



**Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
RESERVADA*

CCPR/C/94/D/1472/2006
9 de diciembre de 2008

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
94º período de sesiones
13 a 31 de octubre de 2008

DICTAMEN

Comunicación N° 1472/2006

<i>Presentada por:</i>	Nabil Sayadi y Patricia Vinck (representados por el abogado Georges-Henri Beauthier)
<i>Presunta víctima:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Bélgica
<i>Fecha de la comunicación:</i>	14 de marzo de 2006 (comunicación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada por el Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 10 de mayo de 2006 (no se publicó como documento) CCPR/C/89/D/1472/2006 - decisión sobre admisibilidad de fecha 30 de marzo de 2007
<i>Fecha de aprobación de la decisión:</i>	22 de octubre de 2008
<i>Asunto:</i>	Solicitud de que se quiten nombres de la lista confeccionada por el Comité de Sanciones de las Naciones Unidas

* Se divulga por decisión del Comité de Derechos Humanos.

Cuestiones de procedimiento: Particulares sometidos a la jurisdicción del Estado parte; falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna; el mismo asunto ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacional

Cuestiones de fondo: Falta de recurso efectivo; derecho a circular libremente; libertad para salir de un país, incluso del propio; derecho a un juicio con las debidas garantías; principio de igualdad ante los tribunales; presunción de inocencia; duración razonable del procedimiento; derecho a la ejecución de la sentencia; principio de legalidad de las penas; protección contra injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada; derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; derecho a asociarse libremente; principio de no discriminación

Artículos del Pacto: Artículo 2, párrafo 3; artículo 12; artículo 14, párrafos 1, 2 y 3; artículos 15, 17, 18, 22, 26 y 27

Artículos del Protocolo

Facultativo: Artículo 1; artículo 5, párrafo 2 a) y b)

El 22 de octubre de 2008, el Comité de Derechos Humanos aprobó el proyecto adjunto como dictamen del Comité a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, en relación con la comunicación N° 1472/2006.

[Anexo]

Anexo

**DICTAMEN DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS EMITIDO A TENOR
DEL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 5 DEL PROTOCOLO FACULTATIVO
DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
-94º PERÍODO DE SESIONES-**

respecto de la

Comunicación N° 1472/2006*

<i>Presentada por:</i>	Nabil Sayadi y Patricia Vinck (representados por el abogado Georges-Henri Beauthier)
<i>Presunta víctima:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Bélgica
<i>Fecha de la comunicación:</i>	14 de marzo de 2006 (fecha de la comunicación inicial)
<i>Decisión sobre la admisibilidad:</i>	30 de marzo de 2007

El Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 22 de octubre de 2008,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 1472/2006, presentada al Comité de Derechos Humanos en nombre de Nabil Sayadi y de Patricia Vinck con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito los autores de la comunicación y el Estado parte,

* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Sr. Abdelfattah Amor, Sr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Sra. Christine Chanet, Sr. Yuji Iwasawa, Sr. Edwin Johnson, Sra. Helen Keller, Sr. Ahmed Tawfik Khalil, Sr. Rajsoomer Lallah, Sra. Zonke Zanele Majodina, Sra. Iulia Antoanella Motoc, Sr. Michael O'Flaherty, Sra. Elisabeth Palm, Sr. José Luis Pérez Sánchez-Cerro, Sr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley y Sr. Ivan Shearer.

Se adjunta al presente documento el texto de votos particulares firmados por los miembros del Comité Sr. Ivan Shearer, Sr. Yuji Iwasawa y Sir Nigel Rodley.

Aprueba el siguiente:

Dictamen emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. Los autores de la comunicación, de fecha 14 de marzo de 2006, son el Sr. Nabil Sayadi y la Sra. Patricia Vinck. El Sr. Sayadi nació el 1º de enero de 1966 en el Líbano y la Sra. Vinck, su esposa, el 4 de enero de 1965 en Bélgica. Ambos son de nacionalidad belga. Afirman que han sido víctimas de violaciones por Bélgica del párrafo 3 del artículo 2, de los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 14, y de los artículos 12, 15, 17, 18, 22, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Están representados por el abogado Georges-Henri Beauthier. El Pacto y su Protocolo Facultativo entraron en vigor para el Estado parte el 21 de abril de 1983 y el 17 de mayo de 1994, respectivamente. El Relator Especial sobre nuevas comunicaciones del Comité determinó que la admisibilidad se estudiaría por separado del fondo de la cuestión.

Los hechos expuestos por los autores

2.1. Con arreglo a las resoluciones 1267 (1999)¹, 1333 (2000), 1390 (2002) y 1455 (2003) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y al Reglamento del Consejo de la Unión Europea 881/2002², el 3 de septiembre de 2002 se inició, a petición del ministerio público belga, una instrucción penal contra los autores.

2.2. El 19 de noviembre de 2002, el Estado parte informó al Comité de Sanciones de las Naciones Unidas de que los autores eran el director y la secretaria de la asociación Fondation Secours International, presentada como filial europea de la asociación estadounidense Global Relief Foundation (GRF), inscrita en la lista de sanciones desde el 22 de octubre de 2002.

2.3. Los nombres de los autores se incluyeron en las listas que figuran en el anexo de la resolución del Consejo de Seguridad (23 de enero de 2003), del Reglamento del Consejo de la Unión Europea (27 de enero de 2003)³ y de un decreto ministerial belga (31 de enero de 2003)⁴, sin que los autores tuvieran acceso a la "información pertinente" que justificaba esa medida.

¹ Relativa a la creación del Comité de Sanciones de las Naciones Unidas, que tiene en especial la misión de "actualizar la lista mencionada en el párrafo 2 de la resolución 1390 (2002), en particular señalando la identidad de las personas, los grupos, las empresas y las entidades que son objeto de las medidas, sobre la base de la información pertinente que proporcionen los Estados Miembros y las organizaciones regionales".

² Reglamento (CE) N° 881/2002 del Consejo de la Unión Europea de 27 de mayo de 2002 por el que se imponen medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Osama bin Laden, la red Al-Qaeda y los talibanes, *Diario Oficial*, L139/9, del 29 de mayo de 2002.

³ Reglamento (CE) N° 145/2003 de la Comisión de la Unión Europea, de 27 de enero de 2003, por el que se modificó por novena vez el Reglamento (CE) N° 881/2002.

⁴ Decreto ministerial de 31 de enero de 2003 por el que se modificó el Decreto ministerial de 15 de junio de 2000 relativo a la ejecución del Real Decreto de 17 de febrero de 2000 sobre medidas restrictivas contra los talibanes del Afganistán.

En el ordenamiento interno belga, las normas de derecho internacional y comunitario se aplican en virtud de las Leyes de 11 de mayo de 1985 y de 3 de mayo de 2003, del Real Decreto de 17 de febrero de 2000⁵ y de diversos decretos ministeriales de ejecución. Los autores, padres de cuatro niños, no han sido objeto de ninguna sentencia ni han sido procesados, ni tampoco tienen antecedentes penales, pero se bloquearon todos sus activos financieros tras la inscripción en la lista, lo que les impide trabajar, viajar, ordenar movimientos de fondos y subvenir a los gastos familiares.

2.4. En 2003 los autores elevaron peticiones a varios ministros y al Primer Ministro de Bélgica, así como a las autoridades europeas, a las Naciones Unidas y a tribunales civiles belgas. Los ministros recordaron las obligaciones internacionales del Estado belga; la Comisión Europea declaró que carecía de competencia para quitar el nombre de los autores de una lista confeccionada por el Comité de Sanciones⁶, y el Primer Ministro adujo que se practicaba una instrucción para examinar nuevos elementos.

2.5. En cuanto a los procedimientos judiciales, los autores se encontraban en una situación de "no derecho" puesto que no había ningún cargo en su contra. El 11 de febrero de 2005, el Tribunal de Primera Instancia de Bruselas dictó una sentencia por la que se ordenaba al Estado belga que iniciara el trámite para quitar los nombres de los autores de la lista del Comité de Sanciones. Aunque se disponía de "información pertinente", a saber, que no pesaba ningún cargo sobre los autores en febrero de 2004, el Estado belga no inició el trámite. El Tribunal condenó al Estado belga a "pedir con carácter urgente al Comité de Sanciones que quitara de la lista el nombre de los solicitantes y que les transmitiera la prueba de ello, so pena de multa de 250 euros por cada día de retraso". A raíz de la sentencia, el 25 de febrero de 2005 el Estado parte solicitó al Comité de Sanciones que quitara el nombre de los autores de la lista. El día de presentación de la comunicación, el Comité de Sanciones no había tomado ninguna decisión .

2.6. El 19 de diciembre de 2005, la *Chambre du Conseil* del Tribunal de Primera Instancia de Bruselas dictó auto de sobreseimiento después de más de tres años de instrucción penal, lo que confirmó también la inocencia de los demandantes. Estas dos decisiones no han sido objeto de apelación y son actualmente firmes.

La denuncia

3.1. Los autores sostienen que se han infringido el párrafo 3 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 4, los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 14, y los artículos 12, 15, 17, 18, 22, 26 y 27 del Pacto.

3.2. A juicio del abogado, se han agotado todos los recursos internos posibles. Los solicitantes incoaron un proceso civil que culminó el 11 de febrero de 2005 con una sentencia contra el

⁵ Real Decreto de 17 de febrero de 2000 relativo a medidas restrictivas contra los talibanes del Afganistán.

⁶ En la carta de 28 de octubre de 2003 se indica que la Comisión, si bien está habilitada para modificar la lista anexa al reglamento, no puede hacerlo mientras el Comité de Sanciones no haya modificado su decisión de 22 de enero de 2003.

Estado belga y por la vía penal se dictó auto de sobreseimiento el 19 de diciembre de 2005. El abogado envió numerosas cartas al abogado del Estado belga con el fin de conocer los resultados de la solicitud presentada al Comité de Sanciones para que se quitaran los nombres de la lista. Según el abogado, los ministros belgas y las instancias políticas internacionales y de la Comunidad Europea han sido informados de la "inacción" del Estado parte respecto de la solicitud de supresión del nombre de los autores de la lista.

3.3. En cuanto a la denuncia de violación del párrafo 1 del artículo 14, se añadió a la lista el nombre de los autores y se congelaron sus activos financieros sin que ningún tribunal se pronunciase sobre su suerte. Según el abogado, no hay duda de que el carácter "administrativo y provisional" de esas medidas, presentadas como tales por el Estado belga, no puede ocultar que equivalen a sanciones penales ni justificar la falta de intervención del poder judicial, como tampoco la aplicación prolongada de esas sanciones.

3.4. Se han conculcado el respeto al principio de presunción de inocencia, el derecho a un recurso efectivo y el derecho a un procedimiento con garantías estructurales y funcionales. No se respetó la presunción de inocencia al proponer el Estado belga que se pusiera el nombre de los autores en la lista del Comité de Sanciones sin disponer de "información pertinente", en contravención del párrafo 2 del artículo 14. Si bien incumbe a los Estados formular esas propuestas basándose en "información pertinente", y aunque ese concepto no está definido con precisión, habida cuenta de la restricción de las libertades de las personas afectadas esa información debe fundamentarse en detalle. Ahora bien, el Estado belga adujo como única justificación la existencia de motivos que inducían a creer "que los solicitantes tienen un vínculo con la organización matriz GRF y, así, con el grupo terrorista Al-Qaeda". Además, la propuesta de añadir a los autores a la lista se hizo el 19 de noviembre de 2002, tan sólo unos días después del inicio de la instrucción el 3 de septiembre de 2002, por lo que resulta prematura e injustificada.

3.5. Habida cuenta del artículo 15 del Pacto, la inclusión del nombre de los autores en la lista viola, según el abogado, el principio de legalidad de las penas. Para el Estado belga, los autores figuran en la lista a consecuencia de un delito que cometieron, pero se desconocían tanto la definición de ese delito como sus elementos constitutivos. Además, según el abogado, aunque los Estados son los únicos que pueden poner en marcha el trámite para quitar nombres de la lista sobre la base de "información pertinente", el Estado belga se negó a hacerlo mientras no terminara la fase de instrucción, con lo que hace prevalecer la prueba de la ausencia de culpabilidad sobre la presunción de inocencia de los demandantes. Según el abogado, si bien la justicia civil belga dio la razón a los autores en febrero de 2005, queda patente la violación del principio de presunción de inocencia.

3.6. En cuanto a la denuncia de violación del párrafo 3 del artículo 2, el abogado afirma que los autores no disponen de ningún recurso efectivo ante las instancias penales que les permita lograr que se cierre una instrucción iniciada hace más de tres años. El artículo 136 del Código de Procedimiento Penal dispone que, "si la instrucción no ha terminado en el plazo de un año, el inculpado o la parte civil podrá recurrir a la sala que decreta el procesamiento (*chambre des mises en accusation*) mediante petición dirigida a la secretaría del tribunal de apelación". No obstante, el abogado señala que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que ese artículo "plantea ciertas cuestiones de derecho interno belga que de momento [...] no se han resuelto, y que el propio Gobierno belga no dio ningún ejemplo de la práctica interna que

demuestre que la *chambre des mises en accusation* había aceptado una solicitud basada en el artículo 136, párrafo 2, presentada por una persona a la que no se hubieran imputado cargos"⁷. Por tanto, no puede considerarse que esta vía de recurso sea efectiva.

3.7. Según sostiene el abogado, los procedimientos de información y de imposición de sanciones adolecen de falta de garantías funcionales como el principio de igualdad ante el tribunal, en contravención del párrafo 3 del artículo 14. Los autores se encuentran en desventaja para presentar su causa porque se ha violado el derecho a la información y por falta de transparencia respecto de ellos. El Estado belga no respeta la cláusula humanitaria prevista en el artículo 1 de la resolución 1452 (2002) que dispone que la congelación de haberes no es aplicable a los fondos y otros activos financieros necesarios para sufragar gastos básicos. La resolución 1452 (2002), si bien deja en manos de los Estados la tarea de determinar la naturaleza de esos fondos o activos, no dispone que los interesados tengan que invocar la cláusula humanitaria para poder acogerse a ella. Le toca al Estado belga informar a los autores de la disposición, de conformidad con la Ley de 29 de julio de 1991 relativa a la motivación formal de los actos administrativos y con la Ley de 11 de abril de 1994 relativa a la publicidad en la administración y a las vías de recurso. Los autores no tuvieron conocimiento de esa cláusula hasta el 11 de febrero de 2003. El Estado belga aduce que el Reglamento Comunitario no había entrado en vigor en Bélgica en la fecha en que los autores solicitaron acogerse a la cláusula humanitaria. El abogado sostiene que se había formulado esa solicitud y que seguía vigente después que entró en vigor el reglamento. El Tribunal de Primera Instancia de Bruselas no se ha pronunciado al respecto.

3.8. En cuanto a la ausencia de garantías estructurales, en violación del párrafo 3 del artículo 14, el abogado afirma que la aplicación de las sanciones se ha caracterizado por la falta de un plazo razonable del procedimiento, en particular la instrucción. La instrucción duró tres años y tres meses, lo que indica igualmente una violación del párrafo 3 c) del artículo 2 del Pacto, en relación con el derecho a la ejecución de una sentencia. La casi inacción del Estado belga para conseguir que el Comité de Sanciones quitara de la lista el nombre de los autores es típica de una situación de admisión implícita de esas sanciones y de consecuencias intolerables para los autores. Aunque el Estado belga se comprometió a reiterar su petición de que se suprimieran los nombres de la lista en caso de que los tribunales belgas decidieran sobreseer el asunto, no se ha producido la reiteración.

3.9. Además, según el abogado, se pone en entredicho directamente la responsabilidad de ciertos Estados partes en el Comité de Sanciones para aquellos que, sin contar con "información pertinente", se oponen a que se suprima de la lista el nombre de los autores, en contravención de la sentencia dictada por los tribunales belgas el 11 de febrero de 2005 y del derecho a la ejecución de sentencias previsto en el artículo 2 del Pacto.

3.10. En cuanto a la denuncia de violación del artículo 12 del Pacto, los autores ya no pueden viajar libremente ni salir de Bélgica. El Sr. Sayadi no ha podido responder a una propuesta de empleo de la Sociedad de la Media Luna Roja de Qatar.

⁷ *Stratégies et Communications y Demoulin c. Bélgica*, N° 37370/97 (sec. 3) (fr) - (15 de julio de 2002), párrs. 53 a 56.

3.11. En lo que respecta a la denuncia de violación del artículo 17, el abogado dice que al añadir a los autores a la lista del Comité de Sanciones pasaron a ser de dominio público todas sus señas. Asimismo, los autores deben exigir periódicamente la publicación de un derecho de respuesta para que se rectifiquen artículos de prensa. La reputación del Sr. Sayadi ha sido mancillada y puesta en entredicho, y él fue despedido por la empresa en la que trabajaba desde julio de 2002. Posteriormente, tuvo que recurrir al tribunal laboral de Malinas para obtener el subsidio de desempleo que se le había denegado.

3.12. En cuanto a la denuncia de violación del artículo 18, junto con el párrafo 1 del artículo 22 y con el artículo 27, el abogado estima que el Estado belga entorpece la creación de asociaciones religiosas musulmanas que tienen por objeto financiar proyectos humanitarios en diversas regiones del mundo. Se impide a los autores practicar su culto, en particular mediante la preparación y financiación de proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de otros fieles musulmanes.

3.13. El abogado afirma que no se reúnen las condiciones previstas en el párrafo 1 del artículo 4 del Pacto. Las "situaciones excepcionales que [ponen] en peligro la vida de la nación", entendiéndose por ello el terrorismo y su financiación, conducen a la adopción de medidas y a la aplicación de procedimientos que dan lugar a una discriminación basada en la religión musulmana, en contravención del artículo 26 del Pacto. Las únicas restricciones admitidas de los derechos protegidos por el Pacto son las que sean necesarias en una sociedad democrática. Ahora bien, para una parte de la población se produce el efecto contrario, lo que pone en tela de juicio los principios básicos de toda sociedad democrática. La competencia para juzgar a las personas recae en el poder judicial y el hecho de que el Gobierno belga haya procedido a congelar las cuentas bancarias de la asociación de los autores, así como sus cuentas personales, demuestra la injerencia del poder legislativo en el judicial. También se ha violado el principio de igualdad puesto que, en nombre de la lucha contra el terrorismo, la mera inclusión de las señas de los autores en una lista justifica la utilización de procedimientos judiciales particulares contra ellos y la imposición de sanciones sin que se dicte sentencia, sin recurso efectivo ni derechos de defensa.

Observaciones del Estado parte

4.1. El 6 de julio de 2006, el Estado parte recordó la norma de las Naciones Unidas según la cual los Estados Miembros deben "cooperar plenamente con el Comité [de Sanciones] [...] en el desempeño de sus tareas, inclusive proporcionando la información que pueda requerir el Comité de conformidad con esta resolución"⁸. El 20 de diciembre de 2002, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1455 (2002) en la que se incluye la cláusula humanitaria. En las directrices del Comité de Derechos Humanos para el desempeño de su labor se establece un procedimiento para pedir que se quiten nombres de la lista confeccionada por el Comité de Sanciones⁹. En particular, las solicitudes deben basarse en "información pertinente" que ha de presentar la persona que desee la revisión de su caso. En lo que respecta al Estado parte, las resoluciones del Consejo de Seguridad han sido incorporadas en su conjunto a las normas europeas dado que, de

⁸ Resolución 1267 (1999), párr. 9.

⁹ Directrices del Comité para el desempeño de su labor, aprobadas el 7 de noviembre de 2002 y modificadas el 10 de abril de 2003.

resultas de una transferencia de competencias de los Estados miembros a la Comunidad Europea, es competencia de esta la aplicación de medidas económicas decididas por las Naciones Unidas.

4.2. En cuanto a los hechos, el Estado parte precisa que la asociación Fondation Secours Mondial es la filial europea de la Global Relief Foundation, organización benéfica islámica que opera en los Estados Unidos y de la que se sospecha que contribuye a financiar la red Al-Qaeda. En el curso de la instrucción penal abierta el 3 de septiembre de 2002, se investigaron la implicación de los autores en el marco de la Fondation Secours Mondial y los numerosos contactos, incluso financieros, que al parecer tenía el Sr. Sayadi con varios responsables vinculados a la red Al-Qaeda. El 22 de octubre de 2002, la asociación Global Relief Foundation apareció en la lista del Comité de Sanciones. En ella se menciona, en particular, que están vinculadas a esa organización sus filiales europeas, entre las que se cuenta la Fondation Secours Mondial. El 22 de enero de 2003, después de haber examinado la información en su poder y por iniciativa del Estado parte, el Comité de Sanciones decidió añadir a los autores a la lista. El 28 de enero de 2003, la Comisión Europea publicó una versión actualizada de la lista del Comité de Sanciones en la que figuraba el nombre de los autores. El 31 de enero de 2003, el Ministro de Hacienda emitió un decreto, publicado el 19 de febrero de 2003, para actualizar esa lista añadiendo los nombres de los autores. El 27 de febrero de 2003, los autores pidieron a los Ministros de Hacienda, de Justicia y de Relaciones Exteriores que tomaran las disposiciones necesarias para suprimir su nombre de la lista, pero sin aportar la información pertinente. Los autores recibieron respuesta de cada uno de los ministros: el 26 de marzo de 2003, el Ministro de Justicia señaló que la congelación de sus activos era únicamente una medida administrativa y provisional sin analogía con una condena o una confiscación judicial, de forma que no se podía afirmar que los autores hubieran sido condenados sin las debidas formalidades. El Ministro de Justicia indicó que el hecho de que los autores fueran miembros de la asociación Global Relief Foundation justificaba su inclusión en la lista, información que también les transmitió el Ministro de Relaciones Exteriores el 8 de abril de 2003. El 30 de diciembre de 2003, el Primer Ministro contestó que había pedido al Ministro de Justicia que preguntara al ministerio público federal cuál era el estado de la instrucción, y que éste consideraba que esa fase no podía darse por terminada todavía ya que había nuevos elementos que examinar.

4.3. El 3 de febrero de 2004, los autores interpusieron una acción contra el Estado belga ante el Tribunal de Primera Instancia de Bruselas para que le ordenara que presentase al Comité de Sanciones una solicitud de exclusión de la lista, basándose en que después de un año y medio de instrucción seguían sin ser inculcados. El Estado parte señaló que la información pertinente que podría servir de base para presentar en efecto una solicitud de exclusión sería el cierre del sumario sin formular cargos. El 11 de febrero de 2005, sin embargo, el Tribunal consideró que, tras dos años y medio de instrucción, sería razonable exigir la presentación de una solicitud al Comité de Sanciones para que se quitara de la lista el nombre de los autores. El Estado parte procedió de inmediato a la ejecución de la sentencia. El 4 de marzo de 2005, la secretaría del Comité de Sanciones distribuyó la solicitud de exclusión a todos los miembros del Comité. Ahora bien, el procedimiento de aprobación tácita, que entraña la exclusión de la lista si no se presentan objeciones en un plazo de 48 horas (días hábiles), quedó bloqueado ya que algunos miembros del Comité de Sanciones formularon reservas en cuanto a la solicitud del Estado belga dentro del plazo correspondiente. El 10 de enero de 2006, el Estado parte presentó al Comité de Sanciones, a los efectos pertinentes, el auto de sobreseimiento dictado en el procedimiento penal por la *Chambre du Conseil* del Tribunal de Primera Instancia de Bruselas.

4.4. El Estado parte pidió al ministerio público que le permitiera consultar el sumario para buscar toda la información pertinente que pudiera presentarse al Comité de Sanciones. El 4 de abril de 2006, el Estado parte reiteró su petición de exclusión de la lista basada en la resolución de la *Chambre du Conseil* y en el hecho de que en el sumario no había elementos que justificaran el mantenimiento del nombre de los autores en la lista. El Estado parte fue más allá no sólo de lo que se le exigía en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de Bruselas, sino también del compromiso que contrajo en su carta oficial del 22 de septiembre de 2005 dirigida al abogado de los autores. Hasta la fecha, sigue pendiente ante el Comité de Sanciones el examen de la solicitud de exclusión.

4.5. En cuanto a la admisibilidad, el Estado parte señala que la cuestión planteada por los autores ya ha sido sometida a otro procedimiento de examen o arreglo internacional, el Comité de Sanciones de las Naciones Unidas¹⁰. Ese Comité cumple las condiciones establecidas para que sus actuaciones se consideren "otro procedimiento de examen o arreglo internacional" en el sentido del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. Por consiguiente, el Comité de Derechos Humanos debe declararse incompetente para examinar la comunicación de los autores.

4.6. En cuanto al fondo y a las denuncias de que se han violado el derecho a la presunción de inocencia, el derecho de acceso a la justicia y el derecho a un proceso con las debidas garantías, el Estado parte sostiene en primer lugar que, conforme a las decisiones del Consejo de Seguridad, tenía la obligación de proporcionar información sobre los autores. El Estado parte señala que el Comité de Sanciones ha confirmado que, cuando una organización benéfica figure en la lista, también deberán figurar las principales personas vinculadas a ella. En segundo lugar, la medida controvertida sólo atentaría contra la presunción de inocencia y el principio de legalidad de las penas si tuviese carácter penal. El fundamento de la inclusión en la lista, a saber, la existencia de "vínculos" con Al-Qaeda, no constituye en sí infracción penal. Los autores se equivocan al argumentar que, como la instrucción se había iniciado unos meses antes, la gestión del Estado parte fue prematura e injustificada. En tercer lugar, los autores sostienen sin razón que el Estado parte no ha respetado el principio de presunción de inocencia. Si bien el Estado parte argumentó que para presentar la solicitud de exclusión de la lista había que esperar que terminara la fase de instrucción, lo que a su juicio constituía la "información pertinente" que debía presentarse al Comité, el Tribunal de Primera Instancia determinó que la petición debía hacerse sin esperar que terminara la instrucción, resolución que el Estado parte ejecutó.

4.7. En cuanto a la denuncia de que no había recurso efectivo ante las instancias penales que permitiera poner fin a la instrucción, el Estado parte señala que los autores tuvieron acceso a un recurso puesto que lograron hacer comparecer ante un tribunal al Gobierno y que se dirigiera una solicitud de exclusión al Comité de Sanciones.

4.8. Con respecto a la denuncia de ausencia de garantías funcionales en el procedimiento de información y sanción utilizado por el Estado belga, el Estado parte sostiene que el párrafo 3 del artículo 14 del Pacto se refiere a la información de carácter penal que debe facilitarse a un acusado y, por tanto, no se aplica a medidas que no son ni acusaciones ni sanciones penales. Los autores fueron informados de los hechos en que se basó su inclusión en la lista.

¹⁰ El Estado parte se remite a una nota del Comité de Sanciones de 25 de mayo de 2006 en la que se señala que la cuestión sigue pendiente.

4.9. En cuanto a las denuncias de violaciones relacionadas con la cláusula humanitaria establecida en la resolución 1452 (2002), la excepción por causas humanitarias está prevista en el Reglamento (CE) N° 561/2003, por el que se modificó el Reglamento N° 881/2002 que en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea es norma obligatoria y directamente aplicable en todos los Estados miembros, que no exige ninguna medida de transposición en el ordenamiento jurídico belga ni notificación alguna. Este reglamento contiene toda la información relativa al procedimiento para que se aplique esa excepción. La resolución 1452 (2002) dispone que el Estado determine los fondos que son necesarios para sufragar los gastos básicos. El Estado no puede hacerlo si no ha recibido de los particulares información como el importe de un alquiler, de un préstamo hipotecario, de los gastos médicos, etc. El Reglamento (CE) N° 561/2003 dispone que toda persona que desee acogerse a la cláusula humanitaria debe dirigir su solicitud a la autoridad competente del Estado miembro, indicada en el anexo II del reglamento. Los autores tuvieron conocimiento de ese reglamento puesto que fue publicado en el *Diario Oficial*. Por lo demás, la falta de notificación de un acto administrativo puede impedir que se imponga el cumplimiento de las correspondientes obligaciones a su destinatario, que por otra parte tenía conocimiento de ellas, pero para invocar un derecho no es necesario que se haya notificado el acto en el que se fundamente ese derecho¹¹. Por consiguiente, la falta de notificación del acto no es óbice para que se invoque la cláusula humanitaria. Ahora bien, en este asunto los autores habían tenido conocimiento de esa posibilidad, en particular por la respuesta a la cuestión parlamentaria planteada al Ministro de Justicia y por una carta del 30 de diciembre de 2003 del Primer Ministro, en la que se les pedía una lista de gastos a efectos del procedimiento relativo a la cláusula humanitaria, ya que sin esa lista quedaba suspendido el procedimiento. No obstante, los autores no han presentado aún al Ministerio una solicitud válida ni los documentos correspondientes. El hecho de que no se beneficien de la cláusula humanitaria les es plenamente imputable, lo que debe llevar al Comité a declarar inadmisibles la comunicación en aplicación del párrafo 2 b) del artículo 5 del Protocolo Facultativo. Los recursos internos no son sólo judiciales, sino también administrativos¹². El hecho de que no se haya invocado la cláusula humanitaria significa que no se han agotado los recursos internos (administrativos)¹³.

4.10. En cuanto a las denuncias de falta de garantías estructurales, en particular el incumplimiento del requisito de un plazo razonable, el Estado parte sostiene que los autores no explican los motivos por los cuales se habría incumplido ese requisito en la instrucción. El carácter razonable de un plazo se determina en función de las circunstancias y de la complejidad de la causa en cuestión. En este caso concreto, la complejidad del sumario y la

¹¹ El Estado parte se remite a la jurisprudencia del Consejo de Estado de Bélgica.

¹² El Estado parte se remite a la comunicación N° 1184/2003, *Brough c. Australia*, dictamen aprobado el 17 de marzo de 2006, párr. 8.6: "El Comité recuerda que el requisito que figura en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo de agotar "todos los recursos de la jurisdicción interna" no se refiere únicamente a recursos judiciales, sino también a los administrativos, a menos que el empleo de tales recursos sea manifiestamente inútil o no sea razonable esperar que el denunciante los presente".

¹³ El Estado parte se remite a la comunicación N° 1159/2003, *Sankara c. Burkina Faso*, dictamen aprobado el 28 de marzo de 2006, párr. 6.4.

necesidad de enviar comisiones rogatorias al extranjero justifican los tres años y medio de la instrucción. En cuanto a la denuncia referente a la violación del derecho a la ejecución de una sentencia, la resolución del Tribunal de Primera Instancia de Bruselas que condenó al Estado belga fue ejecutada por éste sin dilación. El Estado parte recuerda que fue incluso más allá de lo que se le pedía en la resolución al transmitir al Comité de Sanciones el auto de sobreseimiento.

4.11. El 9 de noviembre de 2006, el Estado parte añade que los autores no están sometidos a su jurisdicción en el sentido del artículo 1 del Protocolo Facultativo. Las normas que rigen las comunicaciones excluyen la posibilidad de que los autores cuestionen ante el Comité la reglamentación de las Naciones Unidas relativa a la lucha contra el terrorismo. Esas normas se oponen igualmente a que los autores cuestionen las medidas adoptadas por el Estado parte en cumplimiento de las obligaciones que les impone la Carta de las Naciones Unidas. El Estado parte entiende que la comunicación está dirigida únicamente contra el ejercicio por el Estado belga del margen discrecional de que pudiera disponer en la aplicación de la reglamentación de las Naciones Unidas.

4.12. En cuanto a la denuncia de "violaciones materiales" del Pacto, el Estado parte afirma que se limitó a comunicar al Comité de Sanciones la información relativa a los autores, de conformidad con la reglamentación de las Naciones Unidas. El Comité de Sanciones fue el que examinó esa información y puso a los autores en la lista. El Estado parte ha tomado todas las disposiciones adecuadas a su alcance para que se quitara de la lista el nombre de los autores, respetando tanto sus derechos fundamentales como la reglamentación de las Naciones Unidas. Por lo demás, el Consejo de Seguridad, actuando en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, adoptó medidas para luchar contra la financiación del terrorismo. La existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales constituye una situación extraordinaria que justifica la imposición de restricciones de los derechos individuales previstos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. El Artículo 103 de la Carta dispone que "[e]n caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta". Esas medidas de lucha contra la financiación del terrorismo no son absolutas. En particular, es posible someter al Comité de Sanciones una solicitud de excepción a la congelación de fondos y a la prohibición de circular. Las medidas adoptadas por las Naciones Unidas no van dirigidas en absoluto contra la religión musulmana, contrariamente a lo que dan a entender los autores.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte

5.1. En relación con la excepción de inadmisibilidad formulada por el Estado parte y prevista en el párrafo 2 a) del artículo 5 del Protocolo Facultativo, el 20 de diciembre de 2006 el abogado de los autores afirma que no se satisfacen las tres condiciones establecidas en ese artículo. En primer lugar, el Comité de Sanciones no es un órgano de examen o arreglo internacional, conforme a la práctica del Comité¹⁴. El término "*enquête*" (examen) designa un "procedimiento

¹⁴ Comunicaciones N° 118/1982, *J. B. y otros c. el Canadá*, decisión de inadmisibilidad adoptada el 18 de julio de 1986, párr. 6.3; N° 829/1998, *Judge c. el Canadá*, dictamen aprobado el 5 de agosto de 2003, párr. 10.4; N° 172/1984, *Broeks c. los Países Bajos*, dictamen aprobado el 9 de abril de 1987, párr. 12.3.

imparcial de determinación de los hechos" o "que tiene por objeto el esclarecimiento de los hechos". El término inglés "*investigation*" remite al verbo "*to investigate*", que implica una verificación. Por consiguiente, la expresión "procedimiento de examen internacional" se refiere a una organización internacional¹⁵ que tendría por objeto determinar los hechos. Ahora bien, los procedimientos de inscripción y de exclusión establecidos por el Comité de Sanciones demuestran que éste no hace ninguna investigación y, por consiguiente, no es un órgano de examen internacional. El Comité se limita a añadir los nombres que los Estados le someten, sin verificación, y a quitarlos a petición de un Estado, si ninguno de sus miembros se opone a ello.

5.2. En segundo lugar, el Comité de Sanciones no es un órgano de arreglo internacional. El sentido corriente del término *règlement* (arreglo) es "operación que consiste en dirimir un conflicto o una controversia". En este asunto, la exclusión de los nombres de los autores tendría por efecto poner fin a la violación continua del Pacto por el Estado parte, pero no aportaría la *restitutio in integrum* que tienen derecho a esperar los autores¹⁶ después de cuatro años de sanciones, y que incluye la constatación de las violaciones del Pacto.

5.3. En tercer lugar, a juicio del Comité de Derechos Humanos, el "mismo asunto" significa "la misma reclamación"¹⁷. Ahora bien, el Comité de Sanciones fue creado por el Consejo de Seguridad para que lo secundase en su acción contra el terrorismo. En el asunto que se examina la cuestión sometida al Comité de Sanciones es el levantamiento de sanciones mientras que lo que se pide al Comité de Derechos Humanos es que compruebe que el Estado parte ha violado los derechos protegidos en el Pacto. En consecuencia, el asunto presentado al Comité de Derechos Humanos no es el mismo que se sometió al Comité de Sanciones, como exige el párrafo 2 a) del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

5.4. En cuarto lugar, la solicitud de exclusión de la lista ya no se examina en el Comité de Sanciones, como exige el Comité de Derechos Humanos¹⁸. El Comité de Sanciones no accedió a las solicitudes de exclusión formuladas el 4 de marzo de 2005 y el 4 de abril de 2006 por el Estado parte. Además, la nota del Comité de Sanciones en la que se declara que el asunto sigue pendiente data del 25 de mayo de 2006, es decir, de hace más de siete meses. En consecuencia, el procedimiento de exclusión fracasó y, de la falta de respuesta del Comité de Sanciones, el Estado parte deduce equivocadamente que está examinando la solicitud de los autores.

5.5. En cuanto al argumento del Estado parte de que los autores no agotaron los recursos internos porque no hicieron valer la cláusula humanitaria, el abogado afirma que una solicitud de

¹⁵ Comunicación N° 154/1983, *Baboeram y otros c. Suriname*, dictamen aprobado el 4 de abril de 1985, párr. 9.1.

¹⁶ Resolución A/56/83 de la Asamblea General, "Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos", art. 34 (Formas de reparación).

¹⁷ Comunicación N° 75/1980, *Fanali c. Italia*, dictamen aprobado el 31 de marzo de 1983, párr. 7.2.

¹⁸ Comunicación N° 577/1994, *Polay Campos c. el Perú*, dictamen aprobado el 6 de noviembre de 1997, párr. 6.1.

aplicación de esa cláusula no es un recurso interno tal y como dispone el Pacto. Los recursos internos deben ser efectivos en el sentido de poder remediar la situación, o más exactamente, tener alguna posibilidad de éxito¹⁹. Una solicitud presentada por los autores para acogerse a la cláusula no puede dar como resultado el levantamiento íntegro de las sanciones y, por tanto, el cese de las violaciones del Pacto. Por consiguiente, hacer valer la cláusula no constituye recurso interno en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 5 del Protocolo.

5.6. En lo relativo al fondo, el Estado parte debe asumir su responsabilidad en la aplicación de las resoluciones 1267 (1999) y ss. Es erróneo pensar que el Estado parte está obligado a aplicar las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad. El Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas es inaplicable porque las resoluciones por las que se impusieron las sanciones constituyen un exceso de poder del Consejo de Seguridad y, por consiguiente, no son "obligaciones" en el sentido de ese artículo. Al imponer sanciones a particulares en nombre de la lucha contra el terrorismo, el Consejo de Seguridad se ha excedido en las facultades que le otorga la Carta. Las resoluciones que organizan el sistema de sanciones se adoptaron en virtud del Capítulo VII. Ello no significa que sean obligatorias para los Miembros de las Naciones Unidas, ya que toda decisión de un órgano debe ser conforme a las facultades que se le hayan conferido. El control que ejercen los Estados y la jurisprudencia son, en la actualidad, los únicos medios de evitar que el Consejo de Seguridad imponga su voluntad dictaminando artificialmente una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Su acción debe inscribirse en la práctica interpretativa consuetudinaria de la Carta y en la jurisprudencia internacional, o sea el respeto de los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. En el asunto que se examina, los autores no constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, tal como se define en el Artículo 39 de la Carta. Se puede recurrir al Capítulo VII cuando una situación tiene repercusiones masivas que trascienden las fronteras. De otra forma, algunos Estados han cuestionado siempre el recurso al Capítulo VII, lo que revela la inexistencia de una *opinio juris*. Ahora bien, a falta de ésta, las resoluciones 1267 (1999) y ss. son *contra legem*: la lucha contra un enemigo "invisible" no libera de la obligación de respetar la Carta, tal como se interpreta ésta actualmente.

5.7. La imposición de sanciones a particulares no es conforme a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. La jurisprudencia internacional autoriza a aplicar el Artículo 39, a condición de que se cumplan los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas²⁰. Entre esos propósitos y principios figuran el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, "de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional". En este asunto, la orden de congelar los activos de organizaciones benéficas y de las personas que las dirigen por la única razón de que se sospecha que financian el terrorismo internacional viola los principios de justicia enunciados en el Pacto, es decir, el derecho internacional y, en último término, la Carta. En esas condiciones, el Estado parte no está obligado a aplicar las sanciones. Una decisión que constituye un exceso de poder pierde todo carácter vinculante y el Estado parte debe hacer que

¹⁹ Comunicaciones Nos. 210/1986 y 225/1987, *Pratt y Morgan c. Jamaica*, dictamen aprobado el 6 de abril de 1989, párr. 12.3. Resolución A/56/83 de la Asamblea General, "Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos", art. 44 b) (Admisibilidad de la reclamación).

²⁰ Asunto N° IT-94-I-AR72, *Dusko Tadic*, 2 de octubre de 1995, Tadic (1995) I ICTY JR 293, párr. 29.

prevalezcan las normas imperativas de derecho internacional (el *jus cogens*) sobre cualquier otra obligación²¹. El Comité, en su Observación general N° 29, ha declarado que "[l]os Estados partes no pueden en ningún caso invocar el artículo 4 del Pacto como justificación de actos que violan [...] normas imperativas de derecho internacional" (párr. 11). Por consiguiente, el Estado parte tiene la obligación de no aplicar las sanciones desde el momento en que éstas son contrarias al *jus cogens* y a las normas imperativas de derecho internacional que figuran en el Pacto.

5.8. Por lo demás, la aplicación de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad y adoptadas por la Unión Europea no exonera al Estado parte de su responsabilidad internacional respecto del Pacto. Esta interpretación se ve confirmada por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para el que "el Convenio no excluye la transferencia de competencias a organizaciones internacionales, siempre que los derechos garantizados en el Convenio sigan siendo "reconocidos". Por tanto, dicha transferencia no hace desaparecer la responsabilidad de los Estados miembros"²². El Estado parte debe, pues, respetar las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto aunque sea miembro de la Unión Europea y de las Naciones Unidas: el Artículo 103 de la Carta no priva a las violaciones del Pacto de su carácter ilícito. Ese artículo no exonera de responsabilidad internacional al Estado que hace que las obligaciones dimanantes de la Carta prevalezcan sobre otras obligaciones internacionales, ni excluye la ilicitud inherente a la violación de una obligación que no figura en la Carta. Según las normas consuetudinarias del derecho de responsabilidad internacional, el Estado parte sólo habría podido eximirse de responsabilidad invocando el artículo 4 del Pacto²³. El Comité ha subrayado que el artículo 4 del Pacto exige que el Estado parte proclame oficialmente el estado de excepción²⁴.

5.9. En cuanto al fondo, el abogado señala que el carácter penal o no penal de una medida debe definirse de manera autónoma, con independencia de toda calificación interna. Sobre la base de la jurisprudencia internacional, los autores deducen que las sanciones que se les han aplicado son de naturaleza penal. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha resuelto que el carácter penal de una sanción depende de que esté relacionada con un procedimiento penal y de que sea suficientemente grave para parecer punitiva y disuasoria²⁵. En este asunto, el Estado parte

²¹ Resolución A/56/83 de la Asamblea General, "Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos", art. 26 (Cumplimiento de normas imperativas). Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1155, I-18232, pág. 362 (por extensión a un acto unilateral de una organización internacional).

²² *Matthews c. el Reino Unido* [GC], N° 24833/94, CEDH 1999-I (18 de febrero de 1999), párr. 32.

²³ Resolución A/56/83 de la Asamblea General, "Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos", art. 55 (*lex specialis*): las causas clásicas de exclusión de la ilicitud desaparecen si es aplicable una *lex specialis*.

²⁴ Observación general N° 29, párr. 2.

²⁵ *Malige c. Francia* - Rec. 1998-VII, fasc. 93 (23 de septiembre de 1998), pág. 2934.

ha acompañado las sanciones impuestas a los autores de una instrucción penal. Además, el Grupo de Vigilancia creado en virtud de la resolución 1363 (2001) estima que "las personas que figuran en la lista son terroristas o presuntos terroristas, por lo que deberán ser detenidas. A continuación, habrá que enviarlas a su país de origen o al país en el que han sido acusadas"²⁶. Los términos "enviarlas" ("*extradés*") y "acusadas" remiten a un contexto penal. La congelación de los activos y la prohibición de viajar podrían constituir igualmente sanciones penales en el sentido del Pacto. El "sentido corriente" de "sanción" remite a un contexto penal, puesto que deriva del vocablo latino *sanctio*, que significa "pena/castigo".

5.10. En cuanto a las violaciones del Pacto, éstas son de dos órdenes. Las violaciones del *jus cogens* corresponden al párrafo 2 del artículo 14 y al artículo 15 del Pacto²⁷. En relación con el párrafo 2 del artículo 14, las sanciones penales se impusieron a los autores sin que ni siquiera se hubiese establecido legalmente su culpabilidad, antes de todo proceso. Los autores siguen estando sancionados aunque la *Chambre du conseil* del Tribunal de Primera Instancia de Bruselas decidió sobreseer la causa. El abogado señala que en varias ocasiones el Grupo de Vigilancia²⁸, el Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones del Comité de Sanciones²⁹ y el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas³⁰ han lamentado la "renuencia" de los Estados a aplicar estrictamente las resoluciones en cuestión, por no haber un control jurisdiccional del fundamento de las sanciones. En cuanto al artículo 15 del Pacto, los autores han sido "condenados" sin juicio por una infracción cuya inexistencia reconoce explícitamente el Estado parte, como pone de manifiesto el cierre de la instrucción. Por último, respecto de las violaciones de los artículos 12, 17, 27 y 18, junto con el artículo 22, el abogado se remite a la comunicación inicial.

Respuesta del Estado parte

6.1. El 17 de enero de 2007, el Estado parte afirmó que los autores no pueden poner en tela de juicio ante el Comité la reglamentación de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo. El artículo 1 del Protocolo Facultativo excluye la posibilidad de que los autores cuestionen las medidas adoptadas por el Estado parte en cumplimiento de las obligaciones que le impone la Carta. En tales circunstancias, los autores no están sometidos a la jurisdicción de ese Estado y el Comité no puede conocer de sus reclamaciones. Los autores no niegan que el comportamiento de un Estado queda fuera de su jurisdicción cuando es impuesto por una obligación internacional. La tesis de los autores supone que el Comité pueda controlar la validez de las resoluciones del Consejo de Seguridad, que no es el caso. También supone que los Estados Miembros de las Naciones Unidas puedan controlar la validez de esas resoluciones

²⁶ S/2002/1338, pág. 18, párr. 53.

²⁷ El abogado se remite a la Observación general N° 29.

²⁸ S/2003/1070, pág. 14, párr. 28; S/2002/1338, párr. 17.

²⁹ S/2004/679, párr. 34.

³⁰ Carta de Dinamarca de fecha 7 de junio de 2006, S/2006/367, pág. 4 (pregunta); S/PV.5474 (respuesta del Asesor Jurídico), pág. 5.

desde el punto de vista de la Carta y confrontarlas con las disposiciones del Pacto. Suponiendo que los Estados Miembros tengan tal facultad, ésta podría dar lugar únicamente a un control marginal y limitado de los abusos manifiestos del Consejo de Seguridad. Éste ha subrayado recientemente que todos los Estados Miembros tienen la obligación de "aplicar plenamente las medidas obligatorias aprobadas por el Consejo de Seguridad"³¹. En el asunto que se estudia, los autores no señalan ninguna violación manifiesta de la Carta. En cuanto a la alegación de exceso de poder por parte del Consejo de Seguridad, tal exceso no existe y es un hecho reconocido que el terrorismo constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

6.2. Por lo que se refiere a la alegación de no conformidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad con los Propósitos y Principios de la Carta, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el respeto de los principios de justicia y del derecho internacional son dos objetivos que el Consejo de Seguridad debe alcanzar. Le toca al Consejo de Seguridad establecer un equilibrio entre esos dos objetivos; en este asunto, no ha actuado de manera manifiestamente inadecuada. Por lo que respecta a las normas de *jus cogens*, la medida de congelación y la prohibición de viajar tendrían que constituir sanciones penales, que no es el caso. En la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el asunto *Malige*, el Tribunal exige que haya algo más que una relación con un procedimiento penal para concluir que una sanción es de naturaleza penal. En este asunto, la medida de congelación de fondos no es una sanción resultante de un procedimiento penal o de una condena. El fundamento de la inscripción en la lista no es, de por sí, una infracción penal ni en el derecho belga ni en derecho internacional: las sanciones "son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el derecho interno"³². En el marco de la inscripción del nombre de los autores en la lista, las autoridades judiciales abrieron un sumario contra ellos por asociación delictiva y blanqueo de capitales. Las personas puestas en la lista pueden acogerse a la cláusula humanitaria y a la derogación de la prohibición de viajar³³. Las sanciones no pueden calificarse de medidas penales a las que deban aplicarse la presunción de inocencia y el principio de legalidad de las penas. En esas circunstancias, el Estado parte no podía en ningún caso negarse a aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad y los autores no están sometidos a la jurisdicción del Estado parte en el sentido del artículo 1 del Protocolo Facultativo.

6.3. En lo tocante al argumento de que la aplicación de sanciones no exime al Estado parte de su responsabilidad respecto del Pacto, no es pertinente la sentencia del Tribunal Europeo en el asunto *Matthews*, puesto que trata de una transferencia de competencias a una organización internacional después de ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Estado parte, al ratificar la Carta, transfirió poderes al Consejo de Seguridad y posteriormente ratificó el Pacto. Desde el momento de la ratificación, el Estado parte ya no controlaba los poderes transferidos al Consejo de Seguridad y, por tanto, desde el punto de vista del Pacto no puede ser responsable de la manera en que se ejercen esos poderes. El Artículo 103 de la Carta insta un principio de precedencia y exonera de responsabilidad al Estado respecto de la obligación de rango inferior no respetada. El Artículo 103 no es una causa de exoneración que autoriza el

³¹ Resolución 1730 (2006).

³² Resolución 1735 (2006).

³³ Resolución 1390 (2002).

incumplimiento de una obligación contraria a la dimanante de la Carta, sino que obliga a respetar esta última. El Estado interesado no puede, por consiguiente, ser responsable del incumplimiento de la obligación de rango inferior contraria.

6.4. En cuanto a la falta de la notificación exigida por el artículo 4 del Pacto, no es necesaria en la medida en que el Pacto autoriza a restringir la libertad de circulación, el derecho a la vida privada y el derecho a acudir a los tribunales. Es práctica habitual que los Estados partes en el Pacto sólo notifiquen las medidas tomadas a título individual y no las medidas tomadas en aplicación de sanciones adoptadas por las Naciones Unidas. Por consiguiente, la denuncia de los autores sólo puede dirigirse contra el ejercicio por el Estado parte del posible margen discrecional de que dispondría en la aplicación de la reglamentación de las Naciones Unidas. El Estado parte ha hecho todas las gestiones que podía y, por lo tanto, ha respetado el Pacto dentro de los límites de su jurisdicción. La inscripción en la lista no es de carácter represivo sino preventivo. Ello resulta, en particular, del hecho de que los interesados pueden obtener excepciones a la congelación de sus activos y a la prohibición de viajar, previa autorización del Comité de Sanciones.

6.5. En cuanto a la pretensión de los autores de que el Estado parte neutralice las sanciones adoptadas contra los autores a nivel interno y comunitario, la transferencia de competencias a la Comunidad Europea hace que la aplicación de las medidas económicas decididas por las Naciones Unidas incumba a la Comunidad. Los reglamentos europeos que transponen las resoluciones del Consejo de Seguridad son obligatorios y directamente aplicables en el Estado parte, y prevalecen sobre las normas nacionales contrarias. Por consiguiente, aun cuando el Estado parte quitara a los autores de la lista belga, ello no tendría ninguna repercusión en su situación personal, puesto que seguirían figurando en la lista comunitaria que prevalece sobre las normas contrarias de Bélgica. El juez belga no puede sustraerse a la aplicación del derecho comunitario basándose en el Pacto: no está habilitado para hacer tal control que compete exclusivamente al juez comunitario, y sólo puede plantear una cuestión prejudicial sobre ese punto³⁴. Ahora bien, el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas ha resuelto ya en varias ocasiones que las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en materia de lucha contra la financiación del terrorismo respetan los derechos humanos³⁵. Aunque el Estado Miembro dejara de aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad, los nombres de los autores seguirían figurando en la lista de las Naciones Unidas y los otros Estados Miembros seguirían estando obligados a aplicar la prohibición de viajar, salvo si el Comité de Sanciones autorizase una excepción a esa prohibición.

Decisión del Comité sobre la admisibilidad

7.1. El 30 de marzo de 2007, el Comité examinó la admisibilidad de la comunicación en su 89º período de sesiones.

³⁴ Artículos 220, 230 y 234 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (modificado).

³⁵ Asuntos N° T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. el Consejo y la Comisión*, sentencia del Tribunal de 21 de septiembre de 2005; N° T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf y Al Barakaat International Foundation c. el Consejo y la Comisión*, sentencia del Tribunal de 21 de septiembre de 2005.

7.2. A juicio del Comité, el artículo 1 del Protocolo Facultativo le reconoce la competencia de recibir y examinar comunicaciones de personas que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto, y que se hallen bajo la jurisdicción del Estado parte. Este ha afirmado que los autores no están sometidos a su jurisdicción en el sentido del artículo 1 del Protocolo Facultativo. Según el Estado parte, las normas que rigen las comunicaciones excluyen la posibilidad de que los autores pongan en entredicho ante el Comité la reglamentación de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo. Esas normas se oponen también a que los autores pongan en entredicho las medidas adoptadas por el Estado parte en cumplimiento de las obligaciones que le impone la Carta de las Naciones Unidas. Si bien es cierto que el Comité no puede examinar denuncias de violaciones de otros instrumentos, como la Carta de las Naciones Unidas, ni denuncias relativas a la reglamentación de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo, sí es competente para recibir comunicaciones en que se denuncien violaciones por el Estado parte de derechos enunciados en el Pacto, sea cual fuere el origen de las obligaciones aplicadas por el Estado parte. El Comité concluyó que las disposiciones del artículo 1 del Protocolo Facultativo no le impedían examinar la comunicación.

7.3. El Comité señaló que no estaba facultado para examinar una comunicación si el mismo asunto ya había sido sometido a otro procedimiento de examen o arreglo internacional. El Estado parte afirmó que el Comité de Sanciones de las Naciones Unidas es "otro procedimiento de examen o arreglo internacional" y que el mismo asunto seguía pendiente en dicho Comité. No siendo necesario examinar la cuestión de la naturaleza del Comité de Sanciones, el Comité se limitó a examinar la expresión "el mismo asunto" y se remitió a su jurisprudencia, según la cual esa expresión significa que se trataba de la misma denuncia relativa a la misma persona, presentada a otro órgano internacional por ella misma o por cualquier otra persona facultada para representarla³⁶. En el asunto de que se trata, la petición de exclusión que examina el Comité de Sanciones no fue presentada por los autores, sino por el Estado parte, en virtud de las directrices del Comité de Sanciones³⁷. Por lo tanto, el Comité llegó a la conclusión de que la misma cuestión ya no estaba siendo examinada por otro órgano internacional de examen o arreglo y que, por ello, las disposiciones del párrafo 2 a) del artículo 5 no le impedían examinar la comunicación.

7.4. En cuanto al agotamiento de los recursos internos, el Estado parte señaló que el hecho de no haber invocado la cláusula humanitaria significa que no se habían agotado los recursos

³⁶ Comunicaciones N° 75/1980, *Fanali c. Italia*, dictamen aprobado el 31 de marzo de 1983; N° 777/1997, *Sánchez López c. España*, decisión adoptada el 25 de noviembre de 1999.

³⁷ A este respecto, véanse las conclusiones del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones: "pese a que las directrices [del Comité de Sanciones] permiten actualmente que las partes soliciten la exclusión de su nombre de la lista, de conformidad con la práctica de las Naciones Unidas únicamente pueden hacerlo por conducto del gobierno de su país de residencia o ciudadanía. Si el Gobierno no se muestra favorable, quizá la solicitud no se presente al Comité, independientemente de sus fundamentos" (segundo informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones establecido en virtud de la resolución 1526 (2004) relativa a Al-Qaeda y los talibanes y personas y entidades asociadas, S/2005/83, párr. 56).

internos (por vía administrativa), porque la aplicación de la cláusula equivaldría para los autores a un recurso interno efectivo. El Comité observó que la cláusula humanitaria, establecida en la resolución 1452 (2002) y recogida en el Reglamento (CE) N° 561/2003 por el que se modifica el Reglamento N° 881/2002, autorizaba al Estado parte a no congelar los fondos que, a juicio del Estado parte, fueran necesarios para sufragar los gastos básicos de las personas incluidas en la lista. El Comité observó que los autores, incluso si hubiesen pedido que se descongelasen fondos acogidos a la cláusula humanitaria, habrían podido retirar una cantidad suficiente para sufragar sus gastos básicos, pero no habrían gozado de un recurso efectivo contra las violaciones denunciadas, es decir, el examen de sus denuncias de violación de sus derechos garantizados por el Pacto. El Comité consideró, pues, que la aplicación de la cláusula humanitaria no constituía un recurso efectivo y que los autores no estaban obligados a solicitar su aplicación antes de someter su asunto al Comité.

7.5. En lo que se refería a las denuncias de los autores a tenor del párrafo 3 del artículo 2, el artículo 12, los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 14, y los artículos 15 y 17 del Pacto, el Comité consideró que la información facilitada por los autores estaba íntimamente ligada al fondo de la cuestión y que, por lo tanto, debía ser examinada en cuanto al fondo. En lo referente a las denuncias basadas en los artículos 18, 22, 26 y 27 del Pacto, el Comité consideró que la información facilitada por los autores no bastaba para fundamentar su reclamación a efectos de admisibilidad. El Comité concluyó, pues, que la comunicación era admisible en virtud del párrafo 3 del artículo 2, del artículo 12, de los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 14, y de los artículos 15 y 17 del Pacto*.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

8.1. El 21 de diciembre de 2007, el Estado parte se remitió a sus observaciones precedentes en el sentido de que no había actuado en modo alguno en contra de las exigencias del Pacto. Si el Comité llegase a la conclusión de que el comportamiento del Estado parte era intrínsecamente contrario a las exigencias del Pacto consideradas aisladamente, *quod non*, los Artículos 25 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas excluirían la ilicitud de ese comportamiento; en otras palabras, serían óbice para que se dictaminase la violación del Pacto. En virtud del Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, el Estado parte está obligado a cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad, órgano que dictamina la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales que justifique la aplicación del Capítulo VII de la Carta, y elige la respuesta que estime adecuada. El Artículo 103 de la Carta no es solo una cláusula de exoneración que autorizaría a incumplir una obligación contraria a las obligaciones dimanantes de la Carta, sino

* Los miembros del Comité que participaron en el examen de la admisibilidad de la presente comunicación fueron los siguientes: Sr. Abdelfattah Amor, Sr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Sra. Christine Chanut, Sr. Maurice Glèlè Ahanhanzo, Sr. Yuji Iwasawa, Sr. Edwin Johnson, Sr. Walter Kälin, Sr. Ahmed Tawfik Khalil, Sra. Zonke Zanele Majodina, Sra. Iulia Antoanella Motoc, Sr. Michael O'Flaherty, Sra. Elisabeth Palm, Sr. José Luis Pérez Sánchez-Cerro, Sr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, Sr. Ivan Shearer y Sra. Ruth Wedgwood.

El texto de los votos particulares firmados por los miembros del Comité Sir Nigel Rodley, Sr. Ivan Shearer, Sra. Iulia Antoanella Motoc, Sr. Walter Kälin, Sr. Yuji Iwasawa y Sra. Ruth Wedgwood se reproduce en anexo al presente documento.

que obliga a respetar esta última y, por consiguiente, a respetar las decisiones del Consejo de Seguridad en caso de conflicto entre éstas y otra obligación internacional. Así pues, este Artículo excluye la responsabilidad del Estado con respecto a la obligación de rango inferior no respetada. En consecuencia, la Comisión de Medidas Colectivas para el refuerzo del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas³⁸ estimó que era "importante que no se considere a los Estados como responsables de las violaciones de tratados o de otros convenios internacionales cuando esas violaciones sean resultado de la adopción de medidas colectivas por las Naciones Unidas"³⁹, y la Asamblea General tomó nota de esa posición⁴⁰. Dado que, en virtud del Artículo 103 de la Carta, las obligaciones impuestas por ésta prevalecen sobre cualquier otra obligación, un Estado Miembro de las Naciones Unidas no puede, al cumplir las obligaciones que le impone la Carta, incurrir en responsabilidad desde el punto de vista del Pacto.

8.2. En ese contexto, el Consejo de Seguridad aprobó las resoluciones 1267 y ss., por las que se promulgan sanciones para luchar contra la financiación del terrorismo. El Estado parte tenía la obligación de proporcionar información sobre los autores a fin de que el Comité de Sanciones pudiera confeccionar una lista de personas y entidades que considerase relacionadas con la red de Al-Qaeda o con los talibanes⁴¹. Esto implicaba necesariamente la obligación de que el Estado parte se pusiera en contacto con el Comité basándose en la información de que disponía en el sentido de que los autores eran director y secretaria de la Fondation Secours International, entidad inserta en la lista de las Naciones Unidas desde el 22 de octubre de 2002. Por lo demás, esta obligación fue explicitada ulteriormente por el Comité de Sanciones, el cual confirmó que, cuando una organización benéfica figurase en la lista, también debían figurar las principales personas vinculadas a esas entidades⁴². Como Estado Miembro de las Naciones Unidas, el Estado parte podría, a lo sumo, hacer un control marginal de las resoluciones del Consejo de Seguridad y señalar únicamente sus abusos manifiestos, que no se han dictaminado en este asunto.

8.3. El Estado parte recuerda que ha hecho todo lo que podía para que se quitara de la lista el nombre de los autores y se pusiera fin a una situación que los autores consideran contraria al Pacto. En particular, inició el trámite de exclusión de la lista, lo actualizó posteriormente y lo

³⁸ Establecido por la Asamblea General en su resolución 377 (A-RES-377(V)).

³⁹ Traducción al español de la traducción libre del francés de la versión original hecha por el Estado parte: "Es importante que los Estados no sean sometidos a responsabilidad jurídica con arreglo a tratados u otros convenios internacionales a consecuencia de la aplicación de medidas colectivas adoptadas por las Naciones Unidas", *Répertoire ONU*, V, 318, citado en Simma, *Charta der Vereinten Nationen. Kommentar*, 1991, pág. 1069.

⁴⁰ Resolución 503 A (VI), de 12 de enero de 1952.

⁴¹ El Estado parte cita la resolución 1267 (1999) en la que se dispone que los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen la obligación de cooperar "plenamente con el Comité [...], inclusive proporcionando la información que pueda requerir el Comité de conformidad con esta resolución" (párr. 9).

⁴² Primer Informe del Grupo de Seguimiento, del 16 de junio de 2003, pág. 17, N° 61.

reinició después. El Estado parte no es responsable de que, pese a sus esfuerzos, algunos Estados Miembros del Consejo de Seguridad se nieguen a que se quite a los autores de la lista. En esas circunstancias, no se puede considerar que el Estado parte ha violado el Pacto.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte en cuanto al fondo

9.1. El 21 de enero de 2008, los autores reiteran sus comentarios precedentes e indican que pronto hará cinco años que figuran en la lista, siendo así que el Estado parte había dicho inicialmente que se habían aceptado como cargos contra ellos algunos hechos pertinentes. Más adelante, el Estado parte se verá obligado a admitir que no se pudo aceptar como cargo contra ellos ningún elemento pertinente a raíz no sólo de una resolución tanto penal como civil, contra la que no apeló el Estado parte. Este último se siente reducido a la impotencia, en tanto que otras naciones, antes de transmitir informaciones a la ligera, efectúan una investigación y, llegado el caso, se niegan a poner en una lista internacional el nombre de personas sometidas a su jurisdicción⁴³.

9.2. El abogado señala que, en los Estados Unidos, en la lista de las Naciones Unidas no figura ningún miembro de la Global Relief Foundation, aparte de los autores⁴⁴. Ni Francia ni Kosovo ni Bosnia ni el Pakistán, donde esa organización tenía oficinas en funcionamiento, sintieron la necesidad de hacer una denuncia. El fundador de la Global Relief Foundation estuvo encarcelado 19 meses en los Estados Unidos y después fue extraditado al Líbano sin haber sido juzgado. Desde entonces está en libertad y viaja por el mundo sin ningún problema. Los autores, que no tienen ni la función ni las responsabilidades del fundador de la Global Relief Foundation, ven paralizada su vida, así como la de sus hijos, a causa de esa lista: no pueden salir de su país ni abrir una cuenta bancaria, y están expuestos al pago de derechos por sus cuentas bloqueadas⁴⁵. Por último, ya el 7 de diciembre de 2005 los autores pidieron en vano al ministerio público federal que se les restituyeran los bienes y efectos que les habían sido incautados en un registro. Las diferentes autoridades se arrojan unas a otras la responsabilidad de entregar esos objetos, aunque ya no está en curso ninguna instrucción contra los autores.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

10.1. El Comité de Derechos Humanos examinó la comunicación teniendo en cuenta toda la información que le facilitaron las partes, como dispone el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

⁴³ El abogado aporta un informe de la National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (*Staff Monograph on Terror Financing*, cap. 5, estudio sobre el asunto *Al-Barakaat*) y un artículo del *Wall Street Journal Europe* ("Asset-Freeze List Sparks Rift Between U.S., European Allies"), del 21 de mayo de 2002, que, según él, demuestran "esa prudencia elemental".

⁴⁴ El Consejo aporta una carta de un abogado estadounidense de fecha 9 de julio de 2003.

⁴⁵ El abogado aporta unos estados de cuentas bancarias.

10.2. El Comité recuerda que, en su decisión sobre la admisibilidad, indicó que las disposiciones del artículo 1 del Protocolo Facultativo no obstaban para que examinara la comunicación. A este respecto, el Comité señala que el Estado parte ha indicado en diversas observaciones que está obligado a cumplir las decisiones del Consejo de las Naciones Unidas y que todas las resoluciones del Consejo han quedado incorporadas a la reglamentación europea, habida cuenta de que, a consecuencia del traspaso de competencias de los Estados miembros a la Comunidad Europea, la aplicación de medidas económicas decididas por las Naciones Unidas es competencia de la Comunidad. El Estado parte precisa que la reglamentación europea que incorpora las resoluciones del Consejo de Seguridad es obligatoria y directamente aplicable en su territorio, y que tiene primacía con respecto a la normativa nacional que sea incompatible con ella. El Comité señala igualmente que los autores, en sus observaciones sobre el fondo de la cuestión, reiteran sus comentarios precedentes e indican que hace más de cinco años que figuran en la lista de sanciones. El Comité observa que la mayor parte de los elementos se refieren a partes de la comunicación que ya fueron objeto de un estudio minucioso al examinar la admisibilidad. En consecuencia, el Comité estima que no procede reconsiderar su propia competencia para examinar la presente comunicación y que los otros argumentos deben analizarse en el contexto del examen sobre el fondo.

10.3. Aunque las partes no han invocado el artículo 46 del Pacto, el Comité, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del presente caso, estimó conveniente considerar la pertinencia de esa disposición. El Comité recuerda que el artículo 46 del Pacto establece que ninguna disposición de este deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Considera, empero, que el presente caso no atañe en modo alguno a la interpretación de una disposición del Pacto que pueda menoscabar una disposición de la Carta de las Naciones Unidas. El caso se refiere a la compatibilidad con el Pacto de medidas nacionales adoptadas por el Estado parte para dar cumplimiento a una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En consecuencia, el Comité entiende que el artículo 46 no es pertinente en el presente caso.

10.4. Según los hechos expuestos al Comité, los activos de los autores fueron congelados por el Estado parte después que sus nombres se pusieron en la lista consolidada del Comité de Sanciones de las Naciones Unidas, lista que posteriormente fue objeto de un reglamento de la Comunidad Europea y, después, de un decreto ministerial del Estado parte. Además, la inclusión de los nombres de los autores en la lista de sanciones no les permite viajar libremente. Los autores sostienen que se han vulnerado sus derechos a un recurso efectivo, a viajar libremente y a no ser objeto de ataques ilegales a su honra y reputación, el principio de la legalidad de la pena, el respeto de la presunción de inocencia y su derecho a un procedimiento con las debidas garantías estructurales.

10.5. En cuanto a la violación del artículo 12 del Pacto, los autores indican que ya no pueden viajar ni salir de Bélgica y que el Sr. Sayadi no pudo aceptar una oferta de trabajo que se le hizo en otro país. El Estado parte no impugna esa afirmación y el Comité dictamina de entrada que en el presente caso se ha restringido el derecho de los autores a viajar libremente. Señalando su Observación general N° 27 relativa al artículo 12 y que la libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, el Comité recuerda, sin embargo, que los derechos contemplados en el artículo 12 no son absolutos. El párrafo 3 del artículo 12 del Pacto prevé casos excepcionales en que se puede restringir el ejercicio de esos derechos. Según las disposiciones de este párrafo, el Estado parte únicamente podrá restringir su ejercicio

si las restricciones se hallan previstas en la ley, son necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas o los derechos y libertades de terceros y son compatibles con los demás derechos reconocidos en el Pacto. En su Observación general N° 27, el Comité señala que "no basta con que las restricciones se utilicen para conseguir fines permisibles, deben ser necesarias también para protegerlos" y que "las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora".

10.6. En el caso de autos, el Comité observa que la prohibición de viajar impuesta a las personas enumeradas en la lista de sanciones, en particular los autores, está prevista en resoluciones del Consejo de Seguridad que el Estado parte considera vinculantes en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, el Comité considera que, sea como fuere, tiene competencia para examinar la compatibilidad con el Pacto de medidas nacionales adoptadas atendiendo a una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Comité, en su calidad de garante de los derechos protegidos por el Pacto, debe averiguar hasta qué punto las obligaciones impuestas al Estado parte por las resoluciones del Consejo de Seguridad pueden justificar el menoscabo del derecho a circular libremente, protegido por el artículo 12 del Pacto.

10.7. El Comité destaca que la obligación de cumplir las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta puede constituir una de las "restricciones" a que se refiere el párrafo 3 del artículo 12, necesaria en particular para proteger la seguridad nacional o el orden público. Con todo, el Comité recuerda que la prohibición de viajar dimana del hecho de que en primer lugar el Estado parte transmitió los nombres de los autores al Comité de Sanciones de las Naciones Unidas. El Estado parte propuso ponerlos en la lista el 19 de noviembre de 2002, apenas unas semanas después de que se abriera la instrucción el 3 de septiembre de 2002. Según los autores, la incorporación en la lista parecía prematura e injustificada. Sobre este particular, el Comité señala el argumento del Estado parte de que la asociación a que pertenecen los autores es la filial europea de la Global Relief Foundation, que fue puesta en la lista de sanciones el 22 de octubre de 2002, y que al hacerlo quedó constancia en la lista de que están vinculadas a esa organización sus filiales europeas, entre ellas la asociación a que pertenecen los autores. El Estado parte señala además que cuando una organización benéfica aparece en la lista, también deben aparecer las principales personas vinculadas a ella, extremo éste que ha sido confirmado por el Comité. El Comité estima que los argumentos del Estado parte no son determinantes, en particular teniendo en cuenta que otros Estados no han comunicado al Comité de Sanciones el nombre de otros empleados de la misma organización benéfica (véase el párrafo 9.2 más arriba). Además, observa que los nombres de los autores se transmitieron al Comité de Sanciones incluso antes de que pudieran ser oídos. El Comité estima que, en el caso de autos, y no obstante el hecho de que el Estado parte no es competente para quitar él mismo el nombre de los autores de las listas de las Naciones Unidas o de las listas europeas, incurre en responsabilidad porque los nombres de los autores figuran en esas listas y por la consiguiente prohibición de viajar.

10.8. El Comité observa que una instrucción penal abierta respecto de los autores a solicitud del ministerio público terminó en 2005 con un auto de sobreseimiento, por lo que los autores no plantean amenaza alguna a la seguridad nacional ni al orden público. Por lo demás, el propio Estado parte pidió en dos ocasiones que se quitaran los nombres de los autores de la lista de sanciones, entendiendo así que éstos no debían quedar sometidos a, entre otras, restricciones del derecho a salir del país. Tanto el sobreseimiento como las solicitudes de las autoridades belgas

de quitar los nombres de los autores de la lista de sanciones demuestran que esas restricciones no se corresponden con el párrafo 3 del artículo 12. Por consiguiente, el Comité considera que del conjunto de los hechos no se desprende que la restricción del derecho de los autores a salir del país haya sido necesaria para proteger la seguridad nacional o el orden público. El Comité llega a la conclusión de que se ha violado el artículo 12 del Pacto.

10.9. En relación con la denuncia de que se infringió el artículo 14, párrafo 1, los autores señalan que fueron puestos en la lista de sanciones y que se bloquearon sus activos sin que tuvieran acceso a la "información pertinente" que justificase la aparición en la lista y sin que ningún tribunal se pronunciase sobre su suerte. Los autores ponen de relieve igualmente la prolongada aplicación de esas sanciones y dicen que no tuvieron acceso a ningún recurso efectivo, en violación del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto. El Comité señala a este respecto que el Estado parte indica que los autores dispusieron de un recurso, puesto que lo demandaron ante el Tribunal de Primera Instancia de Bruselas y consiguieron que se remitiese al Comité de Sanciones una solicitud de exclusión de la lista. Limitándose al examen de los actos del Estado parte, el Comité estima pues que los autores dispusieron de un recurso efectivo dentro de las competencias del Estado parte, que trató de darles curso haciendo dos peticiones de exclusión. El Comité cree que los hechos sometidos a su consideración no ponen de manifiesto que se haya producido una violación del párrafo 3 del artículo 2 ni del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto.

10.10. En cuanto a la denuncia de violación del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto, y a los argumentos de los autores que afirman que la aplicación de sanciones se caracterizó por la inobservancia de un plazo razonable en el procedimiento, más particularmente en la instrucción relativa al cargo de asociación delictiva y blanqueo de capitales, el Comité observa que la instrucción penal se abrió el 3 de septiembre de 2002 y que el Tribunal de Primera Instancia de Bruselas declaró el sobreseimiento el 19 de diciembre de 2005. El Estado parte señala que los autores no dicen por qué motivo les parece que no se respetó el plazo razonable de instrucción. Añade que los tres años y medio de la instrucción se justifican por la complejidad del sumario y por el hecho de que varias diligencias en la instrucción se practicaron en el extranjero. El Comité recuerda que la cuestión de demora excesiva y de lo que es razonable debe evaluarse caso por caso, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la complejidad del asunto. En el presente caso, el Comité estima que los hechos que se han sometido a su consideración no ponen de manifiesto que se haya producido una violación del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto, en lo que concierne a la duración de la instrucción.

10.11. En lo que se refiere a la denuncia de violación de los párrafos 2 y 3 del artículo 14 y del artículo 15, relativos al procedimiento de sanciones, el Comité recuerda que, en su decisión sobre la admisibilidad, estimó que los elementos suficientemente acreditados que se habían expuesto estaban íntimamente ligados al fondo de la cuestión y, así, debían ser examinados en cuanto al fondo. A ese respecto, observa los argumentos de los autores que estiman que las sanciones de que son objeto son de naturaleza penal, y que el Estado parte añadió a la imposición de sanciones una instrucción penal (véase el párrafo 5.9). El Comité observa también los argumentos del Estado parte que sostiene que las sanciones no pueden calificarse de penas dado que la congelación de los fondos no es una sanción que resultase de un procedimiento penal o de una condena (véase el párrafo 6.2). El Estado parte señala por otro lado que la inclusión en la lista no tiene carácter represivo sino preventivo, como se desprende en particular del hecho de que las personas afectadas pueden obtener excepciones a la congelación de sus activos y a la prohibición de viajar (véase el párrafo 6.4). El Comité recuerda que su interpretación del Pacto parte del

principio de que el sentido de sus expresiones y conceptos es independiente de todo sistema nacional o legislación y que debe atribuir un sentido autónomo a sus expresiones⁴⁶. Aunque el régimen de sanciones tenga consecuencias severas para los interesados, lo que podría indicar que ese régimen tiene carácter punitivo, el Comité considera que no se refiere a una acusación de carácter penal en el sentido del párrafo 1 del artículo 14. En consecuencia, el Comité estima que los hechos no ponen de manifiesto que haya habido una violación del párrafo 3 del artículo 14, del párrafo 2 del artículo 14 ni del artículo 15 del Pacto.

10.12. En lo tocante a la denuncia de violación del artículo 17 del Pacto, el Comité observa los argumentos de los autores según los cuales todas sus señas están a disposición de todos al figurar en la lista del Comité de Sanciones. Recuerda que el artículo 17 establece el derecho de toda persona a ser protegida contra las injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como contra los ataques ilegales a su honra y reputación. Las obligaciones impuestas por ese artículo exigen que el Estado parte adopte medidas, legislativas o de otra índole, destinadas a hacer efectiva la prohibición de tales injerencias y ataques a la protección de este derecho. En el presente caso, el Comité dictamina que cualquiera puede consultar la lista de sanciones en Internet bajo el título "The Consolidated List established and maintained by the 1267 Committee with respect to Al-Qaida, Usama Bin Laden, and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them" ("Lista consolidada con respecto a Al-Qaeda, Osama bin Laden y los talibanes y otras personas, grupos o empresas y entidades asociadas con ellos"). Dictamina también que los nombres de los autores fueron reproducidos en el Decreto ministerial de 31 de enero de 2003, por el cual se modificaba el Decreto ministerial de 15 de junio de 2000 de ejecución del Real decreto de 17 de febrero de 2000 relativo a las medidas restrictivas aplicadas a los talibanes del Afganistán, y fueron publicados en el *Diario Oficial* del Estado parte. El Comité estima que la divulgación de información personal sobre los autores constituye un ataque a su honra y reputación dada la asociación negativa que pueden hacer algunos entre los nombres de los autores y el título de la lista de sanciones. Además, se han publicado numerosos artículos de prensa que ponen en tela de juicio la reputación de los autores y éstos deben exigir regularmente que se publique su respuesta.

10.13. El Comité señala que los autores argumentan que debe imputarse al Estado parte la responsabilidad de que sus nombres figuren en la lista de sanciones de las Naciones Unidas, lo que ha dado lugar a injerencias en su vida privada y a ataques ilegales a su honra y reputación. El Comité recuerda que fue el Estado parte quien comunicó en primer lugar al Comité de Sanciones todos los datos personales relativos a los autores. El Estado parte alega que estaba obligado a transmitir los nombres de los autores al Comité de Sanciones (véase el párrafo 10.7 más arriba). Con todo, el Comité observa que el Estado parte transmitió los nombres de los autores al Comité de Sanciones el 19 de noviembre de 2002 sin esperar la conclusión de la instrucción penal abierta a solicitud del ministerio público. Observa además que los nombres siguen figurando en las listas, a pesar del auto de sobreseimiento que se dictó en 2005. No obstante las solicitudes de supresión que hizo el Estado parte, los nombres y señas de los autores siguen siendo de dominio público en las Naciones Unidas, en Europa y en el Estado parte. El Comité estima, por tanto, que en el presente caso, no obstante el hecho de que el

⁴⁶ Véase, en particular, la comunicación N° 50/1979, *van Duzen c. el Canadá*, dictamen aprobado el 7 de abril de 1982, párr. 10.2.

Estado parte no es competente para quitar por sí mismo los nombres de los autores de las listas de las Naciones Unidas o de las listas europeas, es responsable de que los nombres de los autores figuren en esas listas. El Comité llega a la conclusión de que el conjunto de los hechos pone de manifiesto que, a causa de los actos del Estado parte, se han producido ataques ilegales al honor y reputación de los autores. Por lo tanto, el Comité dictamina que ha habido violación del artículo 17 del Pacto.

11. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dictamina que de los hechos que le han sido expuestos se desprende que se ha producido una violación del artículo 12 y del artículo 17.

12. De conformidad con el párrafo 3 a) del artículo 2 del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de ofrecer a los autores un recurso efectivo. Aunque el Estado parte no sea competente para quitar por sí mismo los nombres de los autores de la lista del Comité de Sanciones, el Comité estima que tiene la obligación de adoptar todas las medidas posibles para que se supriman de la lista de sanciones lo antes posible, de proporcionar a los autores una posible indemnización y de divulgar las solicitudes de supresión. El Estado parte tiene además la obligación de velar por que en el futuro no se cometan violaciones semejantes.

13. Teniendo presente que, por ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, en virtud del artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a garantizar un recurso efectivo y ejecutorio cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. Se pide al Estado parte asimismo que publique el dictamen del Comité.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la versión original el texto francés. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Apéndice A

VOTOS PARTICULARES RELATIVOS A LA DECISIÓN DE ADMISIBILIDAD DEL COMITÉ

Voto particular (parcialmente disidente) de los miembros del Comité Sir Nigel Rodley, Sr. Ivan Shearer y Sra. Iulia Antoanella Motoc

Habiendo separado la admisibilidad del fondo, habría sido de esperar que el Comité expusiera las razones por las que declara inadmisibile esta comunicación. Ahora bien, en relación con el párrafo 3 del artículo 2, el artículo 12, los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 14, y los artículos 15 y 17 del Pacto, el Comité se limita a decir, sin justificar su afirmación, que "la información facilitada por el autor está íntimamente ligada al asunto y debe ser por lo tanto examinada en cuanto al fondo".

Aunque el Estado parte no ha señalado explícitamente ese argumento, es evidente que hizo todo lo posible para que se quitara a los autores de las listas. Con ello, les proporcionó el único recurso a su alcance. Por lo tanto, a menos que el Comité considere que el mero hecho de que el Estado parte se haya atendido al procedimiento del Consejo de Seguridad para incluir y suprimir nombres de las listas (no habiendo mala fe del Estado parte ni abuso o extralimitación manifiesta por parte del Consejo de Seguridad) puede constituir de por sí vulneración del Pacto, no está claro cómo se puede considerar a los autores, a tenor del artículo 1 del Protocolo Facultativo, víctimas del incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados partes en virtud del Pacto.

Por supuesto, admitimos que los autores pueden haber sido agraviados injustamente por el ejercicio de las facultades desmesuradas que se ha arrogado el Consejo de Seguridad, obstaculizando la corrección de los errores. Resulta bastante preocupante que el poder ejecutivo de 15 Estados miembros se atribuya, sin celebrar consultas y sin los controles que se aplicarían en el plano nacional, la facultad de hacer pura y simplemente caso omiso de la tradición constitucional centenaria de los Estados de ofrecer protección contra el ejercicio abusivo y opresivo del poder ejecutivo. Así y todo, no se puede poner en entredicho al Consejo de Seguridad en virtud del Pacto ni menos del Protocolo Facultativo.

Incluso si pudiera considerarse a los autores víctimas del incumplimiento de las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del Pacto, la hipótesis sin precedentes del Comité, según la cual las quejas de los autores por sí mismas podrían tener fundamento en virtud del párrafo 3 del artículo 2, nos deja perplejos. Tampoco entendemos en qué se basa el Comité para afirmar que los artículos 14 y 15 podrían aplicarse a actos que el Estado parte califica acertadamente de índole administrativo y no penal.

(Firmado): Sir Nigel Rodley

(Firmado): Sr. Ivan Shearer

(Firmado): Sra. Iulia Antoanella Motoc

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

**Voto particular (parcialmente disidente) de los miembros del Comité
Sres. Walter Kälin y Yuji Iwasawa**

Concordamos con el Comité en que las reclamaciones de los autores con arreglo al párrafo 3 del artículo 2, el artículo 12, el párrafo 1 del artículo 14 y el artículo 17 del Pacto y la información presentada por ellos están íntimamente ligadas al fondo del caso y, por consiguiente, sin perjuicio del desenlace que pueda tener éste, deben examinarse en cuanto al fondo.

Al mismo tiempo, seguimos creyendo que las denuncias de violación de los párrafos 2 y 3 del artículo 14 y del artículo 15 deberían haberse declarado inadmisibles *ratione materiae*. Si bien es cierto que la congelación de los activos financieros de los autores forma parte de la lucha contra el terrorismo, está claro que esa medida no tiene por objeto castigar a los autores por su presunta conducta ilegal, sino más bien impedirles que sigan prestando su presunto apoyo a actividades terroristas y, por tanto, es de carácter administrativo.

(Firmado): Sr. Walter Kälin

(Firmado): Sr. Yuji Iwasawa

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Voto particular (disidente) de la Sra. Ruth Wedgwood

De conformidad con el Protocolo Facultativo, el ámbito de competencia del Comité de Derechos Humanos es limitado. Sólo puede "considerar" comunicaciones de individuos que invoquen las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos si se refieren a violaciones por un Estado que es parte en el Protocolo Facultativo⁴⁷.

La cuestión de que trata la comunicación no cumple esa condición. La queja de los nacionales belgas Nabil Sayadi y Patricia Vinck es inadmisibile porque no se refiere a una violación constatable cometida por el Estado parte.

Los autores se quejan de los actos y decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no de actos de Bélgica. Las resoluciones del Consejo de Seguridad han establecido medidas administrativas para prevenir la financiación y facilitación del terrorismo internacional. Esas sanciones se aplican "a las personas, los grupos, las empresas y las entidades asociados con Al-Qaeda, Osama bin Laden o los talibanes", incluidos los "que hayan participado en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos de terrorismo, reclutado gente para cometerlos o prestado apoyo de otro tipo para ellos"⁴⁸.

Al imponer este régimen obligatorio de sanciones económicas, el Consejo de Seguridad actuó acogiéndose al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Los controles financieros están destinados a evitar que agentes privados cometan actos de terrorismo catastrófico, entre ellos actos de violencia contra civiles. El Consejo ha querido responder a una "amenaza a la paz" y "mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales"⁴⁹.

El párrafo 2 del Artículo 48 de la Carta de las Naciones Unidas dispone que las decisiones del Consejo de Seguridad "*serán llevadas a cabo* por los Miembros de las Naciones Unidas *directamente* y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte" (sin cursivas en el original)⁵⁰. El Artículo 25 dispone asimismo que "[l]os Miembros de las Naciones Unidas *convienen en aceptar y cumplir las decisiones* del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta" (sin cursivas en el original). Por último, el Artículo 103 dice que

⁴⁷ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 1.

⁴⁸ Véase el quinto párrafo del preámbulo de la resolución 1617 (2005) del Consejo de Seguridad.

⁴⁹ Véase el Artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁵⁰ El texto completo del Artículo 48 es el siguiente:

"1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad.

2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte."

"[e]n caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta".

El Comité no está facultado para utilizar una denuncia contra un Estado como pretexto para reescribir esas disposiciones de la Carta. Como ha admitido el propio Comité, no tiene competencia en segunda instancia para revisar las decisiones del Consejo de Seguridad. Tampoco puede condenar a un Estado por haber cumplido esas decisiones. Ello sería incompatible con la estructura constitucional de la Carta de las Naciones Unidas y con las obligaciones del Comité en virtud del Pacto.

El Consejo de Seguridad solicitó al Estado belga información sobre los autores. La decisión de poner el nombre de los autores en la lista de personas que pueden verse afectadas por sanciones financieras contra Al-Qaeda y sus afiliados fue adoptada por el Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad, no por Bélgica⁵¹.

Aun al margen de su mandato limitado, el Comité no puede dejar de ver lo que está en juego en este caso. Los derechos humanos y las decisiones de cumplimiento obligatorio del Consejo de Seguridad tienen un objetivo común, la preservación de la vida de personas inocentes. Si el Consejo de Seguridad puede ocuparse de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, ello es para evitar el flagelo de la guerra que en la práctica moderna abarca también los conflictos civiles de aniquilamiento recíproco. Además, el Consejo de Seguridad ha llegado a la conclusión de que la paz internacional obliga a prevenir los actos de terrorismo catastrófico.

La Carta de las Naciones Unidas reconoce la importancia fundamental de los derechos humanos (véanse los Artículos 55 y 56). El Consejo de Seguridad debe seguir buscando formas de aplicar las sanciones de manera eficaz y justa. Las sanciones económicas tienen consecuencias considerables para los civiles, incluso cuando no están dirigidas a entidades o personas concretas. De hecho, con las llamadas sanciones "inteligentes" se persigue limitar los efectos de esas medidas para las personas que presuntamente contribuyen a que perdure un conflicto.

Pero el Consejo de Seguridad tiene también la misión de prevenir la comisión de crímenes de lesa humanidad, ya sea por agentes estatales o no estatales, que constituyen amenazas a la paz

⁵¹ Fue asimismo decisión del Comité de Sanciones, y no de Bélgica, que cuando una organización benéfica figurara en la lista de sanciones, también debían figurar "las principales personas vinculadas a ella". Véase el párrafo 4.6 de la recomendación del Comité. Los autores fueron el director y la secretaria de la asociación Fondation Secours International, presentada como filial europea de una organización que figura en la lista de sanciones desde octubre de 2002. Los autores sostienen que la "imposición de sanciones contra particulares no es conforme a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas". Esa es, sin embargo, una cuestión en que el Comité no tiene competencia y, de hecho, la queja de los autores es contraria a la práctica establecida del Consejo de Seguridad.

y la seguridad internacionales⁵². Las sanciones del Consejo de Seguridad fueron adoptadas para proteger el derecho humano más importante, el derecho a la vida.

Los autores de la comunicación no han solicitado el desbloqueo de ninguna parte de sus bienes con arreglo a la excepción humanitaria prevista en la resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad. Además, Bélgica ha conseguido en dos ocasiones que se reexaminen los motivos por los que se puso a los autores en la lista.

Los autores formulan otras tres denuncias contra el Estado parte, ninguna de las cuales reúne los criterios correspondientes. La primera sería la violación del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto, que sólo se aplica a asuntos penales. En el curso de la instrucción penal abierta por Bélgica se investigaron las alegaciones de que el Sr. Sayadi tenía "numerosos contactos, con varios responsables vinculados a la red Al-Qaeda"⁵³. No hay indicación de que la instrucción haya durado más de lo razonable⁵⁴ y la cuestión penal quedó zanjada.

El párrafo 3 del artículo 14 no es aplicable como tal a organizaciones internacionales, pero, al margen de ello, el régimen de sanciones impuesto por el Consejo de Seguridad no es un procedimiento penal. En la resolución 1735 (2006) del Consejo de Seguridad se reafirma que las medidas financieras "son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el derecho interno"⁵⁵. La clase y el valor de las pruebas necesarias para inculpar y condenar a alguien en un proceso penal en un Estado parte pueden no coincidir con las normas que el Consejo juzgue apropiadas para imponer sanciones civiles preventivas. Algunos miembros del Comité de Derechos Humanos pueden no estar de acuerdo con la decisión del Consejo de Seguridad, pero, sin quitarle importancia a la equidad o al derecho a un nuevo examen adecuado, no le toca al Comité de Derechos Humanos determinar cuáles son los requisitos de prueba apropiados para que el Consejo de Seguridad entre en acción⁵⁶.

⁵² Véanse, por ejemplo, "La responsabilidad de proteger", informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, de diciembre de 2001, y el informe del Grupo de alto nivel del Secretario General sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, de 2004, párrs. 199 a 205.

⁵³ Véase la recomendación del Comité de Derechos Humanos, párr. 4.2.

⁵⁴ Véase la recomendación del Comité de Derechos Humanos, párr. 4.10. Para la instrucción en Bélgica fue preciso buscar pruebas en el extranjero mediante "comisiones rogatorias", proceso que lleva mucho tiempo.

⁵⁵ Véase el párrafo 10 del preámbulo de la resolución 1735 (2006) del Consejo de Seguridad.

⁵⁶ Compárese la opinión del Grupo de alto nivel, párr. 182 ("Cuando las sanciones se apliquen a listas de personas o entidades, los comités de sanciones deberían establecer procedimientos para revisar los casos de quienes afirmen que sus nombres se han incluido o mantenido por error en esas listas").

Por último, no hay razón para invocar los artículos 15 y 17 del Pacto. Los autores no han sido declarados culpables de un delito desde que ocurrieron los hechos. Por consiguiente, el párrafo 1 del artículo 15 no se aplica. La excepción prevista en el párrafo 2 también se aplica a los actos de violencia de Al-Qaeda contra civiles inocentes, pues se trata de actos "delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional". La idea de complicidad y ayuda para cometer esos actos, incluso por medios indirectos, forma parte del derecho consuetudinario. En cuanto al artículo 17, no ha habido injerencias "arbitrarias" o "ilegales" en la vida privada de los autores, como tampoco "ataques ilegales a su honra y reputación". Las únicas medidas que adoptó Bélgica se ajustaron a la decisión vinculante del Consejo de Seguridad.

(Firmado): Ruth Wedgwood

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Apéndice B

VOTOS PARTICULARES RELATIVOS A LA DECISIÓN DEL COMITÉ SOBRE EL FONDO

Voto particular (disidente) del Sr. Ivan Shearer

El Comité ha sacado la conclusión de que, al transmitir el 19 de noviembre de 2002 los nombres de los autores al Comité de Sanciones de las Naciones Unidas, el Estado parte violó los artículos 12 y 17 del Pacto en la medida en que ese acto dio lugar a que los autores figuraran en la lista de sanciones, con consecuencias perjudiciales para su libertad de movimiento, su honra y reputación, así como para el respeto de su vida privada. El Comité ha estimado que el Estado parte había procedido de manera prematura, y por tanto injustificada, al comunicar los nombres de los autores al Comité de Sanciones antes del cierre de la instrucción penal abierta por el ministerio público con respecto a las actividades de los autores.

A mi parecer, el Comité no ha debido aceptar esa comunicación por inadmisibile.

El Estado parte tenía la obligación de cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con arreglo al Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas. En virtud del Artículo 103 de la Carta, las obligaciones originadas en este instrumento prevalecen sobre cualquier otra obligación. El razonamiento del Comité, en particular en el párrafo 10.6 del dictamen, parece indicar que considera que el Pacto está en un plano de igualdad con la Carta y no subordinado a ella. Habría que trasponer la normativa de derechos humanos en la normativa de la Carta y en el conjunto del derecho internacional consuetudinario en general, y armonizarla con estos⁵⁷.

Tal vez sea posible, por lo que se refiere a la cuestión específica, planteada en la comunicación, de la aplicación por el Estado parte de la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, considerar que los Estados disponen de cierto margen de discreción cuando dan efecto a las decisiones obligatorias del Consejo de Seguridad. Esa discrecionalidad ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia Europeo en su sentencia de 3 de septiembre de 2008 relativa a los asuntos conjuntos *Kadi y Al Karakaat International Foundation c. el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas*, dictada tras el intercambio de escritos de las partes en la presente comunicación⁵⁸. El Tribunal anuló el reglamento de la Unión Europea en virtud del cual se había sancionado a los demandantes en el asunto en razón de que ese texto no establecía un mecanismo para informar a los interesados de los elementos aportados

⁵⁷ Para una situación análoga, véase el párrafo 11 de la Observación general N° 31 del Comité sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, en que se dice a propósito de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado: "Si bien, con respecto a determinados derechos consagrados en el Pacto, normas más específicas de derecho internacional humanitario pueden ser pertinentes a efectos de interpretación de los derechos consagrados en el Pacto, ambas esferas del derecho son complementarias y no mutuamente excluyentes."

⁵⁸ Sentencia del Tribunal (sala superior) en los asuntos C-402/05 y C-415/05 P, párr. 298.

en su contra y permitirles ser oídos para responder al respecto. Con todo, la situación del Estado parte en el presente caso es diferente. No fue Bélgica quien ordenó que los autores figuraran en la lista; Bélgica no hizo más que comunicar información al dar el nombre de personas vinculadas a una organización precisa. No fue sino después de poner sus nombres en la lista de sanciones de las Naciones Unidas que se sometió a los autores a las medidas enunciadas en los decretos ministeriales belgas de ejecución y en la reglamentación de la Unión Europea.

La cronología de los acontecimientos expuesta en los párrafos 2.1 a 2.3 del dictamen del Comité demuestra, a mi juicio, que el Estado parte actuó de buena fe al plegarse a las exigencias del Consejo de Seguridad formuladas en una resolución vinculante. No sería razonable afirmar, ni siquiera suponiendo que los Estados tienen cierta discrecionalidad para decidir la forma en que dan cumplimiento a esas obligaciones, que el Estado parte habría debido esperar la conclusión de la instrucción penal abierta el 3 de septiembre de 2002 (es decir, más de dos meses antes de la transmisión de los nombres de los autores al Comité de Sanciones) y cerrada apenas el 19 de diciembre de 2005. Hay que tener en cuenta la gravedad y la inminencia presuntas del peligro que suponen las personas y asociaciones inscritas en la lista del Comité de Sanciones.

En realidad, el propio Tribunal de Justicia Europeo ha admitido en el asunto citado que la anulación con efecto inmediato del reglamento litigioso que rige la aplicación de sanciones hubiera podido afectar irreversiblemente la eficacia de las medidas si resultaba que estaban justificadas. Así, suspendió la ejecución de la orden de anulación por un periodo de tres meses⁵⁹.

Además, el Estado parte ha tratado en vano de conseguir que se quiten los nombres de los autores de la lista. No tiene ningún otro medio de rectificar el error que se ha cometido. Como tampoco cabe la posibilidad de recurso ya que el Estado parte ha actuado de buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de un texto de derecho superior. En estas circunstancias no cabe la posibilidad de violación del Pacto.

(Firmado): Ivan Shearer

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe del Comité a la Asamblea General.]

⁵⁹ Orden, párrs. 373 a 376.

Voto particular del Sr. Yuji Iwasawa

El Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas dispone: "En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta."

El Estado parte ha señalado que las normas relativas a comunicaciones impiden que los autores pongan en entredicho las medidas que el propio Estado parte ha adoptado en cumplimiento de las obligaciones impuestas en la Carta y que el Artículo 103 exonera a los Estados de toda responsabilidad en caso de que no puedan cumplir una obligación dimanante de un instrumento de rango inferior.

En el dictamen, la mayoría del Comité rechaza los argumentos del Estado parte y se circunscribe a declarar que el Comité estima que, al margen de esto, tiene competencia para examinar la compatibilidad con el Pacto de las medidas que se adopten en el plano nacional atendiendo a una resolución del Consejo de Seguridad (párr. 10.6). Yo no creo que el Comité pueda soslayar de esta manera la cuestión que se plantea en virtud del Artículo 103 de la Carta y propongo, pues, la argumentación siguiente.

La Corte Internacional de Justicia subrayó en el asunto Lockerbie que "los Miembros de las Naciones Unidas están en la obligación de aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con el Artículo 25 de la Carta" y que "de conformidad con el Artículo 103 de la Carta, las obligaciones contraídas por las partes prevalecen sobre sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional..." (*Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya Árabe Libia c. el Reino Unido, medidas cautelares, ordenanza de 14 de abril de 1992, 1992, C.I.J., pág. 3, 15, párr. 39, Jamahiriya Árabe Libia c. los Estados Unidos, 1992, C.I.J., pág. 114, 126, párr. 42).*

Observo que, además del Artículo 103, la Carta contiene otro artículo, el Artículo 24, que dispone que, en el desempeño de las funciones que le impone la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad "procederá de acuerdo con los Principios y Propósitos de las Naciones Unidas". El párrafo³ del Artículo¹ dispone que uno de los Propósitos de las Naciones Unidas es fomentar y alentar el respeto universal y efectivo "a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" y el Artículo 55 c) dispone que las Naciones Unidas "promoverá ...el respeto universal [y efectivo] a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". Por último, en virtud del Artículo 25 de la Carta, los Miembros de las Naciones Unidas "convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta".

En ese contexto, el Comité ha examinado en el presente caso los actos del Estado parte a la luz de las obligaciones que había contraído en virtud del Pacto. Los Estados partes están obligados a cumplir las obligaciones dimanantes del Pacto lo más que puedan, aun en cumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad.

La Carta de las Naciones Unidas es una "norma pertinente de derecho internacional" que se ha de tomar en cuenta en la interpretación del Pacto, según lo dispuesto en el párrafo 3 c) del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El Comité observa acertadamente que "la obligación de cumplir las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta puede constituir una de las restricciones a que se refiere el párrafo 3 del artículo 12, necesaria para proteger la seguridad nacional o el orden público" (párr. 10.7).

En el presente caso, los autores han señalado que la propuesta de inscripción en la lista, hecha por el Estado parte, era prematura e injustificada. El Estado parte transmitió los nombres de los autores al Comité de Sanciones el 19 de noviembre de 2002, apenas unas semanas después de la apertura de la instrucción el 3 de septiembre de 2002. El Estado parte ha señalado que la asociación a que pertenecen los autores era la filial europea de una organización que figuraba en la lista del Comité de Sanciones y que, cuando una organización de beneficencia figura en la lista, las principales personas vinculadas a ella también deben figurar en la lista. El Comité estima que los argumentos del Estado parte no son totalmente "determinantes, en particular teniendo en cuenta que otros Estados no han comunicado al Comité de Sanciones el nombre de otros empleados de la misma organización benéfica" (párr. 10.7) y concluye que "del conjunto de los hechos no se desprende que la restricción del derecho de los autores a salir del país haya sido necesaria para proteger la seguridad nacional o el orden público" (párr. 10.8)

En el mismo orden de cosas, por lo que se refiere al artículo 17 del Pacto, el Comité opina que el Estado parte es responsable de que los nombres de los autores figuren en la lista y concluye que, a causa de los actos del Estado parte "se han producido ataques ilegales a la honra y reputación de los autores" (párr. 10.13)

El Estado parte habría podido proceder de otra forma sin dejar de poner en efecto las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Por los motivos expuestos más arriba, es mi parecer que el Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas no es óbice para que el Comité saque las conclusiones que se formulan en el presente dictamen.

(Firmado): Yuji Iwasawa

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe del Comité a la Asamblea General.]

Voto particular de Sir Nigel Rodley

Con todo y que estuve en desacuerdo, junto con el Sr. Shearer y la Sra. Motoc, con la decisión de la mayoría sobre la cuestión de la admisibilidad, me sumo al dictamen del Comité sobre el fondo de la cuestión y con él saco la conclusión de que se produjeron violaciones de los artículos 12 y 17 del Pacto, a la luz de la información que aportó el abogado de los autores en la fase de examen del fondo y que no ha sido rebatida por el Estado parte. Esa información (párr. 9.2) dio motivos plausibles para concluir que la línea de conducta adoptada por el Estado parte no obedecía a las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular la resolución 1267 (1999).

El enfoque del Comité se limita a hacer un análisis de las cuestiones que están en juego conforme al Pacto únicamente. No examina directamente la posibilidad de conflicto con las resoluciones del Consejo de Seguridad en cuestión. Si existe ese conflicto, le toca a otros órganos determinar las posibles consecuencias jurídicas.

Si bien previamente estaba en desacuerdo, se debió a que suponía que en efecto había un conflicto entre las obligaciones del Estado parte con arreglo al Pacto y su obligación a priori, conforme a la Carta, de cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad que se le impone el Artículo 25 de la Carta (véase *Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya Árabe Libia c. el Reino Unido)*, ordenanza de 14 de abril de 1992, *C.I.J Recueil 1992*, pág. 3, párr. 39; *(Jamahiriya Árabe Libia c. los Estados Unidos de América)*, *C.I.J Recueil 1992*, pág. 114, párr. 42). Igualmente me basaba en el principio de que, conforme al Artículo 103 de la Carta, el conflicto debía resolverse en favor de las obligaciones dimanantes de las decisiones del Consejo de Seguridad. Asimismo, existía una presunción implícita de que el Comité no estaba en condiciones de apreciar la validez jurídica de las decisiones, es decir, de determinar si la obligación *prima facie* de cumplir las decisiones era una obligación definitiva. Pensándolo bien, llegué a la conclusión de que el propio Comité podía tener por lo menos una primera opinión por lo que se refiere a la existencia o no de un conflicto.

Así se plantea la cuestión de los criterios que cabría aplicar al interpretar las resoluciones a efectos de establecer si efectivamente existe un conflicto. El Artículo 24 de la Carta impone al Consejo de Seguridad la obligación de proceder "de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas". El párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta dispone que uno de los objetivos de las Naciones es el desarrollo y el aliento del "respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos". Una interpretación estricta de ese texto podría dar a entender que el Consejo de Seguridad no puede proceder de forma que conlleve la inobservancia de los derechos y libertades.

Yo no diría tanto. Con todo, el texto de la Carta hace pensar más bien que el primer criterio de interpretación es que es preciso suponer que la intención del Consejo de Seguridad no era que las medidas que se adopten atendiendo a sus resoluciones redunden en menoscabo de los derechos humanos.

Otro criterio sería suponer que, sea como fuere, la intención no era que se vulnerara una norma imperativa de derecho internacional (los derechos humanos) (*jus cogens*). Este criterio ha sido reconocido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (asuntos *Behrami y Behrami c.*

Francia y Saramati c. Francia, Alemania y Noruega (2007)) e incluso el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (*Kadi y Al Barakaat International Foundation c. el Consejo de la Unión Europea (2005)*).

Un tercer criterio sería que habría que suponer que no deben poder violarse los derechos que no podrían ser suspendidos en situación de emergencia pública grave según las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Esos derechos no se han incorporado necesariamente en su totalidad en normas de *jus cogens*.

Un cuarto criterio sería que, incluso en el caso de los derechos que cabría suspender en un estado de excepción, toda suspensión deberá estar supeditada a los principios de necesidad y de proporcionalidad. En otras palabras, las medidas requeridas deberían constituir un mínimo absoluto necesario en términos de restricción de la aplicación de la normativa de derechos humanos (véase la Observación general N° 29 del Comité de Derechos Humanos - 2001). Por otro lado, no existe ningún fundamento sólido para afirmar, como lo hacen a veces algunos, que, en caso de que la norma relativa a los derechos humanos en cuestión sea una obligación convencional, es preciso que se acaten las disposiciones procedimentales que haya establecido el instrumento. Por ejemplo, es posible que un instrumento prevea una notificación oficial, por vía de declaración por ejemplo, en caso de suspensión. Yo no veo ningún motivo que justifique que el cumplimiento de las decisiones que adopte el Consejo de Seguridad en respuesta a una amenaza a la paz y la seguridad internacionales se entorpezca por disposiciones de procedimiento de esa índole previstas en un convenio internacional. Se deduce, pues, que el incumplimiento de tal norma de procedimiento por un Estado parte en un instrumento internacional de derechos humanos no puede considerarse que demuestra que la suspensión no se produjo o no puede llevarse a cabo.

Por último, la práctica de un Estado con respecto a las decisiones del Consejo de Seguridad debe ser un elemento efectivo de interpretación. Es incluso quizás ese criterio el que efectivamente fue determinante para el Comité en el presente asunto, en la medida en que los autores han señalado -y han aportado elementos que sustenten ese argumento- que otros Estados en la misma situación que el Estado parte no habían procedido de la misma forma.

Aun cuando el Comité no tenga que pronunciarse sobre esta cuestión, me atrevería a sugerir que estos criterios serían igualmente de utilidad para todo aquel que deba apreciar la validez jurídica de una resolución del Consejo de Seguridad.

Sin querer aplicar en detalle los criterios mencionados a los hechos que se expusieron ante el Comité, cabría imaginar que el Consejo de Seguridad, en su primera respuesta a la necesidad de luchar contra el terrorismo excepcionalmente violento de Al-Qaeda, que había llegado al colmo con las atrocidades del 11 de septiembre de 2001, podía adoptar medidas que dieran lugar a la suspensión de derechos que puedan ser suspendidos (la libertad de circulación; el derecho a la vida privada; la propiedad igualmente, si bien no es un derecho amparado por el Pacto). Decididamente, podría comprenderse y de hecho se comprendió que el procedimiento de inscripción en una lista incluía esos elementos. Los principios de necesidad y de proporcionalidad impiden, sin embargo, dar respuestas definitivas. Al contrario, las respuestas varían en función de las condiciones existentes. No es fácil saber por qué, casi diez años después de la aprobación de la primera resolución del Consejo -la resolución 1267 (1999)- y siete años después del 11 de septiembre, el Consejo de Seguridad no haya podido elaborar procedimientos

más compatibles con los valores de los derechos humanos fundamentales de transparencia, responsabilidad y apreciación imparcial e independiente de los hechos. Cabe esperar que no sea necesario que pase mucho más tiempo para adaptar los procedimientos a esos valores. Así se evitaría a los Estados, incluidos los Estados partes en el Pacto u otros instrumentos internacionales de derechos humanos, la postura poco envidiable de tener que realizar ejercicios difíciles de interpretación e incluso de oposición a la validez de disposiciones de las resoluciones del Consejo de Seguridad cuando tienen que determinar las medidas legislativas o ejecutivas que deben adoptar.

(Firmado): Sir Nigel Rodley

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe del Comité a la Asamblea General.]
