



Asamblea General

Distr. general
11 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos
y las libertades fundamentales**

Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Informe del Secretario General

Resumen

La Asamblea General, en su resolución 70/148, reafirmó que los Estados debían cerciorarse de que las medidas adoptadas para combatir el terrorismo estuvieran en consonancia con las obligaciones que les incumbían en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario, e instó a los Estados a que, en la lucha contra el terrorismo, cumplieran plenamente las obligaciones que les incumbían en virtud del derecho internacional. Este informe se presenta con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 27 de esa resolución.

* A/72/150.



I. Introducción

1. El presente informe se preparó de conformidad con lo dispuesto en la resolución 70/148 de la Asamblea General, aprobada el 17 de diciembre de 2015. En esa resolución, la Asamblea General reafirmó que los Estados debían cerciorarse de que las medidas adoptadas para combatir el terrorismo estuvieran en consonancia con las obligaciones que les incumbían en virtud del derecho internacional, en particular el derecho de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. La Asamblea acogió con beneplácito la labor realizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en cumplimiento del mandato que la Asamblea le encomendó en 2005, en su resolución 60/158, y solicitó al Alto Comisionado que prosiguiera sus esfuerzos a ese respecto. Además, la Asamblea tomó nota con aprecio del informe del Secretario General sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/70/271).

2. También en la resolución 70/148, la Asamblea General expresó seria preocupación por las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como del derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, que se cometían en el contexto de la lucha contra el terrorismo, e instó a los Estados a adoptar una serie de medidas concretas para cumplir plenamente las disposiciones del derecho internacional. En el párrafo 27 de la resolución, la Asamblea solicitó al Secretario General que le presentara, en su septuagésimo segundo período de sesiones, así como al Consejo de Derechos Humanos, un informe sobre la aplicación de la resolución. El presente informe, que abarca el período transcurrido desde la presentación del último informe del Secretario General sobre esta materia (A/70/271), incluye los acontecimientos pertinentes ocurridos entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2017 y hace referencia especialmente a las observaciones de los órganos y los titulares de mandatos del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Consejo de Derechos Humanos, los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. En el informe se exponen las inquietudes persistentes relativas al menoscabo del respeto de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, recogidas en la resolución 70/148, y se formulan varias recomendaciones sobre las medidas específicas que deben adoptar los Estados Miembros.

II. Los derechos humanos como instrumento de prevención

3. Los acontecimientos ocurridos durante el período que abarca este informe han puesto de relieve los graves desafíos que enfrentan los Estados para prevenir los actos de terrorismo y salvaguardar la seguridad de las personas dentro de su jurisdicción. La escala y la complejidad del terrorismo han evolucionado, como lo demuestran el alcance creciente y los cambios del *modus operandi* de los terroristas y de las organizaciones terroristas¹. La población civil sigue padeciendo las consecuencias nefastas de los conflictos armados entre los Estados y los grupos armados no estatales designados como terroristas, que tienen amplias repercusiones negativas en los derechos humanos de las víctimas, y de sus familias y

¹ Véase el quinto informe del Secretario General sobre la amenaza que plantea el EIIL (Dáesh) para la paz y la seguridad internacionales y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados Miembros para combatir la amenaza (S/2017/467).

comunidades². La tarea de prevenir la violencia extremista y los actos de terrorismo y de obligar a los responsables a rendir cuentas de sus actos supone una pesada carga para las autoridades estatales, por lo que se necesita más que nunca una cooperación internacional y transfronteriza eficaz³.

4. La prevención del extremismo violento y la lucha contra el terrorismo están firmemente arraigadas en el enfoque renovado de las Naciones Unidas respecto de las actividades de prevención⁴ y el sostenimiento de la paz. En su alocución al Consejo de Derechos Humanos en febrero de 2017, el Secretario General afirmó que el mejor instrumento de prevención era la Declaración Universal de los Derechos Humanos, junto con los tratados internacionales que de ella dimanaban. Los derechos enunciados en la Declaración Universal ofrecen un marco para lograr soluciones en el mundo real, mediante cambios efectivos sobre el terreno⁵. El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas fue establecido en respuesta a un conflicto violento catastrófico y se concibió precisamente para acometer los factores que impulsan la violencia, los conflictos y la inseguridad. Los derechos humanos poseen, por tanto, un poder preventivo inherente y, combinados en un marco de derechos universales, indivisibles, interdependientes y relacionados entre sí, pueden considerarse un poderoso instrumento para la prevención de los conflictos. Los mecanismos de derechos humanos internacionales y regionales, que complementan y respaldan los procesos nacionales de prevención de las violaciones de los derechos humanos, pueden servir a la vez como mecanismos de alerta temprana y como importantes instrumentos para la rendición de cuentas.

5. Un enfoque basado en la prevención de las violaciones de los derechos humanos también puede contribuir directamente a prevenir el extremismo violento y a combatir el terrorismo, al evitar las experiencias personales de violaciones de los derechos humanos, como la tortura y otras formas de maltrato, o la vulneración de los derechos a las debidas garantías procesales, que se han señalado como factores que pueden influir en la evolución de una persona hacia la radicalización⁶. Como se reconoce en el Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, la creación de sociedades abiertas, equitativas, inclusivas y pluralistas, basadas en el pleno respeto de los derechos humanos y con oportunidades económicas para todos, representa la alternativa más concreta y significativa al extremismo violento y la estrategia más prometedora para hacerle perder su atractivo⁷. Las investigaciones también han demostrado que las sociedades en las que se respetan los derechos de la mujer son menos propensas al extremismo violento⁸.

6. Al mismo tiempo, asegurar que las medidas adoptadas para prevenir el extremismo violento y luchar contra el terrorismo estén fundadas en el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, mediante inversiones en instituciones y procesos responsables, eficaces y legítimos, puede ayudar a prevenir nuevas violaciones. Por consiguiente, las leyes, las políticas y los programas deben formularse y aplicarse de manera que respeten los derechos humanos a fin de evitar

² Véase A/HRC/34/30.

³ Véase A/HRC/34/61.

⁴ Véase www.un.org/sg/en/priorities/prevention.shtml.

⁵ Véase www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks.

⁶ Véanse A/70/674, párr. 33; A/HRC/31/65, párr. 32; y la resolución A/HRC/RES/30/15 del Consejo de Derechos Humanos.

⁷ A/70/647, párr. 7; y A/HRC/33/29, párr. 14.

⁸ Véase el estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, pág. 222, que se puede consultar en http://wps.unwomen.org/pdf/es/GlobalStudy_ES_Web.pdf.

el círculo vicioso en el que las medidas adoptadas corren el riesgo de alimentar el mismo fenómeno que buscan prevenir⁹.

7. La comunidad internacional ha demostrado que está resuelta a actuar de consuno para hacer frente al fenómeno del terrorismo, que evoluciona rápidamente, adoptando un enfoque global e integral para la aplicación de los cuatro pilares de la Estrategia Global contra el Terrorismo (véanse las resoluciones 60/288 y 70/291 de la Asamblea General). La experiencia adquirida desde la aprobación de la Estrategia en 2006 ha reafirmado la importancia de la promoción y protección de los derechos humanos para adoptar medidas eficaces contra el terrorismo. Desde 2003, el Consejo de Seguridad ha aprobado resoluciones en las que ha resaltado de manera constante la necesidad de que los Estados promuevan y protejan los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, y la Asamblea General se ha comprometido de manera explícita y reiterada, más recientemente en su examen y reafirmación de la Estrategia en 2016, a velar por que el respeto de los derechos humanos y del estado de derecho siga siendo la base fundamental de la lucha contra el terrorismo.

III. Acontecimientos recientes

8. Desde que asumió el cargo en enero de 2017, el Secretario General ha asignado prioridad a la tarea de asegurar que las Naciones Unidas se encuentren en condiciones óptimas para apoyar a los Estados Miembros en la aplicación equilibrada de los cuatro pilares de la Estrategia, sobre la base del respeto de los derechos humanos y del estado de derecho. En ese contexto, el Secretario General se propone establecer una Oficina de Lucha contra el Terrorismo especializada, con cinco responsabilidades básicas, incluida la de mejorar la coordinación y la coherencia entre las 38 entidades que integran el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo. En su resolución 71/291, aprobada el 15 de junio de 2017, la Asamblea General apoyó esa propuesta y estableció la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, con las competencias y las funciones previstas en el informe sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de ayudar a los Estados Miembros en la aplicación de la Estrategia (A/71/858), y destacó la importancia de que la Estrategia se aplicara de manera integrada y equilibrada.

9. El establecimiento de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo ofrece una oportunidad para que las Naciones Unidas intensifiquen su apoyo a los Estados Miembros para asegurar que el respeto de los derechos humanos para todos y del estado de derecho sea la base fundamental para prevenir el extremismo violento y luchar contra el terrorismo. En cumplimiento de su función de coordinación y en estrecha cooperación con las entidades que integran el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, especialmente el ACNUDH, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo mejorará la asistencia que prestan las Naciones Unidas a los Estados Miembros para asegurar que las leyes, políticas y prácticas pertinentes estén firmemente fundadas en el respeto de los derechos humanos. La Oficina también redoblará los esfuerzos dirigidos a incorporar los derechos humanos en la labor de los grupos de trabajo del Equipo Especial, procurará reforzar la colaboración actual y forjar, según sea necesario, nuevas alianzas con el ACNUDH, así como con los titulares de los mandatos pertinentes del Consejo de Derechos Humanos y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, y alentará el seguimiento de las recomendaciones de esos titulares de mandatos y esos órganos. Además, las Naciones Unidas están dispuestas a seguir ayudando a los Estados Miembros en su empeño de asegurar que todas las medidas

⁹ A/HRC/33/29, párr. 2.

dirigidas a prevenir y combatir el extremismo violento respeten plenamente los derechos humanos.

10. La prioridad cada vez mayor que se asigna a la lucha contra el terrorismo en las Naciones Unidas, incluso mediante el apoyo a operaciones que suponen el uso de la fuerza, pone de relieve igualmente la necesidad de aplicar de manera más sistemática la política de diligencia debida en materia de derechos humanos, con el fin de determinar los riesgos que entraña la prestación de ese apoyo, así como de ofrecer soluciones prácticas para mitigar los riesgos. El componente de seguimiento de la política también puede constituir un instrumento para ayudar a evaluar los efectos de las iniciativas de prevención en esos contextos.

11. En esas iniciativas se aprovecharán los trabajos del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos el ACNUDH y sus oficinas sobre el terreno, el Consejo de Derechos Humanos, los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. También se aprovechará la labor del Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, ahora encargado de la creación de capacidad en la Oficina del Lucha contra el Terrorismo, así como la labor del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y otras entidades miembros. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo del Equipo Especial sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo ha seguido ejecutando su proyecto mundial de creación de capacidad en materia de derechos humanos para el personal de orden público, con el fin de apoyar la integración de los derechos humanos en las iniciativas de lucha contra el terrorismo de los agentes encargados de la seguridad y el orden público, así como en su cooperación transfronteriza y regional. Se han organizado sesiones de capacitación y de comunicación con funcionarios superiores de los Gobiernos de Jordania, el Iraq, Mali, Nigeria y Túnez y se han formulado planes para prestar asistencia a los Estados del Sahel. La UNODC también está colaborando con las autoridades de la justicia penal y los institutos de capacitación policial y judicial de muchos Estados, especialmente en África y el Oriente Medio, para ayudarlos a fortalecer el respeto de los derechos humanos en la investigación y el enjuiciamiento de los casos de terrorismo, incluso mediante la capacitación de instructores nacionales y la preparación de material didáctico adaptado a las necesidades nacionales. Además, la UNODC y el ACNUDH están ejecutando una iniciativa conjunta de creación de capacidad para funcionarios y representantes de la sociedad civil de los países de la región de la cuenca del lago Chad, que comprende la preparación de material de orientación y la capacitación para incorporar una perspectiva de género y los derechos de la mujer en la investigación y el enjuiciamiento de delitos cometidos por grupos terroristas, así como en el apoyo a las víctimas.

12. El Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva también han seguido considerando cuestiones pertinentes a los derechos humanos y el estado de derecho en su evaluación de las iniciativas adoptadas por los Estados Miembros para dar cumplimiento a las resoluciones 1373 (2001), 1624 (2005) y 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, y en sus recomendaciones relativas a la asistencia técnica. Las cuestiones de derechos humanos se tratan en los informes temáticos preparados por el Comité y la Dirección Ejecutiva¹⁰ y en los estudios mundiales sobre la aplicación por los Estados Miembros de las resoluciones 1373 (2001) y de 1624 (2005)¹¹, y se tienen en cuenta en las reuniones especiales del Comité, como la

¹⁰ Véanse, por ejemplo, S/2015/683 y S/2015/975.

¹¹ Véanse S/2016/49 y S/2016/50.

reunión especial sobre cómo frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, celebrada en Madrid el 28 de julio de 2015¹². Los funcionarios superiores de derechos humanos y los relatores especiales de las Naciones Unidas también han participado en las reuniones del Comité, como la reunión celebrada el 1 de diciembre de 2016 sobre los medios de evitar la explotación con fines terroristas de la tecnología de la información y las comunicaciones, sin dejar de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales.

IV. Consideraciones relativas a los derechos humanos

13. La Estrategia Global contra el Terrorismo, reafirmada y actualizada en la resolución 70/291 de la Asamblea General, proporciona el plan detallado para una respuesta integral, estratégica y de largo plazo ante el terrorismo, basada en el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Las Naciones Unidas han examinado las amplias implicaciones que tienen para los derechos humanos las políticas y prácticas relativas a la seguridad, lo que representa un recurso valioso para el análisis de los riesgos, la alerta temprana y la cooperación técnica, y puede proporcionar orientación práctica a los Estados y otros garantes de derechos respecto de la aplicación de la Estrategia.

14. En el periodo que abarca el presente informe, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Secretario General han condenado los actos de terrorismo cometidos en países de todo el mundo y han subrayado las consecuencias devastadoras que entrañan para las víctimas y los efectos negativos de esos actos de violencia en el disfrute de los derechos humanos¹³. El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas también ha considerado las violaciones y los abusos graves del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos en situaciones en que han intervenido activamente grupos terroristas, y ha formulado recomendaciones sobre las medidas que se deben adoptar para asegurar la rendición de cuentas y combatir la impunidad¹⁴. En particular, la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos han señalado estos y otros retos que surgen en el contexto de la lucha contra el terrorismo, cuando las leyes, políticas y prácticas menoscaban las protecciones previstas en el derecho internacional de los derechos humanos¹⁵. En su resolución 70/291 relativa al examen de la Estrategia Global contra el Terrorismo, la Asamblea General expresó su grave preocupación por las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo y destacó que cuando las actividades contra el terrorismo descuidaban el estado de derecho y violaban el derecho internacional, no solo traicionaban los valores que trataban de defender, sino que también podían fomentar todavía más el extremismo violento que podría conducir al terrorismo.

15. En las siguientes secciones se examinan las cuestiones de derechos humanos reflejadas en la resolución 70/148, haciendo referencia a los análisis y las recomendaciones formuladas durante el período que se examina por diversos titulares de mandatos del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Estas cuestiones comprenden la necesidad de adoptar medidas para asegurar la rendición de cuentas y combatir la impunidad en el contexto de la lucha contra el

¹² Véase 2015/939.

¹³ Véanse, por ejemplo, A/HRC/34/30 y la resolución A/HRC/35/34 del Consejo de Derechos Humanos.

¹⁴ Véanse, por ejemplo, A/HRC/34/64; A/HRC/33/55; A/HRC/32/CRP.2; y A/HRC/31/CRP.3.

¹⁵ Resolución 70/148 de la Asamblea General; A/HRC/34/30; y resolución A/HRC/35/34 del Consejo de Derechos Humanos.

terrorismo; el respeto de los derechos de las víctimas; la concordancia de la legislación nacional con el derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos; la concordancia de las medidas de vigilancia con el derecho internacional; las garantías procesales debidas, incluido el derecho a un juicio imparcial, y las normas relativas a la detención, incluida la prohibición de la tortura.

A. Asegurar la rendición de cuentas y combatir la impunidad

16. El deber de asegurar el cumplimiento e impedir las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos se aplica a las políticas, leyes y prácticas de lucha contra el terrorismo, salvo suspensión legítima de determinados derechos o limitación de estos, conforme a las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos. A ese respecto, en el párrafo 8 de su observación general núm. 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos afirmó que las obligaciones positivas de los Estados partes de garantizar los derechos reconocidos en el Pacto sólo se podrían cumplir plenamente si el Estado protegía a las personas, no sólo contra las violaciones de esos derechos que cometieran sus agentes, sino también contra los actos que cometieran particulares o entidades y que menoscabaran el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, en la medida en que pudieran aplicarse entre particulares o entidades privadas. El Comité de Derechos Humanos está redactando una nueva observación general sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el proyecto de documento se establece que los Estados partes tienen la obligación de ejercer la diligencia debida para adoptar medidas positivas razonables, que no supongan para ellos cargas imposibles o desproporcionadas, ante amenazas previsibles a la vida por parte de personas y entidades privadas cuya conducta no sea atribuible al Estado. En consecuencia, los Estados están obligados a adoptar medidas preventivas adecuadas para proteger a las personas del asesinato o la muerte a manos de delincuentes y grupos de delincuencia organizada o de milicias, incluidos grupos armados o grupos terroristas.

17. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo también ha hecho notar que las personas sospechosas de haber participado en la incitación, preparación, instigación o comisión de actos de terrorismo deben ser objeto de la investigación debida y, cuando proceda, deben ser enjuiciados por actos de terrorismo, y ha declarado que todos los actos de terrorismo deben ser calificados de crímenes ordinarios y sometidos al marco jurídico e institucional del derecho penal ordinario¹⁶. Deben respetarse las garantías procesales debidas cuando las personas que presuntamente han cometido delitos relacionados con el terrorismo son arrestadas, acusadas, detenidas y procesadas. Dichas garantías son esenciales para asegurar que los responsables rindan cuentas de sus actos, que se haga justicia y que las víctimas tengan acceso a reparación efectiva¹⁷.

18. Los Estados también deben asegurar la rendición de cuentas por toda violación manifiesta o grave del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluidas las violaciones ocurridas en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Los órganos y los titulares de mandatos de derechos humanos de las Naciones Unidas han puesto de relieve con preocupación el hecho

¹⁶ A/HRC/20/14, párrs. 24, 34 y 67 (b).

¹⁷ Grupo de Trabajo sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo, “Basic human rights reference guide: right to a fair trial and due process in the context of countering terrorism”.

de que no se exijan responsabilidades por las violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo¹⁸. En particular, los Estados deben cerciorarse de que se adopten medidas para prevenir las violaciones y los abusos e impedir que se repitan, y para investigar de manera oportuna, completa, independiente e imparcial las denuncias de tales violaciones y abusos, castigar a los perpetradores y asegurar a las víctimas el acceso a remedio y reparación.

19. El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha señalado que la presentación de los conflictos como operaciones antiterroristas ha contribuido, en algunos casos, a crear confusión entre los interesados sobre la legislación interna e internacional aplicable y sobre quién es responsable dentro de la estructura gubernamental por la utilización de la fuerza, lo que a su vez puede crear incertidumbre respecto de la rendición de cuentas y la forma de lograrla¹⁹.

20. En las situaciones de conflicto armado, los miembros de grupos armados no estatales también están obligados a respetar las normas aplicables del derecho internacional humanitario. Las violaciones graves del derecho internacional humanitario pueden constituir crímenes de guerra, e involucrar la responsabilidad penal individual de los responsables. En su resolución 2349 (2017), que fue aprobada por unanimidad, el Consejo de Seguridad condenó enérgicamente todos los ataques terroristas, las violaciones del derecho internacional humanitario y los abusos de los derechos humanos cometidos por Boko Haram y el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL/Dáesh) en la región de la cuenca del lago Chad, y subrayó la necesidad de enjuiciar a los responsables y asegurar que rindieran cuenta de sus actos. A petición del Consejo de Derechos Humanos, el ACNUDH ha documentado en detalle e informado sobre los abusos manifiestos contra los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidos por Boko Haram, así como sobre las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario presuntamente cometidas por las fuerzas de seguridad gubernamentales durante las operaciones de contrainsurgencia, con miras a asegurar la rendición de cuentas²⁰. En enero de 2016, los titulares de mandatos de los procedimientos especiales llevaron a cabo una visita conjunta a Nigeria para examinar las medidas adoptadas por el Gobierno y otros agentes con el fin de rehabilitar y reintegrar a las mujeres y los niños que escaparon o fueron liberados del cautiverio de Boko Haram. En su informe conjunto, los Relatores Especiales señalaron abusos graves contra los derechos humanos de las mujeres y los niños y violaciones del derecho internacional humanitario, y esbozaron recomendaciones dirigidas al Gobierno y otros agentes, que comprendían medidas para subsanar las lagunas considerables de la rendición de cuentas por delitos perpetrados en el contexto de la insurgencia²¹.

21. Los abusos, violaciones y crímenes premeditados e intencionales cometidos por el EIIL también han sido documentados ampliamente por la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria y por la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq y el ACNUDH, que han puesto de relieve los casos en que las violaciones y los abusos pueden constituir crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y actos de genocidio²². En un

¹⁸ Véanse, por ejemplo, A/HRC/34/61 y A/HRC/28/28.

¹⁹ A/HRC/32/39/Add.1, párr. 24. Véanse también A/HRC/28/38; y el estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, cap. 9, que puede consultarse en http://wps.unwomen.org/pdf/es/GlobalStudy_ES_Web.pdf.

²⁰ Véase A/HRC/30/67.

²¹ Véase A/HRC/32/32/Add.2.

²² Véanse A/HRC/34/CRP.3; A/HRC/34/64; A/HRC/32/CRP.2; y www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMIRreport12Aug2016_en.pdf

informe de 2016 sobre los crímenes cometidos por el EIIL contra los yazidíes, la Comisión de Investigación determinó que la conducta del EIIL entrañaba abusos graves contra el derecho internacional de los derechos humanos, incluida la prohibición de la esclavitud, y que la violencia sexual y física, así como los graves traumas mentales padecidos por las mujeres y las niñas yazidíes a manos del EIIL habían llegado al nivel de la tortura y les habían infligido graves daños físicos y psicológicos²³. El 21 de diciembre de 2016, la Asamblea General aprobó la resolución 71/248, en la que decidió establecer un Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos de Derecho Internacional Más Graves Cometidos en la República Árabe Siria desde Marzo de 2011.

B. Garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas

22. Los Estados Miembros han insistido en la importancia de garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo a la reparación, la verdad y la justicia, así como su derecho de vivir sin temor y de recibir la asistencia que precisen. La Asamblea General, en su resolución 70/291, expresó su profunda solidaridad con las víctimas y sus familias y alentó a los Estados Miembros a proporcionarles apoyo y asistencia adecuados; y el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución A/HRC/35/34, subrayó que la protección de los derechos de las víctimas del terrorismo exigía que se les suministrara el apoyo y la asistencia adecuados, respetando a la vez, entre otras cosas, las consideraciones relativas a la memoria, la dignidad, el respeto, la rendición de cuentas, la justicia y la verdad, de conformidad con el derecho internacional.

23. En la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder (resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo) se esbozan las normas mínimas para el tratamiento equitativo de las víctimas de conformidad con los principios de justicia fundamentales. Las víctimas deben ser tratadas con compasión y respeto por su dignidad; deben ser informadas de sus derechos de solicitar resarcimiento; sus opiniones y preocupaciones deben ser presentadas en las actuaciones judiciales; deben recibir asistencia apropiada durante todo el proceso judicial; deben ser protegidas contra la intimidación y las represalias; se debe proteger su intimidad; se les debe ofrecer la oportunidad de participar en mecanismos oficiosos para la solución de controversias, incluida la mediación; deben disfrutar de resarcimiento e indemnización, según proceda; y deben recibir la necesaria asistencia material, médica, psicológica y social. Estos elementos son cruciales para asegurar el respeto de su dignidad, ya sea que el maltrato a que han sido sometidas haya provenido del Estado o de un agente no estatal.

24. En los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones (resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo) también se destaca la importancia de que las víctimas sean tratadas con compasión y respeto de su dignidad y de sus derechos humanos, y se hace hincapié en la necesidad de que se adopten medidas apropiadas para proteger su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su vida privada, así como los de sus familias.

²³ A/HRC/32/CRP.2, párr.130; véase también el estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, cap. 9, que puede consultarse en http://wps.unwomen.org/pdf/es/GlobalStudy_ES_Web.pdf.

25. Los Estados deberían considerar la posibilidad de compartir las enseñanzas adquiridas y las buenas prácticas a ese respecto, incluidos la legislación nacional y los planes y estudios relativos al resarcimiento, la rehabilitación y la asistencia, a fin de proteger y promover más eficazmente los derechos humanos de las víctimas. En febrero de 2016, el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, con los auspicios del Grupo de Trabajo sobre el Apoyo a las Víctimas del Terrorismo y la Divulgación de su Situación²⁴, organizó una conferencia de alto nivel para examinar cómo podrían fortalecer los Estados su legislación, sus procedimientos y sus prácticas nacionales para respetar mejor los derechos humanos de las víctimas del terrorismo, a partir de los principios marco para asegurar los derechos humanos de las víctimas del terrorismo, elaborados por el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo²⁵. El Grupo de Trabajo sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo ha señalado asimismo la necesidad de que los Estados establezcan sistemas de asistencia nacionales para atender a las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familias, subrayando que las víctimas del terrorismo que han sufrido violaciones de sus derechos deben recibir asistencia material, jurídica y psicológica²⁶.

C. Efectos de la legislación nacional

26. La Asamblea General ha subrayado la importancia de asegurar que las leyes nacionales que penalizan el terrorismo sean accesibles, estén formuladas con precisión, no sean discriminatorias ni tengan carácter retroactivo, y se ajusten al derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos (resolución 70/148, párr. 6 o)). La definición de los actos de terrorismo en la legislación penal interna en consonancia con el principio de legalidad se reconoce como un paso de importancia crítica hacia la prevención y hacia el objetivo de asegurar que los responsables sean llevados ante la justicia. Asegurar que las leyes y políticas contra el terrorismo se ajusten a las normas jurídicas internacionales ayuda a promover el procesamiento y la condena de las personas involucradas en actos de terrorismo. Cuando los Estados adoptan medidas para asegurar que las leyes nacionales de lucha contra el terrorismo sean específicas, necesarias, eficaces y proporcionadas, ello facilita la cooperación internacional y conduce, en última instancia, a resultados más eficaces de la justicia penal. También ayuda a prevenir abusos en la aplicación de la ley y a asegurar la rendición de cuentas por parte de las autoridades del Estado encargadas de hacer cumplir la ley²⁷.

27. En un clima de inseguridad creciente, muchos Estados han mantenido legislación o promulgado nuevas leyes que contienen una definición del terrorismo excesivamente amplia, que se presta a diversas interpretaciones, lo que aumenta el

²⁴ El Grupo de Trabajo promueve los derechos de las víctimas, les presta servicios de apoyo y les facilita el acceso a información de importancia crítica, por ejemplo, mediante el Portal de Apoyo de las Naciones Unidas a las Víctimas del Terrorismo.

²⁵ Véase A/HRC/20/14. Véase también UNODC, “Buenas prácticas de apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal”.

²⁶ Grupo de Trabajo sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo, “Basic human rights reference guide: conformity of national counter-terrorism legislation with international human rights law”.

²⁷ Véase A/HRC/28/28. Véase también Grupo de Trabajo sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo, “Basic human rights reference guide: conformity of national counter-terrorism legislation with international human rights law”.

riesgo de abusos por parte de los agentes del orden público y otros funcionarios²⁸. La legislación penal que no define la naturaleza y las consecuencias de los actos de que trata o que incluye definiciones amplias e imprecisas de los incidentes o los actos terroristas contraviene el derecho internacional, en particular el principio de legalidad que se refleja en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁹. Por otra parte, en algunos procesos legislativos se no ha dado la consideración debida ni se ha asignado tiempo suficiente a la participación pública, lo que ha permitido la aprobación acelerada de las leyes sin tener en cuenta las opiniones de la sociedad civil³⁰. También se ha manifestado preocupación por la invocación o la renovación reiterada de estados de emergencia en el contexto de la lucha contra el terrorismo, así como por la legislación promulgada en ese contexto³¹.

28. En el párrafo 46 de su observación general núm. 34 (2011) sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, el Comité de Derechos Humanos especifica que delitos como los de “incitación al terrorismo” y “actividad extremista”, así como los de “elogiar”, “exaltar” o “justificar” el terrorismo, deben estar claramente definidos para que no den lugar a una injerencia innecesaria o desproporcionada en la libertad de expresión. A ese respecto, se ha expresado preocupación por la legislación formulada en términos muy amplios que tipifica como delito “los materiales indecentes, sangrientos u ofensivos que pudieran infundir temor y causar alarma a la población en general” o “el enaltecimiento del terrorismo”³². De manera similar, se ha suscitado inquietud por la legislación penal nacional que incorpora conceptos ampliamente concebidos de “extremismo”, “extremismo violento”, “afrenta a la dignidad nacional”, “incitación al odio social o de clase”, “odio o enemistad por motivos religiosos”, “acciones motivadas por fines políticos concebidas para influir en un gobierno o una organización internacional” y amenazas a la “estabilidad económica o financiera” del Estado³³. También se ha expresado preocupación por la amplia aplicación de la legislación contra el terrorismo a los niños y a mujeres que no se atienen a las funciones de género tradicionales o que no denuncian las actividades de sus maridos sospechosos de terrorismo³⁴.

29. Se han señalado dificultades en casos en que la legislación contra el terrorismo se ha utilizado para justificar la represión de manifestaciones y reuniones pacíficas; atacar, arrestar y detener a periodistas, abogados, defensores de los derechos humanos, e integrantes de minorías y de pueblos indígenas; y restringir las actividades de la sociedad civil³⁵. Las definiciones imprecisas del término “terrorista” en la legislación nacional, incluida la acusación de “daño a las relaciones con un país extranjero” y la existencia de disposiciones restrictivas de la libertad de los medios de información han tenido graves repercusiones en la labor de los periodistas, muchos de los cuales, según se dice, han sido sometidos a detención

²⁸ “Brazil anti-terrorism law too broad, UN experts warn”, 4 de noviembre de 2015; se puede consultar en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16709.

²⁹ Véanse, por ejemplo, CCPR/C/POL/CO/7 y CAT/C/CHN/CO/5.

³⁰ A/71/373, párrs. 14 y 15.

³¹ Véanse, por ejemplo, A/HRC/34/52/Add.1; A/HRC/30/42; y CCPR/C/UZB/CO/4.

³² Véanse A/71/373 y A/HRC/35/41.

³³ Véanse, por ejemplo, CCPR/C/KAZ/CO/2, párrs. 13 y 14; A/71/373, párr. 23; A/HRC/31/65, párr. 27; A/HRC/32/36, párr. 34; CCPR/C/GBR/CO/7; y A/HRC/33/29, párrs. 16 a 24.

³⁴ A/HRC/34/30, párr. 24; y CCPR/C/IRQ/CO/5, párr. 9.

³⁵ Véanse, por ejemplo, A/HRC/34/52/Add.1; A/HRC/31/55; A/HRC/31/55/Add.1; A/70/217; A/HRC/32/36; y A/HRC/32/36/Add.3. Véanse también “Saudi Arabia must reform counter-terror law and free peaceful critics, says UN rights expert”, 5 de mayo de 2017, que puede consultarse en

www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21585&LangID=E; y “Rights defenders ‘must not be silenced’, says UN office, urging Turkey to release activists”, 7 de julio de 2017, que puede consultarse en www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57134#.WWjBGYSGPct.

arbitraria sin garantías procesales³⁶. También se ha manifestado inquietud por el uso indebido de las leyes de seguridad nacional y de lucha contra el terrorismo para proteger intereses comerciales, en detrimento de los grupos de la sociedad civil que ejercen sus derechos de reunión y asociación pacíficas, en relación con las acciones de las autoridades de algunos Estados³⁷. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha expresado alarma por el impacto de las medidas antiterroristas en la libertad de expresión y asociación, que amenazan con suprimir por completo toda disensión y el poco espacio democrático que aún existe en algunos países³⁸.

30. En contra de la tendencia internacional hacia la abolición progresiva de la pena de muerte, muchos Gobiernos han retenido o ampliado la aplicación de la pena de muerte por delitos relacionados con el terrorismo, o reanudado las ejecuciones por esos delitos después de haberlas sometido a moratoria durante años. También se ha señalado como motivo de preocupación la imposición obligatoria de la pena de muerte por diversas actividades que la legislación define como actos terroristas³⁹. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han resaltado que la aplicación de la pena de muerte por delitos de terrorismo cuya definición es excesivamente amplia e imprecisa sigue siendo motivo de grave preocupación, especialmente cuando tales actos no llegan al umbral de delitos “más graves”, y que ello puede constituir una violación del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁰. El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha resaltado que muchas leyes antiterroristas discriminan contra las minorías religiosas en la práctica y que, en algunos casos, ello ha dado lugar a ejecuciones. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han subrayado que las ejecuciones que se llevan a cabo sin adhesión a las más estrictas garantías procesales son ilegales y equivalen a ejecuciones arbitrarias⁴¹.

31. La Asamblea General ha reafirmado repetidamente que el terrorismo no puede ni debe vincularse a ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico y ha instado a los Estados a cerciorarse de que las medidas de lucha contra el terrorismo no sean discriminatorias y no recurran a perfiles basados en estereotipos (resoluciones 68/178, 70/148 y 71/291). Se ha puesto de relieve los efectos desproporcionados y discriminatorios de la legislación contra el terrorismo en las minorías étnicas y religiosas de muchos países, incluidas las graves consecuencias que entrañan los casos de arresto arbitrario, detención y enjuiciamiento⁴². Según se informa, la ambigüedad de expresiones como “terrorismo” y “extremismo” se presta

³⁶ A/71/373, párr. 36; y CAT/C/CHN/CO/5.

³⁷ Véase A/70/266.

³⁸ Véanse “Is international human rights law under threat?”, Conferencia Grotius dictada en la Law Society de Londres el 26 de junio de 2017, que se puede consultar en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21803&LangID=E; y “UN expert raises alarm at global trend of restricting civil society space on pretext of national security and counter-terrorism”, 26 de octubre de 2015, que se puede consultar en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16653&LangID=E.

³⁹ CCPR/C/IRQ/CO/5, párr. 9.

⁴⁰ A/71/332, párr. 33; y A/HRC/33/20, párr. 16. Véase también “Egypt must halt executions of six men sentenced after unfair trials – UN experts”, 22 de junio de 2017, que se puede consultar en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21791&LangID=E>.

⁴¹ Véanse “‘The death penalty should not be used as a deterrent for terrorism’ – UN rights experts warn”, 7 de octubre de 2016, que se puede consultar en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20659&>; y la declaración del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en la presentación del folleto informativo para parlamentarios sobre la pena de muerte y los delitos relacionados con el terrorismo, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20800&LangID=E.

⁴² Véanse, por ejemplo, CERD/C/LKA/CO/10-17; CERD/C/TUR/CO/4-6; y CCPR/C/UZB/CO/4.

a un amplio margen de interpretación y ha dado lugar a que se utilicen cada vez más perfiles de las personas basados en su origen étnico o su religión⁴³. Las imágenes y los estereotipos negativos de las comunidades minoritarias étnicas o religiosas, los inmigrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados, que se proyectan en muchos Estados a través de los medios de información y los dirigentes políticos, especialmente después de ataques terroristas, han estimulado presuntamente las divisiones y estimulado los prejuicios y la discriminación contra personas y comunidades vulnerables⁴⁴.

32. La instauración de un “deber de prevención” estatutario, que exige que las autoridades públicas en diversos ámbitos tengan presente la necesidad de evitar la captación de adeptos para el terrorismo, al parecer ha creado una atmósfera de desconfianza, especialmente hacia los miembros de las comunidades musulmanas. Ello también ha tenido repercusiones negativas en los derechos a la libertad de expresión, religión y educación en lugares donde hay incertidumbre respecto de lo que se puede discutir o llevar en entornos educativos⁴⁵. Por ejemplo, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación hizo notar que algunas familias, conscientes del fantasma del “Gran Hermano”, se abstendrían incluso de discutir los efectos negativos del terrorismo en sus propios hogares, por temor de que sus hijos hablaran de ello en la escuela y que sus intenciones fueran mal interpretadas⁴⁶.

33. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha subrayado que una política de migración integral que respete los derechos humanos, la justicia, la rendición de cuentas, la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación, y que conceda a las víctimas del terrorismo la protección a la que tienen derecho también es parte esencial de una política eficaz de lucha contra el terrorismo⁴⁷. Sin embargo, se han planteado inquietudes respecto de la promulgación de medidas dirigidas a restringir o denegar el ingreso a los solicitantes de asilo, así como de leyes y políticas de migración restrictivas que a menudo se presentan como medidas de lucha contra el terrorismo⁴⁸. El Relator Especial ha puesto de relieve que las políticas de asilo y de migración restrictivas o que violan los derechos humanos pueden tener un efecto contraproducente en las iniciativas de los Estados de lucha contra el terrorismo, al crear más migración irregular e incrementar las violaciones de los derechos humanos de los migrantes y refugiados, marginando a determinadas comunidades y reduciendo las perspectivas de los migrantes, todo lo cual puede crear condiciones que propicien el terrorismo⁴⁹. Más aún, las medidas encaminadas a garantizar la seguridad y la protección de las personas necesitadas, incluso de quienes huyen del terror, pueden ayudar a salvaguardar la seguridad de los países y las comunidades de tránsito y de acogida⁵⁰.

⁴³ Véanse, por ejemplo, CERD/C/GBR/CO/21-23; CERD/C/TUR/CO/4-6; y CERD/C/FRA/CO/20-21.

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, A/HRC/34/50/Add.1; A/HRC/34/53; A/HRC/34/53/Add.2; A/HRC/34/53/Add.3; A/HRC/35/41; A/HRC/35/41/Add.1; y CERD/C/GBR/CO/21-23. Véase también “States urged by UN experts to act now against racial profiling and incitement to racial hatred”, 21 de marzo de 2017, que se puede consultar en www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21416&LangID=E.

⁴⁵ Véanse, por ejemplo, CERD/C/GBR/CO/21-23; CRC/C/GBR/CO/5; y A/HRC/35/28/Add.1.

⁴⁶ A/HRC/35/28/Add.1, párr. 13.

⁴⁷ A/71/384, párrs. 54 y 55.

⁴⁸ Véase A/HRC/32/50; y A/HRC/33/51.

⁴⁹ A/71/384, párr. 53.

⁵⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), reunión informativa abierta con el Comité contra el Terrorismo, 5 de abril de 2017, que se puede

D. Vigilancia

34. En el contexto de la lucha contra el terrorismo, la vigilancia de los datos de las comunicaciones electrónicas puede ser una medida necesaria y eficaz para fines legítimos de aplicación de la ley o de inteligencia. Sin embargo, hay inquietudes respecto del alcance excesivo de los programas de vigilancia de las comunicaciones digitales implantados por los gobiernos y sus posibles repercusiones para los derechos humanos, incluida la injerencia arbitraria o ilícita en el derecho a la privacidad⁵¹. Se ha expresado preocupación por las prácticas de vigilancia invasivas y transnacionales, así como por la reunión y el almacenamiento de datos personales derivados de la comunicación digital, que se han facilitado con la utilización de nuevas tecnologías. También se ha señalado con preocupación la promulgación y aplicación de leyes relativas a la vigilancia digital, que imponen restricciones excesivas y desproporcionadas al ejercicio legítimo de los derechos a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y la asociación, y al derecho a la privacidad, en particular, y que carecen de claridad y precisión⁵².

35. La vigilancia digital ha sido utilizada de manera ilícita por algunos Estados para atacar a sus opositores políticos y para seguir de cerca, reunir y acceder a una gran cantidad de información sobre determinadas personas y comunidades⁵³. Tales prácticas, ya sea que entrañen la reunión masiva de datos o que estén dirigidas a comunicaciones personales, no sólo pueden infringir el derecho a la privacidad, sino también el derecho a la libertad de opinión y expresión y otros derechos humanos. Después de su misión a México, que tuvo lugar del 16 al 24 de enero de 2017, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos expresó su preocupación por las técnicas de intimidación nuevas y complejas utilizadas para desalentar o impedir el trabajo relativo a los derechos humanos⁵⁴. Los periodistas y defensores que se ocupan de la libertad de expresión, la impunidad y la corrupción han informado de casos de vigilancia digital y ataques relacionados con la ciberdelincuencia, incluidos programas malignos y ataques de denegación del servicio. También se ha indicado que infringen los derechos humanos las medidas que permiten la vigilancia ilimitada e indiscriminada de las comunicaciones y la reunión de metadatos, así como los ataques a nacionales extranjeros y la aplicación a ellos de diferentes criterios jurídicos⁵⁵.

36. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha subrayado que es preciso seguir avanzando para asegurar el establecimiento de garantías procesales y de una supervisión de la interceptación y la vigilancia adecuadas, y que la autorización judicial previa de la vigilancia debería ser la

consultar en www.unhcr.org/admin/dipstatements/58e35b317/open-briefing-united-nations-security-council-counter-terrorism-committee.html.

⁵¹ Véanse, por ejemplo, la resolución A/HRC/RES/34/7 del Consejo de Derechos Humanos; la resolución 71/199 de la Asamblea General; A/71/373; A/HRC/34/61; A/HRC/31/64, CCPR/C/ITA/CO/6; CCPR/C/CAN/CO/6; CCPR/C/POL/CO/7; CCPR/C/FRA/CO/5; CCPR/C/GBR/CO/7; A/HRC/31/14; A/HRC/31/12; A/HRC/30/12; y A/HRC/29/15.

⁵² Véanse A/70/361; A/HRC/31/64; A/HRC/34/61; A/HRC/29/32; y A/HRC/32/38. Véase también “UN rights experts urge France to protect fundamental freedoms while countering terrorism”, Ginebra, 19 de enero de 2016, que se puede consultar en www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16966&LangID=E#sth.ash.NSGkSF7m.dpuf.

⁵³ Véanse A/71/373 y A/HRC/27/37.

⁵⁴ Véanse www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=E#sthash.u3KkdMu5.dpuf; y la resolución A/HRC/RES/33/2 del Consejo de Derechos Humanos.

⁵⁵ A/HRC/34/61, párr. 33; y CCPR/C/POL/CO/7, párr. 39.

norma⁵⁶. Si bien el intercambio de información entre los organismos de represión e inteligencia en diferentes jurisdicciones es un instrumento esencial para la prevención, hay riesgos adicionales para los derechos humanos que deben ser abordados, incluidos asuntos relacionados con la reunión y el procesamiento de pruebas digitales. A ese respecto, las lagunas que existan en materia de rendición de cuentas pueden subsanarse mediante un sistema de equilibrio de poderes, por ejemplo, ampliando la supervisión externa, a fin de asegurar que la cooperación entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los investigadores y los servicios de inteligencia no dé lugar a que se debilite la protección de los derechos humanos.

E. Garantías procesales, incluido el derecho a un juicio imparcial

37. Someter a la acción de la justicia a los sospechosos de actos terroristas plantea dificultades importantes en muchos países. El procesamiento de los casos de terrorismo no sólo entraña riesgos de seguridad, sino también presenta dificultades relacionadas con la obtención y utilización de las pruebas en consonancia con las normas internacionales. Sin embargo, los sistemas que han establecido procedimientos para la obtención de pruebas, la protección de los testigos y medidas semejantes dentro del respeto de los derechos humanos han logrado mejores resultados en cuanto al sometimiento de los autores a la justicia. A ese respecto, la Asamblea General, en su resolución 70/148, y el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 35/34, han instado a los Estados a adoptar una gama de medidas concretas para asegurar el cumplimiento de las garantías procesales debidas consagradas en el derecho internacional. Éstas incluyen el reconocimiento del derecho de la persona de que se le informe el motivo de su detención; el derecho de la familia del detenido de conocer dónde está recluido; y el derecho del detenido de tener acceso a un abogado y de cuestionar la legalidad de su detención⁵⁷. Sin embargo, en muchas jurisdicciones, el respeto de esos derechos no es plenamente reconocido ni se observa en la práctica⁵⁸.

38. El principio del derecho de toda persona a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley, y a recibir un tratamiento acorde, que constituye un principio fundamental del derecho penal reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, impone al ministerio público la carga de la prueba para establecer la culpabilidad del acusado más allá de toda duda razonable. Este principio ha sido cuestionado en muchos Estados donde la legislación amplia de lucha contra el terrorismo se ha aplicado a personas acusadas de actividad terrorista, en muchos casos por motivos falaces⁵⁹.

39. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas han examinado con inquietud las prácticas que limitan el derecho de acceso a asistencia letrada de las personas acusadas de actividad terrorista. Esas prácticas comprenden disposiciones que permiten que el fiscal o el tribunal ordenen la detención prolongada de una persona incomunicada, sin representación jurídica,

⁵⁶ A/HRC/34/61. Véanse también CCPR/C/GBR/CO/7, párr. 24(c); y CCPR/C/CAN/CO/6, párr. 10.

⁵⁷ Grupo de Trabajo sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo, “Basic human rights reference guide: right to a fair trial and due process in the context of countering terrorism”.

⁵⁸ A/HRC/34/30, párrs. 29 a 31. Véanse también CERD/C/TUR/CO/4-6; CCPR/C/FRA/CO/5; CCPR/C/MAR/CO/6; CCPR/C/UZB/CO/4; CAT/C/JOR/CO/3; CCPR/C/SUR/CO/3; CCPR/C/GBR/CO/7; CAT/C/CHN/CO/5; y CCPR/C/IRQ/CO/5.

⁵⁹ Véanse, por ejemplo, CERD/C/TUR/CO/4-6; CCPR/C/MAR/CO/6; CCPR/C/UZB/CO/4; y CAT/C/JOR/CO/3.

en los casos de terrorismo o tráfico de drogas; permiten la denegación general de fianza a las personas detenidas con arreglo a las disposiciones de lucha contra el terrorismo; demoran el acceso del acusado a asistencia letrada; exigen que el abogado obtenga autorización de los investigadores de la seguridad pública para reunirse con el sospechoso en casos de “peligro a la seguridad del Estado”, “terrorismo” o “soborno” grave, y permiten que la autorización se deniegue de manera indefinida si los investigadores consideran que la reunión puede entorpecer sus investigaciones o dar lugar a que se revelen secretos de Estado; y permiten que los investigadores se nieguen a notificar a los miembros de la familia de la detención de la persona⁶⁰. El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha informado que el número de desapariciones forzadas sigue aumentando en todo el mundo, como resultado de las medidas de seguridad arbitrarias que se imponen en sitios donde el Estado tiene la creencia falsa y pernicioso de que éstas constituyen un instrumento útil para preservar la seguridad nacional y combatir el terrorismo y la delincuencia organizada⁶¹.

40. El principio de igualdad de medios procesales, que reviste importancia crítica para asegurar el respeto del derecho a un juicio imparcial en el contexto de la lucha contra el terrorismo, también ha sido cuestionado, por ejemplo, cuando se invoca la seguridad nacional como justificación para impedir la divulgación de información o cuando la información de inteligencia se presenta como prueba⁶². Las leyes que establecen un régimen de prohibición de viajes aéreos sin prever un procedimiento claro para informar a los interesados de su condición, y que contemplan un proceso de revisión judicial que se puede llevar a cabo en secreto, también vulneran el derecho de las personas afectadas a las garantías procesales debidas⁶³.

41. Ante la grave amenaza que plantean los grupos terroristas, incluido el EIL, los Estados han adoptado una amplia gama de medidas administrativas y legislativas, en el ámbito de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, para disuadir a los combatientes extranjeros o a personas que aspiran a serlo, que incluyen el bloqueo de la validez de los documentos de viaje, la revocación de la ciudadanía, la congelación de activos financieros y el enjuiciamiento por actos que abarcan desde el reclutamiento y la incitación hasta la planificación de actos terroristas.⁶⁴ Sin embargo, esas medidas pueden tener efectos negativos en el derecho a las garantías procesales debidas, incluido el derecho a la presunción de inocencia; el derecho a la libertad de circulación y a ser protegido contra la privación arbitraria de la nacionalidad; los derechos a la libertad de religión, creencia, opinión, expresión y asociación; y el derecho a la protección contra la injerencia arbitraria o ilícita en la vida privada⁶⁵. Causan especial desconcierto las situaciones en que se adoptan decisiones mediante procedimientos secretos, *in absentia*, o a partir de criterios vagamente definidos o sin salvaguardias procesales suficientes para asegurar que no haya arbitrariedad⁶⁶. También se ha señalado como motivo de preocupación la detención de personas sospechosas de ser combatientes extranjeros sin respetar las salvaguardias debidas que otorga el derecho internacional a todas las personas privadas de libertad, en particular la prolongación del plazo de detención preventiva permisible sin vigilancia ni revisión judicial de los motivos de la detención⁶⁷. Se han señalado además como motivo de

⁶⁰ Véanse, por ejemplo, CCPR/C/SUR/CO/3; CCPR/C/GBR/CO/7; CAT/C/CHN/CO/5; y CCPR/C/FRA/CO/5.

⁶¹ A/HRC/33/51, párr. 110; y A/HRC/30/38, párr. 97.

⁶² Véase A/HRC/34/61.

⁶³ CCPR/C/CAN/CO/6, párr. 10.

⁶⁴ Véase A/HRC/28/28.

⁶⁵ Véanse A/71/384; A/70/330; A/HRC/33/43/Add.1, 2, 3 y 4.

⁶⁶ Véanse A/HRC/28/28; y A/70/330.

⁶⁷ A/70/330, párr.73.

inquietud la introducción de órdenes de exclusión temporales y la utilización de órdenes de privación de la ciudadanía en el contexto del terrorismo, así como la posibilidad de que las personas queden en situación de apatridia como resultado de esas medidas⁶⁸.

F. Detención y prohibición de la tortura

42. En su observación general núm. 35 sobre la libertad y seguridad personales, el Comité de Derechos Humanos puso de relieve la naturaleza absoluta de la prohibición de la detención arbitraria, como se refleja en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y observó que la detención administrativa plantea un grave riesgo de privación arbitraria de la libertad y sólo debe emplearse en circunstancias excepcionales, cuando una amenaza presente, directa e imperativa justifica su uso, y por un plazo limitado. Sin embargo, se ha expresado inquietud por la legislación y las prácticas en algunas jurisdicciones que permiten diversas formas de detención preventiva o detención previa al juicio sin salvaguardias apropiadas, incluida la prórroga del periodo permisible de detención anterior a la acusación de personas sospechosas de actividad terrorista y la duración del período en que una persona puede ser recluida sin autorización o revisión judicial de los motivos de la detención⁶⁹. Como resultado, personas acusadas de actividad terrorista han sido detenidas por períodos prolongados sin formulación de cargos o enjuiciamiento, en algunos casos sin acceso adecuado a asistencia letrada o recurso a una revisión judicial independiente. Dichas medidas son incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos; también aumentan de manera significativa el riesgo de tortura y otras formas de maltrato, e impiden la rendición de cuentas cuando se cometen tales violaciones⁷⁰.

43. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han señalado diversas situaciones en las que no se han establecido salvaguardias contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, lo que tiene implicaciones particulares en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Según se informa, los agentes de seguridad y los encargados de hacer cumplir la ley en algunas jurisdicciones recurren de manera sistemática a la tortura y el maltrato para extraer confesiones u obtener información, incluso en el contexto de la lucha contra el terrorismo, y las confesiones obtenidas bajo coacción se han utilizado como pruebas ante los tribunales⁷¹. El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ha observado que el aumento del terrorismo y la delincuencia organizada ha dado lugar a una tolerancia creciente ante la retórica política violenta y las creencias populares que no solo trivializan la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, sino que incluso promueven e incitan a su utilización en nombre de la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo⁷². También se ha señalado como motivo de preocupación la dependencia de las seguridades diplomáticas para justificar la deportación de nacionales extranjeros sospechosos de delitos relacionados con el terrorismo a países donde se tiene conocimiento de que pueden enfrentar un riesgo real de verse sometidos a tortura u otras formas de maltrato⁷³.

⁶⁸ Véase CCPR/C/GBR/CO/7.

⁶⁹ Véanse, por ejemplo, CCPR/C/GBR/CO/7; CCPR/C/FRA/CO/5; CCPR/C/POL/CO/7; CCPR/C/MAR/CO/6; CCPR/C/SUR/CO/3; CAT/C/JOR/CO/3; y CAT/C/IRQ/CO/1.

⁷⁰ Véase A/HRC/28/28.

⁷¹ Véanse A/71/298; CCPR/C/IRQ/CO/5; CAT/C/LKA/CO/5; A/HRC/34/54/Add.2; A/HRC/33/51/Add.2; y A/HRC/34/53/Add.3.

⁷² A/HRC/34/54, párr. 14.

⁷³ Véase CCPR/C/GBR/CO/7.

V. Conclusiones y recomendaciones

44. La promoción y protección de los derechos humanos cumple una función de importancia crítica en la prevención del extremismo violento y la lucha contra el terrorismo. Los ejemplos de buenas prácticas a este respecto comprenden las políticas y leyes de lucha contra la exclusión social y la marginación, como elementos esenciales para la eficaz prevención y lucha contra el extremismo violento⁷⁴. La promoción de la tolerancia, el pluralismo, la inclusión y la participación de todas las comunidades en una sociedad, especialmente mediante la incorporación de las mujeres y los jóvenes y una educación de calidad basada en los derechos humanos, puede ayudar a prevenir la violencia extremista y los actos de terrorismo.

45. De igual manera, las medidas encaminadas a garantizar el respeto de los derechos humanos contribuyen a la lucha eficaz contra el terrorismo por cuanto ayudan a prevenir las violaciones de los derechos humanos, a defender el estado de derecho y a asegurar la confianza pública en el sistema de justicia, mediante el fomento de instituciones y procesos responsables, eficaces y legítimos. Las leyes, las políticas y los programas de lucha contra el terrorismo que están concebidos y se aplican de una manera compatible con las normas de derechos humanos ayudan a asegurar la rendición de cuentas y a evitar el círculo vicioso en que las medidas adoptadas corren el riesgo de agravar el mismo fenómeno que buscan prevenir.

46. Mediante su participación activa en estos asuntos, las Naciones Unidas han logrado progresos importantes en el examen de las amplias repercusiones que tienen para los derechos humanos las políticas y prácticas relativas a la seguridad, lo que representa un recurso inestimable para el análisis de los riesgos, la alerta temprana y la cooperación técnica, así como para ofrecer orientación práctica a los Estados y otros garantes de derechos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. La Oficina de Lucha contra el Terrorismo establecida recientemente está bien situada para mejorar la coordinación y la coherencia entre las entidades que integran el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, en su apoyo a las iniciativas de los Estados Miembros dirigidas a asegurar que las medidas que adopten contra el terrorismo se funden en el respeto de sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, así como para alentar al Equipo Especial y a sus grupos de trabajo a incorporar una perspectiva de derechos humanos en su labor.

47. La prevención debe comprender la adopción de medidas específicas por parte de los Estados para asegurar que las leyes, políticas y prácticas de lucha contra el terrorismo estén en consonancia con el derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos. Debe asegurarse la rendición de cuentas por las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el contexto de la lucha contra el terrorismo, mediante investigaciones diligentes, independientes y eficaces para garantizar que se haga justicia, proporcionar reparación a las víctimas y evitar futuras violaciones. Con ese fin, se recomienda a los Estados Miembros que:

a) Aseguren que se prevengan y no se repitan las violaciones y los abusos contra el derecho internacional de los derechos humanos y, según proceda, contra el derecho internacional humanitario, incluso mediante la investigación diligente, completa, independiente e imparcial de las presuntas

⁷⁴ See A/HRC/33/29.

violaciones y abusos, así como el enjuiciamiento y castigo de los autores, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos;

b) Garanticen el respeto de los derechos de las víctimas a la reparación, la verdad y la justicia, en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos. Los Estados deben considerar la posibilidad de compartir las enseñanzas adquiridas y las buenas prácticas disponibles a ese respecto, incluso las leyes nacionales y los planes y estudios relativos a la compensación, la rehabilitación y la asistencia, a fin de proteger y promover más eficazmente los derechos humanos de las víctimas;

c) Se cercioren de que las leyes nacionales de lucha contra el terrorismo se limiten a combatir el terrorismo, definido de manera apropiada y precisa a partir de las disposiciones contempladas en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, con estricta adhesión al principio de legalidad;

d) Lleven a cabo un examen periódico para asegurar que las leyes y prácticas nacionales de lucha contra el terrorismo estén en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las normas relativas a las garantías procesales debidas, como el derecho a un juicio imparcial, los derechos a la libertad de opinión, expresión, reunión pacífica y asociación, y el derecho a la privacidad, a fin de garantizar que las medidas de lucha contra el terrorismo sean específicas, necesarias, eficaces y proporcionadas. Esto puede suponer la revisión de las leyes contra el terrorismo antes de su aprobación, la incorporación de límites de tiempo en dichas leyes, el establecimiento de salvaguardias procesales y la creación de órganos de supervisión independientes para los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de inteligencia, y la realización de exámenes periódicos de las medidas de sanción. El tiempo de validez de toda medida de excepción deberá restringirse mediante una cláusula de extinción;

e) Adopten medidas ulteriores para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes mediante la aprobación de leyes que prohíban su utilización y dispongan el enjuiciamiento de quienes violen esas leyes; ratifiquen el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y establezcan salvaguardias procesales, tales como registros en los sitios de detención y grabaciones de vídeo de los interrogatorios, y aseguren la supervisión independiente, incluida la vigilancia periódica de los sitios de detención por órganos independientes;

f) Se cercioren de que existan salvaguardias procesales y una supervisión adecuada de la interceptación y la vigilancia, y establezcan como norma la autorización judicial previa de la vigilancia;

g) Dispongan la supervisión y la rendición de cuentas en la cooperación internacional para la lucha contra el terrorismo, incluso mediante la ampliación de la supervisión externa para asegurar que la cooperación entre los encargados de hacer cumplir la ley, los funcionarios investigadores y los servicios de inteligencia no tenga como resultado un debilitamiento de la protección de los derechos humanos;

h) Se cercioren de que los planes de acción nacionales y regionales de prevención del extremismo violento sean compatibles con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y estén en consonancia con los planes de acción nacionales pertinentes de derechos humanos;

i) Fortalezcan de manera equilibrada el apoyo financiero y político a las iniciativas de creación de capacidad de las Naciones Unidas respecto de los cuatro pilares de la Estrategia Mundial, lo que a su vez beneficiará las medidas encaminadas a asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y del estado de derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo.
