchar contra el flagelo de la toma de rehenes y los secuestros. El Canadá señaló que tenía la política de no pagar rescates, por lo que protestó por su inclusión por una fuente mencionada en el informe de situación en la lista de países que pagaba rescate. En una observación conjunta, Alemania, Francia e Italia afirmaron que no podían suscribir ninguna declaración, conclusión o recomendación en favor de la tipificación como delito del pago de rescates dado que seguía siendo una cuestión controvertida. En sus contribuciones, Argelia y el Senegal expusieron la posición de la región sin abordar las medidas adoptadas en cada país.

38. Para muchos otros Estados, la formulación de leyes o políticas nacionales que prohíban negociar con secuestradores terroristas o pagarles un rescate sigue siendo muy difícil. Varios Estados parecen mantener posiciones ambiguas o contradictorias sobre la

⁷⁰ Alexander y Klein, "Kidnapping and hostage-taking" (véase la nota 50).

⁷¹ Brian Forst, *Terrorism, Crime, and Public Policy* (Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2008), pág. 286.

⁷² David Cortright y George A. Lopez, *Uniting against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat* (Cambridge/Londres, MIT Press, 2007), págs. 9 a 11 y 29 a 46.

⁷³ A/HRC/18/29, párr. 22.

negociación con terroristas y el pago de rescates a secuestradores terroristas. El hecho de anunciar públicamente la aplicación de una política de no concesiones a los terroristas no impide que tomen parte en el pago de rescates para liberar a sus nacionales secuestrados por terroristas⁷⁴. No obstante, resulta difícil demostrar esa participación.

39. En 2009, la Unión Africana se remitió a instrumentos internacionales vigentes que prohíben la financiación del terrorismo al adoptar su decisión inequívoca de combatir el pago de rescates a grupos terroristas⁷⁵. En su decisión, la Unión Africana condenó enérgicamente el pago de rescates a grupos terroristas para la liberación de rehenes, y pidió a la comunidad internacional que considerara el pago de rescates a grupos terroristas como un delito⁷⁶. Sobre la base de esta decisión, en 2010 los Estados Miembros pidieron a la Comisión de la Unión Africana que movilizara el apoyo internacional para poner fin al pago de rescates⁷⁷. Aún es relativamente pronto para evaluar el cumplimiento de esta decisión por los países africanos mediante la adopción de leyes y políticas a tal efecto. Al igual que la Unión Africana, en marzo de 2010 la Liga de los Estados Árabes aprobó la resolución 525 sobre medios de combatir el terrorismo internacional, en la que resolvió tipificar como delito el pago de rescate a personas, grupos, empresas u organizaciones terroristas⁷⁸.

40. El Consejo de Europa no tiene ningún instrumento equivalente a la decisión adoptada por la Unión Africana solicitando la tipificación como delito del pago de rescates a secuestradores terroristas. No obstante, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha formulado una recomendación similar con respecto al fenómeno conexo de la piratería, en la que pidió a los Estados Miembros que establecieran políticas y leyes claras contra el pago de rescates y velaran por su cumplimiento tanto por los agentes privados como por las autoridades estatales⁷⁹. Además, los Miembros del Consejo de Europa están obligados a intercambiar información en los casos de secuestro por terroristas⁸⁰. El problema de la toma de rehenes por terroristas también se aborda en diversos instrumentos del Consejo de Europa relacionados con el terrorismo⁸¹.

41. Europol (el cuerpo de seguridad de la Unión Europea) tiene una red europea de equipos consultivos que prestan asesoramiento estratégico y/o táctico y servicios de coordinación y apoyo para las investigaciones de secuestros, tomas de rehenes y extorsiones⁸². La red pone en relación a los equipos consultivos con Europol para facilitar una respuesta internacional coordinada inmediata a las situaciones en que hay peligro de muerte, permite intercambiar buenas prácticas y formular normas en este ámbito específico

⁷⁴ Walt, "Terrorist Hostage Situations: Rescue or Ransom?" (véase la nota 30).

⁷⁵ Decisión 256 (XIII), reiterada en la decisión 311(XV), párrs. 6 y 8.

⁷⁶ Decisión 256 (XIII), párrs. 7 y 8.

⁷⁷ Véase Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, Report of the Chairperson of the Commission on Measures to Strengthen Cooperation in the Prevention and Combating of Terrorism (PSC/PR/2(CCXLIX)), párrs. 25 y 26, disponible en www.africa-union.org/root/au/Conferences/2010/November/situationroom/Terrorism%20report-PSC%2022%2011%2010.pdf.

⁷⁸ Véase S/2010/204, anexo, pág. 67.

⁷⁹ Resolución 1722 (2010), párr. 17.4.

⁸⁰ Recomendación 2007/562/CE del Consejo, de 12 de junio de 2007, respecto del intercambio de información sobre los secuestros perpetrados por terroristas.

⁸¹ Véase el sitio web del Consejo de Europa sobre medidas para combatir el terrorismo, con instrumentos y documentos pertinentes del Consejo de Europa, en www.coe.int/t/dlapil/codexter/relevant_instruments_en.asp. Véanse también Consejo de Europa, *The Fight against Terrorism: Council of Europe Standards* (cuarta edición, Estrasburgo, 2007); y Rianne Letschert, Ines Staiger y Antony Pemberton (editores), *Assisting victims of terrorism: Towards a European Standard of Justice* (Dordrecht, Springer, 2010), págs. 73 a 141.

⁸² Panorama de Europol, Informe general sobre las actividades de Europol, 2012, pág. 24, disponible en www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europolreview2011.pdf.

para toda la Unión Europea⁸³. La documentación disponible no especifica cuáles son las buenas prácticas pertinentes.

42. Aparte de declaraciones, comunicados conjuntos y comunicados de prensa relativos al terrorismo y a la delincuencia transnacional en general, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) no parece tener ningún documento oficial en que se aborde el fenómeno específico de la toma de rehenes por terroristas para exigir un rescate⁸⁴. Del mismo modo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) tampoco ha abordado de manera específica la toma de rehenes por terroristas para exigir un rescate, aunque su labor sobre las cuestiones más amplias de la delincuencia organizada y el terrorismo puede ser pertinente para afrontar el fenómeno⁸⁵. La jurisprudencia pertinente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en causas sobre secuestros y desapariciones ha puesto de relieve las obligaciones de los Estados de proteger la vida de las víctimas y garantizarles el acceso a la justicia⁸⁶.

43. Un examen de las mejores prácticas de respuesta al fenómeno del secuestro permite dividirlas en términos generales en medidas legislativas, operacionales y preventivas⁸⁷. Dado que este fenómeno particular (el secuestro) incluye la toma de rehenes por terroristas, las conclusiones pertinentes resultan aplicables. Las recomendaciones formuladas en estudios sobre la cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar el secuestro y prestar asistencia a las víctimas que se detallan en el Manual de lucha contra el secuestro son plenamente válidas para la toma de rehenes por terroristas⁸⁸ y se refieren en su mayoría a la mejora del intercambio de información, la aplicación de la ley, la cooperación judicial y operacional, los ordenamientos jurídicos internos y los aparatos de seguridad⁸⁹. En las recomendaciones se insiste en la necesidad de coherencia y coordinación en las políticas y estrategias nacionales, en la tipificación del delito de conformidad con normas internacionales como la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, y en el fortalecimiento de la cooperación internacional (aplicación de la ley y fomento de la capacidad). Asimismo, las medidas preventivas abarcan ámbitos como: a) el aumento de la concienciación y la comprensión respecto de la toma de rehenes por terroristas; b) las estrategias destinadas a aumentar los riesgos y reducir las oportunidades para los secuestradores; y c) la movilización de recursos y la capacitación de los agentes dedicados a combatir el fenómeno.

44. La tipificación como delito del pago de rescates por los gobiernos y por agentes no gubernamentales sigue siendo una medida controvertida. Dado que el objetivo último de las respuestas a las situaciones de toma de rehenes por terroristas es preservar la vida, cabe argumentar que una ley que impida a todos los agentes —incluidos los familiares— pagar un rescate por la liberación de sus parientes capturados vulneraría el derecho de estos últimos a la vida. Dejando de lado los limitados pero pertinentes debates sobre el pago de rescates, es más probable que las medidas destinadas a prevenir y erradicar el fenómeno tengan éxito si se inscriben en una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo que aborde sus causas fundamentales⁹⁰. Esas estrategias deberían centrarse en las necesidades e

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Véase www.asean.org.

⁸⁵ Bailliet, "Towards holistic transnational protection" (véase la nota 65), págs. 599 y 607.

⁸⁶ *Ibid.*, págs. 592 y 593.

⁸⁷ Véase la nota 40. Véase también E/CN.15/2003/7, párrs. 23 a 43.

⁸⁸ Véase la nota 41.

⁸⁹ Véase Bailliet, "Towards holistic transnational protection" (véase la nota 65), págs. 598 y 599.

⁹⁰ A/59/565, párr. 148; Alex P. Schmid, "Root Causes of Terrorism: Some Conceptual Notes, a Set of Indicators, and a Model", *Democracy and Security*, vol.1, 2005, págs. 127 a 136.

intereses de las víctimas individuales y colectivas, incluidos los rehenes y las comunidades que viven en zonas asoladas por el terrorismo.

B. Idoneidad de los instrumentos internacionales y regionales relacionados con la toma de rehenes, el pago de rescates y los derechos de las víctimas

1. Instrumentos internacionales

45. Bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la comunidad mundial de Estados ha aprobado 14 instrumentos jurídicos y 4 enmiendas para prevenir la comisión de actos terroristas⁹¹. La mayoría de las primeras convenciones internacionales sobre dimensiones particulares del terrorismo internacional se centraron en reforzar la cooperación entre los Estados para prevenir la comisión de actos terroristas y enjuiciar a los autores de esos actos. Apenas abordaron las necesidades de las víctimas ni los recursos de que podían disponer. No obstante, algunas de esas convenciones son particularmente pertinentes para las situaciones de toma de rehenes.

46. Los actos cometidos contra aeronaves se abordan en el Convenio relativo a las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, el Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil y el nuevo Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional. Si bien en ninguno de estos instrumentos se aborda expresamente la situación de la toma de rehenes por terroristas ni se prevé una reparación para las víctimas, esta dimensión particular del terrorismo está sin duda comprendida en los actos prohibidos por estos instrumentos, que fundamentan el enjuiciamiento de sus autores.

47. La Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, prohíbe expresamente la comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida. El uso del término "secuestro" en el instrumento puede interpretarse en un sentido amplio que incluya determinados actos de toma de rehenes.

48. En lo que respecta a las víctimas, el artículo 3, párrafo 1, de la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes impone al Estado parte en cuyo territorio el delincuente tenga detenido al rehén la obligación de adoptar "todas las medidas que considere apropiadas para aliviar la situación de este, en particular para asegurar su liberación y, una vez haya sido liberado, para facilitar, cuando proceda, su salida del país". Además, el artículo 3, párrafo 2, de la Convención establece el derecho a la restitución por un Estado parte de "cualquier objeto que el delincuente hubiera obtenido como resultado de la toma de rehenes". No aborda la cuestión de la legalidad del pago de rescates a secuestradores terroristas.

49. Asimismo, los actos de toma de rehenes para exigir un rescate están claramente comprendidos en el ámbito de aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en cuyo artículo 5, párrafo 1, se declara que los Estados partes deben tipificar como delito "el acuerdo con una o más personas de cometer un delito grave con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material".

⁹¹ Véase <http://www.un.org/spanish/terrorism/instruments.shtml>.

50. Sin embargo, cabe aducir que el pago de rescates a secuestradores terroristas para la liberación de rehenes puede constituir una financiación del terrorismo prohibida en el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo que, en su artículo 1 a), tipifica como delito la conducta de quien "provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer... [u]n acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo y tal como esté definido en ese tratado".

51. Esta interpretación del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo es corroborada por la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo pidió a los Estados que previnieran y reprimieran la financiación de todo acto de terrorismo, entre otras cosas mediante la tipificación como delito de la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en su territorio con la intención de que dichos fondos se utilizaran, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarían, para perpetrar actos de terrorismo. El citado Convenio fue el primero de su clase en prever expresamente el establecimiento de mecanismos para indemnizar a las víctimas de los delitos mencionados en el Convenio con fondos procedentes de los decomisos⁹².

52. En el caso particular de las organizaciones terroristas conocidas por secuestrar para exigir rescates, como Al-Qaida en el Magreb Islámico, las FARC y Abu Sayyaf, es bien sabido que utilizan los fondos que obtienen del pago de los rescates para financiar nuevas actividades terroristas. Por lo tanto, cabe presumir que toda persona que paga un rescate es al menos consciente de que los fondos se utilizarán para cometer otros actos terroristas.

53. Si bien en los años siguientes a los sucesos del 11 de septiembre de 2001 se abordó la cuestión del terrorismo centrandó la atención casi exclusivamente en los presuntos autores, la cuestión de los derechos de las víctimas ha pasado gradualmente a ocupar un lugar central en el debate en el seno de las Naciones Unidas. En la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo se destaca la necesidad de promover y proteger los derechos de las víctimas del terrorismo, y se señala la deshumanización de las víctimas del terrorismo como una de las condiciones que propician la propagación del terrorismo. En ella los Estados prometen además estudiar la posibilidad de establecer, a título voluntario, sistemas nacionales de asistencia que atiendan a las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familias y faciliten la normalización de su vida. La Estrategia constituye la base de un plan de acción concreto para: a) hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; b) prevenir y combatir el terrorismo; c) tomar medidas encaminadas a aumentar la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo; d) fortalecer el papel de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo; y e) asegurar el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

54. La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder y los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones reconocen una amplia gama de derechos a las víctimas, incluidas las víctimas de actos terroristas como la toma de rehenes. Por ejemplo, dado que las víctimas de tomas de rehenes por terroristas a menudo sufren graves violaciones de sus derechos humanos, tienen derecho a una reparación plena y efectiva, en forma de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición⁹³. Asimismo, las garantías generales

⁹² Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 8, párr. 4.

⁹³ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, párr. 18.

de los derechos humanos consagradas en diversos instrumentos internacionales, regionales y nacionales también se aplican a las víctimas de la toma de rehenes por terroristas.

2. Instrumentos regionales pertinentes

55. Varios órganos intergubernamentales regionales han aprobado sus propios instrumentos y han establecido mecanismos para hacer frente a diversos aspectos del terrorismo. Por lo general estos instrumentos se remiten a las normas establecidas en los tratados pertinentes de ámbito mundial. El Consejo de Europa ha aprobado una serie de instrumentos destinados a prevenir y combatir el terrorismo⁹⁴. Del mismo modo, la Unión Europea adoptó la Decisión marco del Consejo 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo y elaboró la Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo⁹⁵. Aprobada en 2005, la Estrategia refleja el compromiso de la Unión Europea de luchar contra el terrorismo de forma global, al tiempo que se respetan los derechos humanos y se permite a sus ciudadanos vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

56. La OEA ha aprobado dos importantes instrumentos sobre terrorismo: la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional y la Convención Interamericana contra el Terrorismo. También estableció el Comité Interamericano contra el Terrorismo con el mandato de promover y desarrollar la cooperación entre los Estados Miembros de la OEA para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo⁹⁶.

57. La Unión Africana ha aprobado dos instrumentos destinados a garantizar la cooperación entre los Estados en la lucha contra el terrorismo: la Convención para prevenir y combatir el terrorismo y su Protocolo. También ha adoptado una decisión que pide inequívocamente la tipificación como delito del pago de rescates a secuestradores terroristas (véase el párrafo ... *supra*).

58. En 2007, la ASEAN aprobó su propia Convención sobre la lucha contra el terrorismo. En 1998, la Liga de los Estados Árabes aprobó la Convención Árabe sobre la supresión del terrorismo, mientras que la Organización de la Conferencia Islámica tiene su Convenio para la Lucha contra el Terrorismo Internacional⁹⁷.

V. Conclusiones y recomendaciones

59. **Diversos estudios muestran que el fenómeno de la toma de rehenes por terroristas en general y de la toma de rehenes para exigir un rescate en particular ha aumentado en los últimos años. Durante decenios, el fenómeno de la toma de rehenes por grupos armados, traficantes de drogas y otras bandas de delincuentes ha formado parte de la vida cotidiana en algunos lugares del mundo, como varios países de América Latina o Filipinas. La proliferación relativamente reciente de incidentes de toma de rehenes para exigir un rescate en África Septentrional, Occidental y Oriental muestra que el fenómeno está resultando ser una empresa floreciente para los grupos terroristas. Además, la toma de rehenes para exigir un rescate es un *modus operandi***

⁹⁴ Como el Convenio europeo para la represión del terrorismo, el Protocolo de enmienda del Convenio europeo para la represión del terrorismo, el Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo y el Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo.

⁹⁵ Véase http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33275_es.htm.

⁹⁶ See http://www.oas.org/oaspage/crisis/crisis_es.htm.

⁹⁷ Véase www.unhcr.org/refworld/docid/3de5e6646.html.

cada vez más frecuente entre los grupos dedicados a la piratería en el Cuerno de África. Para tener una comprensión clara de la toma de rehenes por terroristas y distinguir este fenómeno de otros actos delictivos conexos es preciso hacer una lectura combinada de la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, diversos instrumentos internacionales, regionales y nacionales de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, y publicaciones académicas pertinentes.

60. La Convención Internacional contra la Toma de Rehenes es el único tratado vinculante en que se aborda la toma de rehenes por terroristas. Dado que por lo general se considera que la toma de rehenes es un *modus operandi* de terroristas, cabe aplicar otros instrumentos sobre aspectos específicos de la lucha contra el terrorismo aprobados por órganos internacionales, regionales y nacionales a las situaciones de toma de rehenes por terroristas. Diversos órganos mundiales, regionales o intergubernamentales también han aprobado resoluciones y decisiones solicitando la tipificación como delito de la toma de rehenes por terroristas. No obstante, esos instrumentos no abordan de manera inequívoca la legalidad del pago de rescates a secuestradores terroristas o no establecen los derechos de todas las categorías de víctimas individuales o colectivas de los secuestradores terroristas.

61. La comunidad mundial de Estados ha aprobado una amplia variedad de instrumentos para prevenir o combatir aspectos específicos del terrorismo. Los tratados, declaraciones, decisiones y resoluciones vigentes aprobados por órganos intergubernamentales internacionales o regionales se refieren a una amplia gama de actos terroristas. Algunos instrumentos, sobre todo los aprobados por órganos regionales, se refieren al terrorismo en general, mientras que los instrumentos mundiales se refieren a aspectos y dimensiones particulares del fenómeno. La mayoría de las disposiciones sustantivas de la legislación antiterrorista mundial vigente están destinadas a reforzar la cooperación entre los Estados para hacer frente al fenómeno al que se refiere el tratado. La toma de rehenes se menciona en general como uno de los *modus operandi* de los terroristas y se cita expresamente en algunas propuestas de definición de terrorismo, en particular en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad.

62. Los instrumentos mundiales, regionales o nacionales de lucha contra el terrorismo apenas abordan las necesidades y los derechos de las diversas categorías de víctimas individuales o colectivas directas e indirectas de los actos terroristas, incluida la toma de rehenes por terroristas. Al examinar la suerte de quienes se han visto afectados por la toma de rehenes por terroristas puede invocarse la falta de normativas específicas y de instrumentos y normas vigentes, en particular que aborden de manera específica las necesidades de las víctimas de delitos, abusos de poder y graves violaciones de los derechos humanos. La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder y los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones reconocen una amplia gama de derechos a las víctimas, incluidas las víctimas de actos terroristas como la toma de rehenes. En general, los Estados deben prestar mucha más atención que hasta ahora al apoyo y la asistencia a las víctimas.

63. La Convención Internacional contra la Toma de Rehenes contiene un claro compromiso de los Estados de tipificar como delito la toma de rehenes. Habida cuenta de que la Convención ha sido ratificada por 168 Estados hasta la fecha, es justo afirmar que una mayoría abrumadora de Estados considera que se trata de un delito. Ni este instrumento en particular ni ningún otro tratado internacional o regional aborda expresamente la legalidad del pago de rescates a secuestradores terroristas.

Puede interpretarse que los instrumentos internacionales contra la delincuencia organizada y la financiación del terrorismo, así como varias resoluciones de las Naciones Unidas, prohíben la provisión de fondos a terroristas en la medida en que esos fondos se utilicen para perpetrar nuevos actos terroristas. Por otra parte, cabe señalar que las respuestas a las situaciones de toma de rehenes por terroristas deben tener en cuenta las exigencias contradictorias de las diversas partes interesadas. Por lo general los familiares de los rehenes están dispuestos a hacer lo que haga falta para lograr la liberación de sus seres queridos, mientras que la mayoría de los Estados preferirían no pagar, pero además desean impedir que los terroristas obtengan fondos, en particular del pago de rescates, para destinarlos a otras actividades terroristas. Esta cuestión suscita una clara controversia entre los Estados.

64. La evaluación de los instrumentos vigentes destinados a combatir la toma de rehenes por terroristas puede dar lugar a dos conclusiones posibles. La primera es que, a la luz de las incertidumbres existentes y las lagunas y deficiencias de los tratados internacionales en lo que respecta a la conceptualización de la toma de rehenes por terroristas, la legalidad del pago de rescates a terroristas y los derechos de las víctimas, hay una clara necesidad de evitar que los grupos terroristas obtengan fondos que contribuyan a reforzar sus movimientos y sus actividades letales. Por el contrario, es cuestionable la conveniencia de impedir en todas las circunstancias a los familiares u otros agentes no estatales adoptar cualquier medida que evite el asesinato de rehenes, entre otras cosas mediante el pago de un rescate.

65. Los Estados deben cumplir los compromisos de aumentar su cooperación para hacer frente al terrorismo, incluida en particular la toma de rehenes por terroristas, contenidos en los diversos instrumentos aprobados por instituciones intergubernamentales internacionales y regionales.

66. En su lucha contra el terrorismo en general y la toma de rehenes por terroristas en particular, los Estados deben promover y proteger todos los derechos humanos pertinentes⁹⁸ y, en el contexto de un conflicto armado, el derecho internacional humanitario.

67. Los Estados deben tener en cuenta la necesidad de afrontar el fenómeno en el marco normativo e institucional más amplio de la lucha contra el terrorismo en general. Hace falta una estrategia global para abordar todas las causas, manifestaciones y consecuencias del terrorismo. Más concretamente, pese a las diferencias espaciales y contextuales entre las situaciones de toma de rehenes o secuestro para exigir un rescate por terroristas, piratas o delincuentes comunes, es posible que las amenazas que suponen tales actos para los derechos humanos de los rehenes y las comunidades locales no difieran sustancialmente. Por tanto, convendría abordar estos fenómenos de manera más holística en las iniciativas legislativas o normativas, y reforzar los intercambios internacionales entre los Estados y la sociedad civil sobre enfoques interesantes y eficaces.

⁹⁸ Véase un panorama general en ACNUDH, Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo, Folleto informativo N° 32, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32SP.pdf>.