



Asamblea General

Distr. general
17 de enero de 2024
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

55º período de sesiones

26 de febrero a 5 de abril de 2024

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Visión y prioridades

Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Saul

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial, recientemente nombrado, sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Saul, expone su enfoque sobre su mandato, examina la situación de la protección de los derechos humanos en los esfuerzos mundiales destinados a luchar contra el terrorismo, identifica esferas para continuar la labor de su predecesora y establece nuevas prioridades temáticas. El Relator Especial continuará la labor de defensa relativa a las repercusiones de las leyes y prácticas antiterroristas en la sociedad civil, la detención arbitraria en el noreste de la República Árabe Siria, la protección de las personas detenidas y trasladadas del centro de detención de la bahía de Guantánamo (Cuba), los derechos humanos en la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas y las nuevas tecnologías. Algunos de los nuevos temas para futuros informes son la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo llevada a cabo por las organizaciones y los mecanismos regionales y subregionales, las medidas administrativas para luchar contra el terrorismo, las funciones de los actores no estatales y los organismos internacionales especializados en la lucha contra el terrorismo, y la rendición de cuentas y reparación respecto de las violaciones de los derechos humanos a gran escala resultantes de las medidas contra el terrorismo. El Relator Especial destaca las maneras en las que muchas violaciones de los derechos humanos identificadas por sus predecesores en los últimos 18 años no solo no han obtenido reparación sino que se han agravado, e insta a los Estados a que redoblen sus esfuerzos para hacer de los derechos humanos el núcleo de las medidas contra el terrorismo.



I. Actividades

A. Anterior titular del mandato, Fionnuala Ní Aoláin

1. La anterior titular del mandato, Fionnuala Ní Aoláin, concluyó su mandato el 31 de octubre de 2023. En su último año, dio prioridad al mantenimiento de la colaboración con diversos Estados y grupos regionales, llevó a cabo una visita a Bosnia y Herzegovina del 13 al 20 de enero de 2023¹, y una visita temática conjunta a Alemania y Macedonia del Norte del 3 al 12 de julio de 2023, en que se examinó la repatriación, la reintegración y la persecución de personas que regresaban del noreste de la República Árabe Siria². En su informe de 2023 a la Asamblea General se detallan muchas de sus actividades realizadas en septiembre de 2023³.

2. La anterior titular del mandato dio prioridad a la atención a la interrelación entre las nuevas tecnologías, la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos, en particular en su informe de 2023⁴ al Consejo de Derechos Humanos. En junio de 2023 asistió a la cumbre RightsCon, celebrada en Costa Rica. En octubre de 2023, emitió una declaración en la que afirmó la necesidad de que hubiese una reglamentación vinculante de la industria de los programas espía a nivel mundial⁵. Publicó documentos de posición sobre los programas espía⁶, los derechos del niño⁷, el Programa de las Naciones Unidas de Lucha contra los Viajes de Terroristas⁸, las persecuciones relacionadas con el noreste de la República Árabe Siria⁹, y la no devolución y detención arbitraria en el noreste de la República Árabe Siria¹⁰. La anterior titular del mandato examinó también las violaciones de los derechos humanos en la lucha contra la financiación del terrorismo¹¹.

3. La anterior titular del mandato prestó asistencia técnica a los Copresidentes (Canadá y Túnez) del octavo examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y participó en eventos celebrados durante las negociaciones en relación con dicho examen. Participó en la tercera Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Lucha contra el Terrorismo, celebrada en junio de 2023, y estuvo activa en el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas y sus grupos de trabajo.

4. La anterior titular del mandato hizo una visita técnica a los Estados Unidos de América y al centro de detención de la bahía de Guantánamo (Cuba)¹², e instó al Gobierno de los Estados Unidos a que aplicase sus recomendaciones, en particular respecto de las condiciones de detención en dicho centro y la urgente situación de los derechos humanos de muchos hombres que habían sido trasladados desde allí.

5. En su informe de 2023 a la Asamblea General¹³, la anterior titular del mandato presentó los análisis y conclusiones fundamentales del estudio mundial de 2023 sobre las

¹ A/HRC/55/48/Add.1.

² A/HRC/55/48/Add.2.

³ A/78/520, párrs. 3 a 8.

⁴ A/HRC/52/39.

⁵ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/unsrcthrstm-spyware.pdf>.

⁶ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2022-12-15/position-paper-unsrct-on-global-regulation-ct-spyware-technology-trade.pdf>.

⁷ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/activities/position-paper-child-rights-in-contexts-affected-by-terrorism-2023.pdf>.

⁸ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/2023-10-30-a-ct-travel-gotravel-position-paper.pdf>.

⁹ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/Position-Paper-on-prosecutions.pdf>.

¹⁰ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/non-refoulement-in-context-repatriation-from-northeast-syria-oct2023.pdf>.

¹¹ A/78/520, párr. 5.

¹² *Ibid.*, párr. 6.

¹³ *Ibid.*

repercusiones de las medidas antiterroristas en la sociedad civil y el espacio cívico¹⁴. El estudio se basó en consultas mundiales dirigidas por organizaciones de la sociedad civil, en particular 13 consultas regionales con la sociedad civil, 110 comunicaciones escritas, entre ellas 78 presentadas por organizaciones de la sociedad civil y particulares, y 2 encuestas a la sociedad civil. En el informe presentado a la Asamblea se documentaron restricciones incesantes del espacio cívico en todas las regiones y un vínculo directo entre dichas restricciones y las prácticas reglamentarias e institucionales establecidas para luchar contra el terrorismo y prevenir y combatir el extremismo violento. En el informe se presentan también las constataciones principales acerca de las condiciones, las características y las consecuencias del uso indebido y sistemático de dichas restricciones.

6. La anterior titular del mandato hizo una visita técnica a la República Árabe Siria en julio de 2023¹⁵. En su informe de 2023 a la Asamblea General, amplió sus conclusiones de la visita y examinó varias cuestiones jurídicas, como la responsabilidad prevista en el derecho internacional respecto de las detenciones masivas y arbitrarias, las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos experimentadas por niños, y la responsabilidad por los crímenes internacionales más graves¹⁶.

B. Relator Especial, Ben Saul

7. El actual Relator Especial, Ben Saul, asumió sus funciones el 1 de noviembre de 2023. En la presente sección se abordan los dos primeros meses de su mandato. Agradeció los numerosos informes recibidos de la anterior titular del mandato sobre todos los aspectos de su amplia y ejemplar labor. Participó en la orientación inicial de los nuevos titulares de mandatos, organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Ginebra, del 20 al 24 de noviembre de 2023. También se reunió con embajadores y diplomáticos de 15 Estados, y con representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja y organizaciones de la sociedad civil para realizar consultas sobre sus prioridades. En respuesta a su llamamiento para que se aportaran contribuciones al presente informe, el Relator Especial recibió comunicaciones de 38 organizaciones de la sociedad civil y particulares¹⁷, 5 Estados, 1 gobierno regional y 1 organización regional¹⁸. Agradece que muchas partes interesadas hayan respondido en el breve plazo de tres semanas, que fue necesario en razón del retraso de su nombramiento, de julio a noviembre de 2023, y el ajustado plazo disponible para redactar el presente informe (menos de dos semanas). Además, se reunió individualmente con representantes de 23 organizaciones de la sociedad civil¹⁹.

¹⁴ Fionnuala Ní Aoláin, *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2023), disponible en <https://defendcivicspace.com>.

¹⁵ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/EoM-Visit-to-Syria-20230721.pdf>.

¹⁶ A/78/520, párrs. 49 a 64 y 77 a 82.

¹⁷ Australian Lawyers for Human Rights, Australian Muslim Advocacy Network, Amnistía Internacional, Anethum Global, Article 19: International Centre against Censorship, Center for Truth and Justice, Charity and Security Network, CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation, Collectif des Familles Unies, Committee for Justice, Conectas Direitos Humanos, CSO Coalition on Human Rights and Counter-Terrorism, Foundation on Advocacy for People's Integrity and Disadvantaged Individuals, Federation Handicap International – Humanity and Inclusion, Front Line: International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, Fundación Karisma, Global NPO Coalition on FATF, International Center for Not-for-Profit Law, MENA Rights Group, Consejo Noruego para Refugiados, NPO Working Group, New South Wales Council for Civil Liberties, Paradigm Initiative, Privacy International, Repatriate the Children – Dinamarca, Repatriate the Children – Suecia, Reprieve, Rights and Security International, Rise Coalition, Saferworld, Serbian Council of Australia, Sine Qua Non, The Grief Directory, World Uyghur Congress y cinco particulares.

¹⁸ La Arabia Saudita, Cuba, el Ecuador, Lituania, Marruecos y Túnez, así como la Unión Europea y la Generalitat de Cataluña.

¹⁹ Adalah: Legal Center for Arab Minority Rights in Israel, Advancing Justice, Amnistía Internacional, Asian Forum for Human Rights and Development, Centre for Information Resilience, CSO Coalition

8. Por término medio, el Relator Especial envió, de manera individual o conjunta, dos o tres comunicaciones a Estados cada semana sobre diversos temas, entre ellos la detención arbitraria masiva, los juicios injustos masivos, las ejecuciones extrajudiciales masivas y las agresiones a la sociedad civil. También emitió comunicados de prensa y dio decenas de entrevistas a los medios de comunicación, en particular sobre sus prioridades. Participó en actividades de defensa ante los Estados sobre diversas cuestiones. Como miembro del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista y sus ocho grupos de trabajo, el Relator Especial presentó sus prioridades al Grupo de Trabajo sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo, y al Grupo de Trabajo sobre la Gestión de las Fronteras y el Cumplimiento de la Ley en relación con la Lucha contra el Terrorismo. Se unió a un nuevo grupo de referencia para los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la actividad antiterrorista del Instituto Internacional para la Justicia y el Estado de Derecho. El titular del mandato participó también en un diálogo sobre derechos humanos relacionado con la iniciativa de gestión de la seguridad en las fronteras del Foro Mundial contra el Terrorismo. Pronunció un discurso en el acto conmemorativo del 75º aniversario de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, organizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)²⁰. Informó a los Estados miembros de la Unión Europea sobre el derecho internacional humanitario en el Conflicto de Gaza.

II. Enfoque del mandato

9. El Relator Especial se siente honrado de haber sido nombrado cuarto titular de este mandato fundamental. Tiene la intención de continuar el legado de sus predecesores respecto del análisis preciso, exhaustivo, equilibrado e innovador en materia de derechos humanos y la promoción de la lucha antiterrorista y la labor a favor de las víctimas del terrorismo. Llevará a cabo su mandato de manera independiente, imparcial y objetiva a fin de mantener la confianza de los Estados y la sociedad civil. Reconociendo la susceptibilidad en torno a la lucha contra el terrorismo, entablará un diálogo constructivo con los Estados a fin de destacar las preocupaciones, identificar soluciones viables y construir relaciones diplomáticas basadas en la confianza. Reconoce que algunas violaciones de derechos podrían ser involuntarias, o deberse a una falta de familiaridad o experiencia con las normas de derechos humanos o a la limitación de recursos. El Relator Especial puede prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica para subsanar esas y otras deficiencias. Cuando el diálogo no permite reparar las violaciones o cuando estas son deliberadas y sistémicas, el Relator Especial podría instar públicamente a los Estados a que rindan cuentas de sus acciones. También manifiesta su interés por destacar las buenas prácticas nacionales y regionales que podrían servir como modelos en otros lugares y reconoce que muchos Estados han realizado esfuerzos serios para adaptar sus medidas antiterroristas al derecho internacional de los derechos humanos. Celebrará consultas y colaborará con organizaciones de la sociedad civil como partes interesadas indispensables para fomentar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

A. Estado de las medidas mundiales de lucha contra el terrorismo

10. El uso indebido de las medidas antiterroristas no solo vulnera los derechos de los presuntos terroristas sino que también puede comprometer las libertades de los inocentes. Es muy lamentable que muchas violaciones de derechos humanos identificadas en los últimos

on Human Rights and Counter-Terrorism, Emirates Detainees Advocacy Centre, Franciscans International, Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, Global Center on Cooperative Security, Gulf Centre for Human Rights, Human Rights Watch, Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo, Islamic Human Rights Commission, International Service for Human Rights, MENA Rights Group, Privacy International, Reprieve, Royal United Services Institute, Saferworld, Save the Children International, South Asia Justice Campaign, Water Protector Legal Collective y una red de organizaciones de mujeres de Sri Lanka.

²⁰ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/activities/UNODC-human-rights-day-message-20231211.pdf>.

18 años por los anteriores titulares del mandato no solo no se hayan reparado, sino que además se han agravado²¹. Dado que no hay una definición acordada internacionalmente del terrorismo, las definiciones genéricas nacionales y regionales han vulnerado el principio de legalidad y muchos derechos fundamentales. Los delitos tipificados imprecisamente en relación con las organizaciones terroristas han criminalizado conductas y expresiones que no guardan relación causal con la violencia terrorista. Se han incluido a organizaciones y particulares en listas de terroristas sin haber sido objeto de un debido proceso ni de garantías judiciales. Las sanciones excesivas contra el terrorismo y las leyes en materia de financiación han socavado las organizaciones legítimas sin fines de lucro, las libertades de asociación, de reunión y de expresión, y las actividades humanitarias protegidas por el derecho internacional humanitario. Las leyes contra el terrorismo se han utilizado indebidamente de manera deliberada y discriminatoria contra los opositores y disidentes políticos, los medios de comunicación, la sociedad civil y las minorías. La vigilancia masiva y en línea han rebasado los límites de la privacidad y otros derechos. Los procedimientos penales se han visto empañados por detenciones arbitrarias, la prisión preventiva prolongada, la tortura y los malos tratos, las confesiones forzadas, las restricciones del acceso a asistencia letrada, la no divulgación de pruebas secretas, la utilización de tribunales especiales, el juicio de niños por tribunales para adultos y el uso ilícito de la pena de muerte. Con frecuencia, se ha observado una participación inadecuada de las víctimas del terrorismo en los procedimientos judiciales y una falta de recursos para ellas.

11. Las medidas administrativas para luchar contra el terrorismo, fuera del sistema de justicia penal, se han multiplicado pero no siempre han sido necesarias o proporcionadas, o no han asegurado el debido proceso ni las garantías judiciales. Algunos regímenes extraordinarios o de excepción para luchar contra el terrorismo han vulnerado derechos, en particular mediante la detención administrativa secreta, preventiva o arbitraria, y la imposición de límites innecesarios o desproporcionados a los derechos o suspensiones de derechos. Las operaciones militares contra el terrorismo, tanto en el marco de conflictos armados como fuera de ellos, también han conllevado frecuentemente la privación arbitraria de la vida. En los conflictos armados, se han producido graves vulneraciones del derecho internacional humanitario, en particular el homicidio intencional de civiles, ataques contra bienes de carácter civil protegidos, agresiones indiscriminadas y desproporcionadas, la falta de precauciones tomadas en los ataques, la negación de socorro humanitario y la inanición de civiles, el desplazamiento forzado arbitrario e incumplimientos de las obligaciones de las potencias ocupantes. Algunos Estados no han respetado el nivel de atención exigido por la ley para salvar a la población civil, han valorado aparentemente menos las vidas de los civiles extranjeros que las de sus propios civiles y han utilizado una retórica genocida. Otros Estados han sido cómplices de violaciones, por ejemplo, proporcionando armas o información a sabiendas de que se utilizarían para cometer crímenes de guerra. En algunos casos, se ha utilizado reiteradamente la fuerza militar transfronteriza sin fundamento jurídico internacional para la legítima defensa. La impunidad de las violaciones graves del derecho internacional en materia de lucha contra el terrorismo ha imperado con frecuencia, entre otras cosas porque los Estados poderosos han frustrado de forma selectiva la labor del Consejo de Seguridad y la Corte Penal Internacional. Las excesivas guerras contra el terrorismo siguen arraigando ciclos de violencia que no tienen solución militar, en lugar de resolverlos.

12. El Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos han afirmado reiteradamente que los Estados deben respetar el derecho internacional cuando luchan contra el terrorismo. El Consejo de Seguridad parece haber asumido con optimismo que, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, los Estados respetarían el derecho internacional al aplicar las resoluciones antiterroristas. Sin embargo, tan pronto como se hizo evidente que las violaciones eran habituales, el Consejo siguió manera prolífica ordenando nuevas normas antiterroristas y promoviéndolas enérgicamente mediante su maquinaria de supervisión y la asistencia técnica. El Consejo no ha supeditado la aplicación de las nuevas normas represivas a la reforma previa de las disposiciones políticas y legales que ponen gravemente en peligro los derechos. Entre ellas están, por ejemplo, las definiciones determinantes abusivas del terrorismo; las culturas políticas autoritarias que suelen utilizar las leyes de seguridad como arma contra los opositores y la sociedad civil; la ausencia de la

²¹ Véase [A/78/269](#).

cultura del estado de derecho, en particular respecto del debido proceso y la independencia del poder judicial; y la falta de agentes profesionales del orden, las prisiones, la seguridad y las fuerzas militares, formados y con disciplina para respetar los derechos humanos. El resultado predecible es que, con frecuencia, las medidas del Consejo han acelerado y agravado las tendencias represivas latentes, mientras que los esfuerzos internacionales destinados a mitigar los efectos en los derechos humanos no han sido suficientemente asertivos o efectivos. La percepción de que el sistema de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas no es consciente de los derechos humanos resulta agravada por la participación de ciertos Estados que vulneran notoriamente estos derechos en la lucha contra el terrorismo y la financiación aportada por ellos.

13. A pesar de los avances realizados hacia la adopción de un enfoque más equilibrado, la labor internacional contra el terrorismo sigue haciendo de manera desproporcionada hincapié en las medidas represivas, y no presta adecuadamente atención a las medidas para hacer frente a las condiciones que conducen a la propagación del terrorismo (pilar I de la Estrategia Global contra el Terrorismo) y para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo (pilar IV)²². Varios conflictos recientes ilustran la militarización incesante de las medidas antiterroristas y la negación o supresión de las causas que contribuyen a la violencia, que a menudo incluyen violaciones de los derechos humanos, como la libre determinación, así como del derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional.

14. Siempre resulta difícil defender los derechos de las personas estigmatizadas como “terroristas”, debido a las presiones políticas ejercidas sobre los Gobiernos para que las denuncien sin reservas y a la falta de sectores populares que valoren sus derechos. En la actualidad se observan riesgos adicionales en materia de protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo debido al aumento del autoritarismo, el recrudescimiento de la polarización política y el extremismo a nivel nacional, la competencia geopolítica, el disfuncionamiento del Consejo de Seguridad y las nuevas herramientas, en particular los medios sociales, para alimentar la deshumanización, el vilipendio, la incitación y la información errónea. La doble moral y selectividad de las principales potencias en la observancia de los derechos humanos está socavando también la credibilidad y legitimidad de la confianza de los ciudadanos en el sistema internacional de los derechos humanos, que puede ser percibido como un mero centro extralegal adicional de confrontación política y lucha por el poder. El Relator Especial insta a todos los Estados a que vayan más allá del compromiso retórico con los derechos humanos y que, en su lugar, sitúen a los derechos humanos en el centro de todas las actividades de lucha contra el terrorismo. La protección de los derechos humanos incluso en casos de alarmante violencia diferencia a los Estados responsables de los terroristas. Todas las personas tienen derecho a ser tratadas con dignidad. Los Estados deben también redoblar sus esfuerzos para combatir la impunidad y garantizar la rendición de cuentas por violaciones del derecho internacional cuando luchan contra el terrorismo, entre otras cosas para recuperar la confianza de los ciudadanos en que ningún Estado está por encima de la ley.

B. Recursos

15. El Relator Especial reitera las preocupaciones formuladas por sus predecesores de que el mandato “excepcionalmente amplio” no cuenta con recursos suficientes para poder llevar a cabo las funciones que le corresponden²³. Entre esas funciones están las obligaciones de los titulares del mandato de redactar dos informes anuales, uno para el Consejo de Derechos Humanos y otro para la Asamblea General, realizar dos visitas a países y elaborar los correspondientes informes, tratar un elevado número de comunicaciones²⁴, mantener contactos frecuentes con los Gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil de

²² Véase, por ejemplo, Fionnuala Ní Aoláin, “Rethinking Counterterrorism”, *Just Security*, 2 de noviembre de 2023.

²³ A/HRC/34/61, párr. 50; véase también A/72/495, párr. 35.

²⁴ Por ejemplo, del 1 de noviembre de 2022 al 31 de octubre de 2023, la anterior titular del mandato envió o se sumó a 137 comunicaciones (una media de casi tres por semana), que pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org>.

193 Estados y colaborar con los medios de comunicación a escala mundial. Además, el titular del mandato se encarga de proporcionar asesoramiento y asistencia técnica, compartir las mejores prácticas, supervisar la labor normativa y técnica prolifera de los órganos antiterroristas competentes de las Naciones Unidas en Nueva York, a saber, el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo (Comité contra el Terrorismo), la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y los comités de sanciones. El Relator Especial es una de las 46 entidades que participan en el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista, que a su vez tiene 8 grupos de trabajo, cada uno de los cuales se reúne trimestralmente para celebrar en total 32 reuniones al año. El mandato abarca también la colaboración con otras muchas entidades, por ejemplo, el Foro Mundial contra el Terrorismo, el Grupo de Acción Financiera, los organismos que trabajan en las cuestiones tecnológicas y las organizaciones regionales. Se solicita la opinión del titular del mandato en los exámenes periódicos de la Estrategia Global contra el Terrorismo y las resoluciones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos. El mandato no abarca solo agentes de la aplicación de la ley, tribunales y órganos legislativos, sino también organismos de seguridad muy sensibles, operaciones militares, programas sociales para prevenir y luchar contra el extremismo violento y más aspectos. También se dedica un tiempo considerable a la recaudación de fondos para obtener recursos extrapresupuestarios²⁵.

16. Se espera que el titular del mandato lleve a cabo todas esas actividades trabajando a tiempo parcial (dos días y medio a la semana) con dos miembros del personal del ACNUDH a tiempo completo en Ginebra y ningún miembro en Nueva York, sede de la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas, y sin financiación discrecional para los viajes. Para poner la situación en perspectiva, los principales órganos antiterroristas competentes de las Naciones Unidas cuentan con casi 300 funcionarios²⁶, a los que se suman numerosos consultores, mientras que las 45 entidades de las Naciones Unidas que forman parte del Pacto (excluyendo al titular del mandato) también participan en algunas actividades de lucha contra el terrorismo. Hasta mediados de 2021, la Dirección Ejecutiva recibió recursos para realizar 176 visitas a 114 Estados²⁷. Sin embargo, los anteriores titulares del mandato realizaron 18 visitas a países. Cabe celebrar que los órganos antiterroristas hayan aumentado el número de funcionarios encargados de los derechos humanos y hayan tomado medidas para incorporar las cuestiones de derechos humanos a su labor, que la Oficina del Ómbudsman del Comité del Consejo de Seguridad, dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados, tenga también dos funcionarios, que el ACNUDH tenga dos funcionarios encargados de la lucha contra el terrorismo (con exclusión del titular del mandato) y que otros órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas se ocupen de cuestiones relativas a la lucha antiterrorista. No obstante, es evidente que los derechos humanos no reciben suficiente apoyo institucional o recursos en relación con el enfoque represivo que predomina en la lucha contra el terrorismo. Esto es todo lo opuesto a lo que ocurre en un Estado que tiene una oficina independiente encargada de examinar sus leyes nacionales contra el terrorismo, dotada de nueve funcionarios y un presupuesto anual de varios millones de dólares, para supervisar un único Estado, y no 193, y para examinar las leyes, y no su aplicación en cada caso²⁸, y las operaciones militares.

²⁵ El Relator Especial agradece las nuevas contribuciones de España, Suiza, el Centro de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Minnesota y la Universidad de Sídney.

²⁶ En 2022, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo tenía 180 trabajadores y la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo tenía 44. En 2023, la Subdivisión de Prevención del Terrorismo tenía 62 funcionarios dedicados a la lucha contra el terrorismo. El Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones tiene 10 trabajadores. Véase <https://unsceb.org/human-resources-statistics>.

²⁷ Véase S/2022/529, anexo I.

²⁸ Véase <https://www.inslm.gov.au>.

C. Enfoque geográfico de las visitas a los países

17. Durante los 18 años de existencia del mandato, sus titulares han realizado 21 visitas oficiales²⁹ a 21 Estados y 1 territorio ocupado. Nueve de ellas, o casi la mitad, se han realizado a países del Grupo de los Estados de Europa Occidental y Otros Estados y del Grupo de Europa Oriental. El resto se hicieron a cinco países del Grupo de Asia y el Pacífico, a cuatro del Grupo de África y a dos del Grupo de América Latina y el Caribe. La anterior titular del mandato se centró en Europa y Asia Central. El actual titular desea centrarse en África Occidental, Oriente Medio, y Asia Oriental, Meridional y Sudoriental, dada la gravedad y la magnitud de las amenazas terroristas en esas regiones o las características de ciertos regímenes nacionales antiterroristas en ellas.

18. Las visitas a los países dependen del consentimiento y la cooperación de buena fe de los Estados. Un anterior titular del mandato lamentó la dificultad que suponía obtener el consentimiento de los países para llevar a cabo visitas en ellos³⁰. El Relator Especial reconoce que la lucha contra el terrorismo es una cuestión delicada y asegura a los Estados que las visitas a los países están destinadas a ser actos de colaboración constructiva con las autoridades pertinentes con el fin de destacar tanto las buenas prácticas, que pueden compartirse con los demás, como las esferas que deben mejorarse, entre otras cosas mediante una colaboración continua con el titular del mandato y la asistencia técnica de las Naciones Unidas. Insta a los Estados a que vean las visitas a los países en ese espíritu de cooperación y a que den su consentimiento.

III. Continuidad de la labor de la anterior titular del mandato

19. El Relator Especial hará avanzar la importante labor llevada a cabo por su predecesora sobre las cuestiones fundamentales siguientes: los efectos de la lucha contra el terrorismo en la sociedad civil; las violaciones relacionadas con la privación de libertad en el noreste de la República Árabe Siria; la protección de los reclusos en el centro de detención de la bahía de Guantánamo y de los trasladados desde ese centro; los derechos humanos en el sistema de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas; y las nuevas tecnologías. Ya se ha realizado una amplia labor normativa en muchas de esas esferas. Sin embargo, se hará hincapié en el fomento de la aplicación de las normas de derechos humanos mediante la implicación sistemática de los actores pertinentes, en particular por conducto del diálogo con los Estados, las comunicaciones, los litigios estratégicos y las campañas públicas. Se emprenderán nuevos trabajos en relación con las nuevas tecnologías.

A. Efectos de las leyes contra el terrorismo en la sociedad civil

20. El Relator Especial seguirá centrándose en los efectos de las medidas para luchar contra el terrorismo y el extremismo violento en el espacio cívico, las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos, promoviendo enérgicamente las recomendaciones de su predecesora³¹, en particular sobre las definiciones del terrorismo y el extremismo violento conformes a los derechos humanos, la no penalización de las libertades políticas y las actividades humanitarias, la cautelosa reglamentación de los actores de la sociedad civil, la financiación del terrorismo y el contenido en línea, y los recursos efectivos y mecanismos de supervisión. Un importante número de comunicaciones enviadas durante el mandato guardan relación con el espacio cívico y las leyes contra la financiación del terrorismo. En recientes consultas celebradas con partes interesadas, se apoyó con gran firmeza la promoción sobre esas cuestiones, en particular en relación con los ataques contra determinados grupos, el acoso digital y las restricciones de Internet.

²⁹ Véase <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-terrorism/country-visits>.

³⁰ A/HRC/34/61, párr. 12.

³¹ A/HRC/40/52, párrs. 72 a 75. Véase también *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space*.

B. Violaciones relacionadas con la privación de libertad en el noreste de la República Árabe Siria

21. El Relator Especial promoverá el fin de las graves violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional, que afectan a más de 70.000 detenidos en el noreste de la República Árabe Siria³² en el contexto del conflicto relativo a Dáesh. Entre ellos, al menos 43.000 son ciudadanos extranjeros. La inmensa mayoría de detenidos son mujeres y niños, que tienen vulnerabilidades especiales y han sido el objeto principal de las medidas de repatriación. La situación de 10.000 hombres detenidos también requiere urgentemente atención. Muchas personas han sido privadas de libertad de manera arbitraria e indefinida durante más de seis años. El Relator Especial procurará acceder a los centros de detención que su predecesora no pudo visitar.

22. El Relator Especial reitera las recomendaciones de su predecesora³³, en particular las relativas a la excarcelación y repatriación de todas las personas privadas arbitrariamente de libertad, el respeto del principio de no devolución, la reintegración y el enjuiciamiento según corresponda y, entretanto, el mantenimiento de la unidad familiar, la no discriminación y el acceso inmediato de los agentes humanitarios imparciales a todos los lugares de detención. El Relator Especial celebra la cooperación continua de la República Árabe Siria. Asimismo, encomia la reciente repatriación de nacionales por la Federación de Rusia, Francia, el Iraq, Kirguistán y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Los recientes litigios infructuosos en relación con la repatriación en Australia y el Canadá ponen de manifiesto la urgente necesidad de que los Estados busquen soluciones diplomáticas. El Relator Especial hace suya la opinión de su predecesora de que los Estados tienen la obligación positiva de adoptar medidas necesarias y razonables para intervenir a favor de sus nacionales en el extranjero, cuando haya motivos razonables para creer que se estarían expuestos a violaciones manifiestas del derecho internacional³⁴. Ofrece asistencia técnica a todo Estado interesado en repatriar a sus nacionales o mejorar el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en el noreste de la República Árabe Siria.

C. Resolución de los casos del centro de detención de la bahía de Guantánamo

23. Más de dos décadas después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, 30 detenidos permanecen aún en el centro de detención de la bahía de Guantánamo y se ha autorizado la puesta en libertad y traslado de 16 de ellos. El Relator Especial celebra los esfuerzos realizados por los Estados Unidos para resolver la situación y espera con interés cooperar con ellos para aplicar las recomendaciones formuladas por su predecesora, tras su reciente visita técnica³⁵, sobre el refuerzo de los derechos de las víctimas de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la mejora de las condiciones de las personas que siguen detenidas, la repatriación y el reasentamiento, y la rendición de cuentas por las violaciones del derecho internacional. Urge también abordar la presunta detención arbitraria y trato inhumano de personas trasladadas a los Emiratos Árabes Unidos y Kazajistán³⁶. El Relator Especial observa que, dada la influencia internacional de los Estados Unidos, sus graves violaciones del derecho internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 señalaban a los demás

³² A/78/520, párrs. 49 a 64.

³³ *Ibid.*, párrs. 64 y 77 a 82.

³⁴ Véase

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Terrorism/UNSRsPublicJurisdictionAnalysis2020.pdf>.

³⁵ A/78/520, párr. 8; y procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas, “Technical visit to the United States and Guantánamo Detention Facility by the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism”, 14 de junio de 2023, disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2023-06-26-SR-terrorism-technical-visit-US-guantanamo-detention-facility.pdf>.

³⁶ “Technical visit to the United States and Guantánamo Detention Facility”, párr. 62.

Estados que las medidas antiterroristas excesivas e ilegítimas estaban permitidas. Los Estados Unidos tienen ahora la oportunidad de reafirmar el liderazgo en materia de derechos humanos garantizando la rendición de cuentas por las violaciones.

D. Los derechos humanos en el sistema de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas

24. La anterior titular del mandato recomendó que los órganos antiterroristas competentes de las Naciones Unidas, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad colaborasen de manera más genuina, proactiva, significativa y constructiva con diversas organizaciones de la sociedad civil, mejorasen la interacción con los órganos y procedimientos de derechos humanos, incluido el titular del mandato, abordasen las cuestiones relativas a las exenciones humanitarias, ejerciesen la diligencia debida respecto de los asociados externos y analizaran de manera más exhaustiva la observancia de los derechos humanos al tratar con los Estados³⁷. Las consultas celebradas entre las organizaciones de la sociedad civil y el actual titular del mandato han puesto de manifiesto grandes preocupaciones por las limitadas oportunidades de colaborar con los órganos de las Naciones Unidas de una manera accesible, inclusiva y significativa, y un temor a la participación simbólica. También recibió un gran apoyo la mejora de la transparencia, la supervisión y la rendición de cuentas de las actividades de las Naciones Unidas, una recomendación que también formuló la anterior titular del mandato.

25. El Relator Especial reconoce la mejora de la disposición de los órganos de las Naciones Unidas a intensificar la colaboración en materia de derechos humanos y con la sociedad civil, y a aumentar la presencia del personal dedicado a los derechos humanos en algunos de dichos órganos. En principio, acoge con beneplácito la dependencia de la sociedad civil propuesta en la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y alienta a que se incluya a las organizaciones de la sociedad civil en eventos de alto nivel como la Cumbre Africana de Lucha contra el Terrorismo, que tendrá lugar en Abuja en abril de 2024³⁸. Asimismo, alienta al Comité contra el Terrorismo y a la Dirección Ejecutiva a que consideren la posibilidad de establecer un procedimiento consultivo permanente con la sociedad civil. Expresa su reconocimiento por la reciente publicación de la Dirección Ejecutiva titulada “Trends tracker on human rights: recommendations by the Security Council Counter-Terrorism Committee following assessment visits to Member States (2017-2023)”³⁹, en la que se difunden recomendaciones en materia de derechos humanos formuladas tras las visitas de la Dirección a países y se estima que el 15 % de las recomendaciones contenidas en los 54 informes publicados entre 2017 y 2023 guardan relación con los derechos humanos. En el informe se ofrece información acerca del enfoque del Comité sobre la vigilancia de los derechos humanos. Si bien las evaluaciones de los países no se ponen a disposición del público a menos que los Estados den su consentimiento, lo que casi nunca ocurre, el titular del mandato tiene acceso confidencial a 27 informes del Comité y a 73 sinopsis de la evaluación de la aplicación por conducto de la plataforma del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista. Dicho acceso permite al titular del mandato examinar de manera independiente el enfoque del Comité sobre los derechos humanos y formular observaciones. Sin embargo, la confidencialidad de los informes limita la eficacia con la que el Relator Especial puede utilizarlos y las limitaciones de recursos restringen el grado con el que puede actuar antes, durante y después de las visitas de la Dirección Ejecutiva a los países. El Relator Especial puede también realizar aportaciones independientes sobre los derechos humanos en los debates internos de las Naciones Unidas por conducto del Pacto y sus grupos de trabajo. Además, el ACNUDH está identificando vías por conducto de las cuales la sociedad civil podría realizar aportaciones al Pacto⁴⁰. Sin embargo, una vez más, las limitaciones de

³⁷ A/HRC/40/52, párrs. 71 a 75. Véase también *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space*.

³⁸ Véase

https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/20230921_usgs_opening_statement_ministerial_meeting.pdf.

³⁹ Véase

https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/trends_tracker_on_human_rights_-_december_2023.pdf.

⁴⁰ A/78/269, párr. 24.

recursos hacen que las contribuciones del titular del mandato se difundan a duras penas por la amplia arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas.

E. Nuevas tecnologías

26. El Relator Especial emprenderá una nueva labor normativa basada en el énfasis que dio su predecesora a los efectos de las nuevas tecnologías en los derechos humanos en el marco de la lucha contra el terrorismo. El uso indebido de la tecnología de vigilancia digital encubierta puede dar lugar a graves violaciones de derechos y hay desafíos importantes para regularlo de manera eficaz. Como seguimiento del documento de posición y la declaración sobre los programas espía, el Relator Especial elaborará un documento de posición sobre los daños causados por los programas espía a los derechos humanos. Evaluará las fortalezas y limitaciones de las propuestas y medidas reglamentarias actuales, en particular las recomendaciones sobre el control de exportaciones en la Unión Europea⁴¹. Analizará los factores externos que inciden negativamente en la reglamentación, en especial los mercados negros y sus efectos desmesurados en algunos Estados y regiones, y las posibles soluciones al respecto.

27. El Relator Especial publicará un documento de posición sobre el uso y el comercio de las tecnologías de reconocimiento facial entre los Estados y las organizaciones internacionales, que incluirá un examen de la reglamentación actual y propuesta, y de la conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

28. Preparará un documento de posición sobre los derechos humanos y las consecuencias relativas al género que tiene la protección de la infraestructura crítica y los objetivos vulnerables, en particular respecto de la observancia del derecho internacional en el marco de la elaboración de estrategias para la prevención y la respuesta y gestión de crisis.

29. Las consultas celebradas con las partes interesadas demostraron que se apoyaba firmemente la idea de centrar la labor en las nuevas tecnologías, en particular la reglamentación de la vigilancia, la rendición de cuentas de las empresas tecnológicas, la moderación excesiva de los contenidos en los medios sociales, la protección de datos personales, el ciberterrorismo, los efectos de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera, la función de las Naciones Unidas en el apoyo a una vigilancia excesiva de los Estados y la participación limitada de la sociedad civil en la redacción de los principios no vinculantes previstos en la Declaración de Delhi sobre la lucha contra el uso de las tecnologías nuevas y emergentes con fines terroristas.

IV. Orientación futura

30. En los últimos 18 años, en 36 informes anuales temáticos y otros documentos, los titulares del mandato han abordado la mayoría de las interrelaciones fundamentales entre la lucha contra el terrorismo y el espectro de los derechos humanos⁴². Estas cuestiones siguen siendo pertinentes para la labor de promoción ante los Estados. Algunas podrían actualizarse⁴³. Las partes interesadas manifestaron su interés por esas cuestiones y otras, que se abordan en la siguiente sección.

31. El Relator Especial ha identificado las cinco cuestiones temáticas siguientes que podrían ser objeto de informes anuales: los derechos humanos en los esfuerzos de las organizaciones regionales para luchar contra el terrorismo (tema de su primer informe a la Asamblea General en 2024); las medidas administrativas; los agentes no estatales;

⁴¹ Véase Parlamento Europeo, Decisión núm. 2022/2586 (RSO) de 10 de marzo de 2022; y Recomendación núm. 2023/2500 (RSP) de 15 de junio de 2023.

⁴² Véase <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-terrorism/annual-reports-human-rights-council-and-general-assembly> y <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-terrorism/issues-addressed-thematic-reports>.

⁴³ Por ejemplo, los anteriores titulares del mandato han revisitado las cuestiones de la detención secreta, la vigilancia, los refugiados, la sociedad civil, la prevención y lucha contra el extremismo violento, el género y el sistema de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas.

organismos internacionales especializados; y la rendición de cuentas y reparación por las violaciones de los derechos humanos a gran escala en la lucha contra el terrorismo.

A. Opiniones de las partes interesadas

32. Las partes interesadas plantearon diversas cuestiones en sus comunicaciones y en las consultas, en las que se basará la labor del titular del mandato, en particular las preocupaciones en materia de derechos humanos relacionadas con la supervisión y la rendición de cuentas en la lucha contra el terrorismo, la militarización, los ataques contra los opositores políticos y la reducción del espacio de la sociedad civil, la participación de la sociedad civil, las nuevas tecnologías, la protección de datos, el fortalecimiento de los enfoques sociales y la promoción del pilar IV (los derechos humanos y el imperio de la ley) de la Estrategia Global contra el Terrorismo. Algunas de las cuestiones planteadas por los Estados en relación con la privación de libertad eran la arbitrariedad, la privación de libertad en el noreste de la República Árabe Siria, el empleo de mujeres en los centros de detención y la supervisión y mejora de la prevención y lucha contra el extremismo violento contra los detenidos. Se expresó preocupación por el reclutamiento forzado de niños por los grupos terroristas, la reparación de las víctimas del terrorismo, los efectos del terrorismo en los derechos humanos y la necesidad de hacer frente a la islamofobia, el desprecio de las religiones, el discurso de odio, el racismo y la incitación a la hostilidad y la violencia.

33. Algunos Estados expresaron preocupación por la observancia de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, en particular la no injerencia en los asuntos internos, la necesidad de equilibrar la universalidad y las particularidades nacionales, la no explotación de la libertad de expresión, el reconocimiento de las necesidades de las fuerzas del orden respecto de la protección de los datos personales, el trabajo constructivo con los Estados en lugar de la práctica de “denuncia y descrédito”, y el hecho de evitar que haya múltiples procedimientos de derechos humanos para la misma denuncia. Algunos Estados identificaron cuestiones más pertinentes que los derechos humanos para la lucha contra el terrorismo⁴⁴.

34. Las organizaciones de la sociedad civil identificaron cuestiones relativas a la justicia penal, como el carácter impreciso de las definiciones de terrorismo y extremismo, con inclusión de una sugerencia para suprimir “argumentos” para evitar la elaboración de perfiles de musulmanes, la no penalización de material extremista, las condenas desproporcionadas, los juicios de los tribunales militares, la pena de muerte, la detención arbitraria y preventiva, el mantenimiento de la reclusión tras el cumplimiento de la pena, las órdenes de supervisión ampliada tras la puesta en libertad y la rehabilitación de las personas condenadas por delitos de terrorismo. Se expresó preocupación por el uso de la fuerza letal, la militarización de la policía y otras operaciones, la complicidad del Estado en la vigilancia masiva, la supervisión y las investigaciones de las violaciones.

35. La discriminación fue un tema recurrente para las organizaciones de la sociedad civil, en particular en la prevención y lucha contra el extremismo violento, la detención masiva de minorías o la imposición de restricciones sobre estas, y los ataques contra lugares de culto y ciudadanos con doble nacionalidad afectados por la privación de la ciudadanía. Se hizo énfasis en cuestiones relativas a los derechos de los migrantes y los refugiados, en particular el riesgo de devolución y la negación de visados a los defensores de los derechos humanos. Se manifestó interés por el papel de las mujeres como víctimas y autoras de actos de terrorismo, los derechos de las mujeres y las niñas, la cooptación de mujeres en la lucha contra el terrorismo y la incorporación de la perspectiva de género. Se observaron los derechos de las víctimas del terrorismo, en particular la protección contra la migración forzosa y la trata de personas, las necesidades de las mujeres y los jóvenes, la rehabilitación y la participación de las víctimas. Se recomendó seguir adoptando medidas sociales para

⁴⁴ Por ejemplo, el terrorismo de Estado, el castigo injustificado de Estados como patrocinadores del terrorismo, los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada, en particular la corrupción, el fortalecimiento de la cooperación en materia de prevención, aplicación de la ley e inteligencia, la prevención y lucha contra el extremismo violento, y el realismo en la creación de capacidad y la asistencia técnica.

prevenir el terrorismo, entre otras cosas erradicando las condiciones que inducen al terrorismo.

36. Se expresó una serie de preocupaciones relativas a los efectos de las sanciones y las leyes de financiación del terrorismo en la acción humanitaria y en el desarrollo, la labor en materia de consolidación de la paz y los derechos humanos, y la necesidad de que hubiese excepciones más amplias y una mayor exclusión del conflicto armado respecto de las sanciones y los delitos. Se hizo hincapié en la aplicación indebida de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera, junto con la necesidad de reformar su metodología, formar a los miembros de su personal en materia de derechos humanos, colaborar con órganos regionales similares en materia de derechos humanos y firmar un memorando de entendimiento entre el Grupo de Acción y el Relator Especial.

37. Las partes interesadas formularon también observaciones sobre la situación de unos 50 Estados y regiones⁴⁵.

B. Organizaciones y arreglos regionales y subregionales

38. Las organizaciones y arreglos regionales y subregionales, oficiales y oficiosos, han participado en la lucha contra el terrorismo desde los años setenta, pero sus actividades prolíficas y multifacéticas no han sido objeto de un examen suficiente en materia de derechos humanos. En comparación con las organizaciones internacionales, que son más heterogéneas y están más divididas, las organizaciones regionales han sido capaces de elaborar normas antiterroristas más exhaustivas y amplias y de cooperar de manera más extensa entre sí debido a que cuentan con un menor número de miembros, una identidad común, intereses compartidos, la proximidad geográfica, similitudes legales, o una familiaridad o solidaridad política.

39. Hay 16 organizaciones regionales⁴⁶ que han aprobado 38 instrumentos vinculantes de lucha contra el terrorismo, que representan dos terceras partes de todos los instrumentos internacionales en la materia⁴⁷. En ellos se aborda una amplia variedad de cuestiones, como delitos de terrorismo específicos o generales, cuestiones temáticas que van desde la financiación del terrorismo hasta el control de fronteras, y la cooperación transnacional. Las organizaciones regionales muy integradas han promulgado leyes internas vinculantes para los Estados Miembros. Muchas organizaciones regionales también han formulado declaraciones políticas, compromisos, normas, directrices, planes y estrategias⁴⁸. Algunos de

⁴⁵ Afganistán, Alemania, Argelia, Australia, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Brasil, Burkina Faso, China, Colombia, Dinamarca, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Eswatini, Federación de Rusia, Francia, Ghana, Guatemala, India, Indonesia, Iraq, Israel, Kenya, Libia, Maldivas, Myanmar, Nigeria, Pakistán, Polonia, República Árabe Siria, Serbia, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Tayikistán, Túnez, Türkiye, Uganda, Venezuela (República Bolivariana de), Yemen y Estado de Palestina.

⁴⁶ La Unión Africana, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, la Iniciativa del Golfo de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial, la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, la Comunidad Económica y Monetaria de África Central, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, la Comunidad de Estados Independientes, el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, el Consejo de Europa, el Grupo Euroasiático contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo, la Unión Europea, la Liga de los Estados Árabes, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de Cooperación Islámica, la Organización de Cooperación de Shanghái y la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional.

⁴⁷ A/78/221, párrs. 26 y 41.

⁴⁸ El Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, el Foro Parlamentario de Asia y el Pacífico, la Comunidad del Caribe, el Sistema de la Integración Centroamericana, el Mercado Común para África Oriental y Meridional, el Commonwealth, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, el Consejo de la Asociación Euroatlántica, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, el Movimiento de Países No Alineados, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico (GUAM), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Foro de las Islas del Pacífico, el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, el Foro Regional de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo.

estos instrumentos tienen condición de derecho indicativo o “blando”⁴⁹, ya que influyen en la conducta de los Estados Miembros y, con el tiempo, se convierten en tratados o resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad. Muchas organizaciones regionales han creado órganos o programas oficiales⁵⁰, mientras que también se han formado arreglos oficiosos⁵¹. Algunas organizaciones regionales o arreglos regionales *ad hoc* se han desplegado en operaciones militares de lucha contra el terrorismo⁵².

40. Las normas regionales contra el terrorismo guardan relación de diferentes formas con la legislación internacional en materia de lucha contra el terrorismo. Han surgido normas regionales independientes sin homólogas en el derecho internacional, como las definiciones del terrorismo y el extremismo y las excepciones a estas, así como para los movimientos de libre determinación⁵³, y ciertas formas de cooperación. Las normas regionales han estimulado la elaboración de normas internacionales paralelas⁵⁴ e influido en la aprobación de normas

⁴⁹ Véase [A/74/335](#).

⁵⁰ El Centro Africano de Estudios e Investigación sobre el Terrorismo, el Centro Antiterrorista de la Comunidad de Estados Independientes, la Oficina Árabe de Lucha contra el Extremismo y el Terrorismo, las reuniones entre períodos de sesiones del Foro Regional de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental sobre la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional, el Sector de Lucha contra el Terrorismo y la Delincuencia Transnacional de la Iniciativa del Golfo de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial, el Grupo Antiterrorista del Club de Berna, el Consejo de Ministros Árabes del Interior, el Comité del Consejo de Europa contra el Terrorismo, el Subcomité contra el Terrorismo y el Centro de Excelencia Regional contra el Terrorismo de la Organización de Cooperación de Jefes de Policía de África Oriental, la Dependencia de Coordinación Antiterrorista y el Centro de Formación contra el Terrorismo de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial, el Grupo “Terrorismo” del Consejo de la Unión Europea, el Coordinador de la Unión Europea para la Lucha contra el Terrorismo, el Grupo de Acción contra el Terrorismo del Grupo de los Ocho, el Comité Interamericano contra el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos, el Centro de Excelencia para la Prevención y Lucha contra el Extremismo Violento y el Programa de Capacitación contra el Terrorismo 2006-2011 de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, el Comité Antiterrorista y el Departamento de Lucha Antiterrorista de la Liga de los Estados Árabes, la Comisión Parlamentaria Especial de Lucha contra el Terrorismo de la Asamblea Parlamentaria del Mediterráneo, el Grupo de Trabajo de Lucha contra el Terrorismo, la Delincuencia Organizada y el Tráfico de Drogas y el Centro Virtual de Lucha contra el Terrorismo, la Delincuencia Organizada, el Tráfico de Drogas y Otros tipos de Delitos Peligrosos de la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico-GUAM, el Grupo de Trabajo Antiterrorista del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, la Estructura Regional contra el Terrorismo de la Organización de Cooperación de Shanghái, el Centro Regional de Lucha contra el Terrorismo de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, la Oficina de Supervisión de los Delitos de Terrorismo de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional, el Equipo de Tareas contra el Terrorismo del Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental, y el Grupo de Trabajo sobre Terrorismo y el Foro Especializado en el Terrorismo del Mercado Común del Sur.

⁵¹ Por ejemplo, el Foro Regional de Lucha contra el Terrorismo del golfo de Adén, la Alianza para la Lucha Regional contra el Terrorismo en África Oriental y la Alianza Transahariana de Lucha contra el Terrorismo.

⁵² Por ejemplo, el comando de la OTAN para la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en el Afganistán, de 2003 a 2014, la Misión de Observadores Militares de la Unión Africana en Somalia, de 2007 a 2021, la fuerza regional de reserva de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo en Mozambique, en 2021, la misión en Malí y la fuerza regional de reserva de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, en 2022, la Fuerza Especial Conjunta Multinacional del Comité de la Cuenca del Lago Chad, desde 2015, la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel, desde 2017, la Fuerza Especial Conjunta Multinacional de la Iniciativa de Accra, desde 2022, la Fuerza Especial Takuba de la operación Barján, la Coalición Internacional por el Sahel, el Proceso de Nuakchot, en la región sahelosahariana, desde 2013, y la coalición internacional de lucha contra el Daesh.

⁵³ Véase la Convención de la Organización de la Unidad Africana sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo, la Convención Árabe sobre la Represión del Terrorismo y el Convenio de la Organización de la Conferencia Islámica para la Lucha contra el Terrorismo Internacional.

⁵⁴ Por ejemplo, la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando Estos Tengan Trascendencia Internacional de la Organización de los Estados Americanos, de 1971, influyó en la redacción de un instrumento

por otras organizaciones regionales⁵⁵. Las organizaciones regionales han implementado normas internacionales en materia de lucha contra el terrorismo o han sido influidas por estas normas, en particular los tratados universales⁵⁶ y las resoluciones o normas de las Naciones Unidas. Las organizaciones regionales procuran periódicamente influir en la elaboración de normas universales en materia de lucha contra el terrorismo en las organizaciones internacionales, en particular el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, así como de normas de otras organizaciones regionales.

41. Desde 1979, la Asamblea General ha recomendado periódicamente que las organizaciones regionales consideren la posibilidad de tomar medidas para prevenir y combatir el terrorismo internacional⁵⁷. Asimismo, la Asamblea ha alentado a las organizaciones regionales a que apoyen la aplicación de la Estrategia Global contra el Terrorismo⁵⁸. En 2016, en el contexto del quinto examen de la Estrategia, la Asamblea invitó a las organizaciones regionales a que elaborasen planes de acción para prevenir el extremismo violento⁵⁹. La Oficina de Lucha contra el Terrorismo y el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo han proporcionado apoyo técnico a las organizaciones regionales para elaborar estrategias, el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista tiene un Grupo de Trabajo sobre las Estrategias Nacionales y Regionales de Lucha contra el Terrorismo y en 2022 se creó un grupo de trabajo técnico conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana sobre la lucha contra el terrorismo y la prevención y represión del extremismo violento⁶⁰. Los órganos de las Naciones Unidas han organizado eventos con las organizaciones regionales, como la próxima Cumbre Africana de Lucha contra el Terrorismo.

42. Las organizaciones regionales han desempeñado una función voluntaria de ayuda a los Estados a aplicar las resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad relativas a la lucha contra el terrorismo. El Consejo ha alentado a las organizaciones regionales a que luchan contra el terrorismo⁶¹, entre otras cosas aplicando las normas internacionales,

universal sobre la misma cuestión, a saber, la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, aprobada en 1973, o el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, de 2005, sobre la incitación al terrorismo, que influyó en la redacción de la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad.

⁵⁵ Por ejemplo, la Convención Regional de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional sobre la Eliminación del Terrorismo, de 1987, se basó en el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, de 1977. A su vez, la Convención para la Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo Internacional, la Delincuencia Organizada Transnacional y el Tráfico Ilícito de Drogas de la Iniciativa del Golfo de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial, de 2009, se basó en la convención de la Asociación de Asia Meridional. Hay similitudes entre la Convención Árabe sobre la Represión del Terrorismo, de 1998, y la Convención sobre la Lucha contra el Terrorismo de la Organización de Cooperación Islámica, de 1999. El Consejo de Europa está elaborando una definición del terrorismo sobre la base de la Directiva (UE) núm. 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017.

⁵⁶ También han alentado a los Estados Miembros a que las adopten; véase, por ejemplo, el Protocolo Adicional de la Convención Regional de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional sobre la Eliminación del Terrorismo, art. 5.

⁵⁷ Resoluciones de la Asamblea General núms. 34/145, párr. 10; 42/159, párr. 5 c); 44/29, párr. 4 c); 46/51, párr. 4 c); 49/60, anexo, párrs. 5 c) y 6; y 77/113, preámbulo y párrs. 2, 15 y 24.

⁵⁸ Resolución 60/288 de la Asamblea General, párr. 3 d). Véase también Eric Rosand y otros, "The UN Global Counter-Terrorism Strategy and regional and subregional bodies: strengthening a critical partnership", Center on Global Counterterrorism Cooperation (Nueva York y Washington D.C., 2008).

⁵⁹ Resolución 70/291 de la Asamblea General.

⁶⁰ Véase <https://www.un.org/counterterrorism/es/partnership>.

⁶¹ Resoluciones del Consejo de Seguridad núms. 1373 (2001), párr. 4; 1390 (2002), párr. 5 a); 1617 (2005), preámbulo; 2129 (2013), preámbulo y párrs. 4, 7, 10, 11, 14, 19, 20 y 23; 2178 (2014), párrs. 11 y 13; 2322 (2016), párrs. 3, 13 h), 18 y 19; 2368 (2017), preámbulo, párrs. 11, 39, 67, 77, 78, 90, 95 y 98 y anexo I, párrs. u) a y); 2395 (2017), preámbulo y párrs. 5, 13, 15 y 16; 2396 (2017) preámbulo y párrs. 9, 12, 15, 22, 27 y 39; 2462 (2019), preámbulo y párrs. 11 y 35; 2482 (2019), preámbulo y párrs. 4, 12, 15 e), 21 y 22. Véanse también las orientaciones políticas del Comité contra el Terrorismo en materia de cooperación internacional, párr. 2; y [S/2020/731](#), párrs. 9 2) d) y 9 3) a), c) a e), parte IV 4), y parte V i), j) y r).

implementando la cooperación transnacional, y abordando cuestiones temáticas como las sanciones y la financiación del terrorismo y los viajes conexos. Asimismo, ha alentado a la Dirección Ejecutiva a que coopere con ellas en materia de estrategias regionales y visitas a los países.

43. Los regímenes regionales contra el terrorismo pueden tener grandes efectos en los derechos humanos, aunque, con frecuencia, el derecho de los derechos humanos no ha sido uno de sus elementos centrales. A lo largo de la historia, los regímenes regionales se han centrado en la aplicación de la ley para reprimir el terrorismo, en lugar de prevenirlo de manera holística, abordar las condiciones que inducen a él o las cuestiones de derechos humanos, o colaborar con la sociedad civil. Las culturas políticas y legales dominantes en algunas regiones también han influido negativamente en las aptitudes respecto de los derechos humanos. La escasa protección nacional de los derechos humanos puede agravarse por la falta de mecanismos regionales de derechos humanos o la ineficiencia de dichos mecanismos. La observancia de los derechos humanos por parte de las organizaciones regionales tampoco ha sido una cuestión prioritaria del compromiso del Consejo de Seguridad con estos derechos, ni siquiera en las regiones en las que los derechos humanos tienen un escaso grado de institucionalización.

44. Los derechos humanos están expresamente reconocidos en algunos instrumentos regionales de lucha contra el terrorismo y algunas organizaciones regionales han ampliado sus enfoques con arreglo a la Estrategia Global contra el Terrorismo. Los mecanismos regionales de derechos humanos pueden propiciar el examen independiente de tales derechos y ofrecer reparaciones obligatorias, aunque esto suele ocurrir solamente de manera indirecta, mediante las impugnaciones de la aplicación de las medidas regionales a nivel nacional. Algunos tribunales regionales generalistas pueden examinar medidas regionales, como por ejemplo, cuando el Tribunal Europeo de Justicia examinó en las causas *Kadi* las medidas de la Unión Europea para hacer efectivas las sanciones del Consejo de Seguridad⁶². Esas causas hicieron que el Consejo corrigiese el rumbo del debido proceso, y estableciese la Oficina del Ombudsman.

45. Algunas regiones también encargan a mecanismos no vinculantes el examen de las medidas de lucha contra el terrorismo desde el punto de vista de los derechos humanos⁶³, en particular emitiendo directrices⁶⁴. Las medidas regionales también pueden ser examinadas directamente ante los procedimientos internacionales de derechos humanos o en las impugnaciones de la aplicación nacional⁶⁵.

C. Medidas administrativas en la lucha contra el terrorismo

46. En un futuro informe temático, el Relator Especial examinará la proliferación de las “medidas administrativas” para luchar contra el terrorismo, que son restricciones coercitivas de los derechos humanos impuestas fuera del sistema de justicia penal. Si bien este tipo de medidas, por ejemplo, la detención preventiva y los controles de fronteras, se utilizan desde hace mucho tiempo, su uso ha aumentado, con una reproducción frecuente en las distintas jurisdicciones y la creación de nuevos tipos. Algunas medidas han sido impulsadas por

⁶² Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, *Yassin Abdullah Kadi c. Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea*, asunto núm. T-315/01, sentencia de 21 de septiembre de 2005; y Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea*, asuntos núms. C-402/05 P y C-415/05 P, sentencia de 3 de septiembre de 2008. Véase también [A/67/396](#).

⁶³ Por ejemplo, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE.

⁶⁴ Por ejemplo, las directrices sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, aprobadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2002, y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la protección de los derechos humanos por los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos en la lucha contra el terrorismo (2006).

⁶⁵ Por ejemplo, la anterior titular del mandato envió una comunicación al Consejo de Ministros Árabes del Interior (OTH 71/2023), que puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. También formuló recomendaciones a las organizaciones regionales en general. Véase, por ejemplo, *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space*, págs. 104 y 105; y [A/76/261](#), párrs. 26 a 36.

resoluciones del Consejo de Seguridad, como las sanciones o medidas para luchar contra la financiación del terrorismo y los viajes conexos, mientras que otras han sido generadas de manera independiente por los Estados.

47. Algunos ejemplos frecuentes son la detención preventiva practicada por la policía, los organismos de seguridad o las fuerzas militares, las órdenes de vigilancia y las denominadas medidas de prevención e investigación del terrorismo, los toques de queda, el arresto domiciliario y otras restricciones de la libertad de circulación, las obligaciones de presentarse ante la policía asimiladas a la fianza, la vigilancia electrónica, las limitaciones de las comunicaciones, incluso por teléfono e Internet, de las actividades religiosas, como las relativas a los lugares de culto, o del contacto con determinadas personas, y las medidas coercitivas, como las reuniones y los cursos obligatorios para prevenir y combatir el extremismo violento. Algunas medidas relativas al control de fronteras o los viajes de terroristas son la denegación de entrada, la cancelación de visados, la deportación o expulsión, la detención de inmigrantes, la suspensión o cancelación de pasaportes, las órdenes de exclusión temporal, los programas de retorno controlado, la privación de la ciudadanía, y la recopilación y compartición de datos personales. Asimismo, se han aplicado medidas administrativas a organizaciones sin fines de lucro y otras entidades, desde sanciones y medidas de financiación hasta la imposición de requisitos en materia de inscripción y otros requisitos reglamentarios.

48. Algunas medidas administrativas son impuestas por autoridades ejecutivas, mientras que otras son dictadas por tribunales civiles. Algunas se implementan en estrecha relación con el sistema de justicia penal, por ejemplo, la prolongación de la reclusión tras el cumplimiento de una pena para controlar el riesgo de reincidencia, a veces sobre la base de herramientas de valoración del riesgo inadecuadas⁶⁶, o las órdenes de supervisión ampliada tras la excarcelación. En este sentido, aunque las medidas administrativas se utilizan a menudo en un contexto predelictivo⁶⁷, podrían aplicarse también en un contexto posdelictivo. La prohibición ejecutiva de las organizaciones terroristas con diversos fines puede entrañar la consecuente responsabilidad penal, cuando las personas incumplan las normas administrativas, como las relativas a la gestión de activos terroristas, o por delitos relativos a las organizaciones, como la afiliación a estas.

49. Las medidas administrativas podrían estar destinadas a ser preventivas⁶⁸, pero aun así pueden tener efectos punitivos sin las salvaguardias de los procesos penales, a saber, la adecuada transmisión de las pruebas, incluida la información confidencial o susceptible de afectar a la seguridad, y el cumplimiento de los requisitos probatorios. Dichas medidas no deben sustituir a los juicios penales, cuando haya pruebas admisibles de la comisión de un delito y, en muchos Estados, hay abundantes delitos de preparación de actos de terrorismo que exigen responsabilidad penal en una etapa temprana, a menudo obviando la necesidad de recurrir a medidas administrativas. Al mismo tiempo, dichas medidas pueden ser considerablemente menos invasivas o restrictivas que la pena de prisión, aunque con un menor nivel de garantías procesales. Sin embargo, existe la tentación de diseñar o utilizar dichas medidas para eludir las garantías del derecho penal, creando un sistema judicial paralelo que normaliza la excepcionalidad.

50. Las medidas administrativas han sido cada vez más examinadas desde la perspectiva de los derechos humanos, tanto en relación con medidas específicas como con su expansión como categoría⁶⁹. Estas medidas han afectado a muchos derechos y libertades, en particular

⁶⁶ Véase Grant Donaldson, “Review into Division 105A (and related provisions) of the Criminal Code Act 1995 (Cth)”, *Independent National Security Legislation Monitor Report* (Commonwealth de Australia, 2022).

⁶⁷ Véase Tanya Mehra, Matthew Wentworth y Bibi van Ginkel, “The Expanding Use of Administrative Measures in a Counter-Terrorism Context Part 1: In Need of Rule of Law Safeguards”, informe de políticas del Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo, noviembre de 2021.

⁶⁸ Véanse las recomendaciones de Glion sobre el uso de medidas administrativas basadas en el estado de derecho en el contexto de la lucha contra el terrorismo, del Foro Mundial contra el Terrorismo.

⁶⁹ Véanse, por ejemplo, las recomendaciones de Glion; “The Expanding Use of Administrative Measures in a Counter-Terrorism Context Part 1”; y Bérénice Boutin, “Administrative measures against foreign fighters: in search of limits and safeguards”, documento de investigación del Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo (La Haya, 2016).

en relación con la libertad, la circulación, la privacidad, la expresión, la asociación, la reunión, la religión, la familia y la nacionalidad. Las preocupaciones en materia de derechos humanos han abarcado la idoneidad de los fundamentos jurídicos de las medidas, la necesidad, la proporcionalidad y la no discriminación, el debido proceso y las garantías judiciales, los recursos efectivos, la derogación en caso de emergencia pública, las protecciones previstas en el derecho internacional humanitario en los conflictos armados, y la evaluación y supervisión. También ha sido motivo de preocupación su relación con la justicia penal, en particular los riesgos de doble incriminación y autoinculpación. Es necesario seguir examinando todo el espectro de medidas administrativas sobre la base de los derechos.

D. Participación de los actores no estatales en la lucha contra el terrorismo

51. La lucha contra el terrorismo ha estado tradicionalmente reservada a las autoridades estatales, dado que durante mucho tiempo se ha considerado que el mantenimiento de la seguridad nacional era una función esencial de la soberanía y que las medidas contra el terrorismo podían tener grandes repercusiones en los derechos humanos, de las que el Estado debía responder en el plano internacional. En las últimas décadas se ha observado un crecimiento del número de actores no estatales implicados en la lucha contra el terrorismo. Las empresas privadas han proporcionado un creciente conjunto de bienes y servicios relacionados con la seguridad más allá de las armas y municiones convencionales, por ejemplo, tecnologías como los equipos y capacidades de vigilancia, programas espías, inteligencia artificial, procesamiento y análisis de datos, bases de datos de evaluación del riesgo y herramientas predictivas, listas de vigilancia en fronteras y soluciones biométricas. En los conflictos armados relacionados con el terrorismo, los servicios de las empresas contratistas militares y de seguridad privadas han pasado a integrar el combate y el apoyo de combate, las labores de privación de libertad y otros servicios de seguridad.

52. Los actores privados han cooptado o encargado la realización de actividades casi reglamentarias en nombre de los Estados. Por ejemplo, los bancos y otras instituciones financieras llevan a cabo procesos de diligencia debida respecto de sanciones o medidas para luchar contra la financiación del terrorismo, con el riesgo de repercutir de manera excesiva en la acción humanitaria y otras actividades legítimas de organizaciones sin fines de lucro, y tienen la obligación de denunciar las transacciones sospechosas. Asimismo, son consultados en el marco de la elaboración de normas, como en el caso del Foro Consultivo del Sector Privado del Grupo de Acción Financiera. Las empresas tecnológicas han desempeñado un papel cada vez más interactivo con las autoridades estatales en la moderación de contenidos en línea de carácter terrorista o extremista violento, que afecta a la libertad de expresión, de religión y de reunión, y en relación con los nuevos sistemas de pagos en el contexto de la financiación del terrorismo. El papel de dichos actores privados ha sido reconocido en las resoluciones del Consejo de Seguridad, la Declaración de Delhi, el Foro Mundial contra el Terrorismo e iniciativas como Tech Against Terrorism, el Foro Mundial de Internet para Contrarrestar el Terrorismo y el Llamamiento a la Acción de Christchurch.

53. Otros actores no estatales han participado en la prevención y lucha contra el extremismo violento. Estos esfuerzos son fundamentalmente voluntarios, como cuando las organizaciones de la sociedad civil reciben financiación del Estado para administrar programas relacionados con la prevención, que incluyen la educación, la formación, el empleo o servicios sociales, o para llevar a cabo labores de desvinculación, desradicalización o rehabilitación. Algunas actividades son obligatorias, como la denuncia de niños en situación de riesgo en escuelas privadas o centros de acogida, o en el contexto de establecimientos de salud privados. Las víctimas de las organizaciones terroristas pueden también realizar actividades relacionadas con la lucha contra el terrorismo.

54. Las organizaciones de la sociedad civil y algunos órganos antiterroristas competentes de las Naciones Unidas⁷⁰ han expresado su preocupación por las repercusiones que tienen en los derechos humanos las actividades del sector privado, la implicación del Estado en ellas, y los regímenes jurídicos internacionales, regionales y nacionales subyacentes que las propician. Las cuestiones de derechos humanos están reguladas por orientaciones generales, como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, y el Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados. Hay debates contemporáneos más específicos sobre la reglamentación de los actores privados en contextos particulares relacionados con los programas espías, la moderación de contenidos o la lucha contra la financiación del terrorismo en línea. Aún queda trabajo por hacer para identificar las esferas de los actores privados que necesitan una reglamentación más específica basada en los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

55. Una última categoría de actores no estatales involucrados en la lucha contra el terrorismo está constituida por grupos armados no estatales integrados *de facto* por autoridades públicas en los conflictos armados. Algunos se han distinguido deliberadamente de otros grupos armados considerados terroristas en un conflicto, ya sea por motivos relacionados con la identidad moral del grupo, la legitimidad política o la atracción que ejercen en los patrocinadores extranjeros o las diásporas. Por ejemplo, la denominada Administración Autónoma del Norte y Este de Siria ha participado en operaciones de lucha antiterrorista contra Dáesh, incluso en cooperación con Estados extranjeros que alegaban participar en ellas en legítima defensa⁷¹. La cooperación del Estado con grupos armados no estatales puede abarcar operaciones conjuntas, la compartición de datos de inteligencia, el suministro de armas y municiones, el traslado o la custodia de detenidos, la cooperación en investigaciones y el apoyo para garantizar el orden público o el respeto del derecho internacional humanitario. Este tipo de situaciones plantea preguntas sobre la manera en que se aplican el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario a los actores no estatales y a la cooperación del Estado con ellos. También son pertinentes las normas sobre la soberanía del Estado, la no intervención y el no uso de la fuerza.

E. Los derechos humanos en la lucha de los organismos internacionales especializados contra el terrorismo

56. Los organismos internacionales especializados llevan mucho tiempo participando en la lucha contra el terrorismo, en particular la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Marítima Internacional (OMI). Desde finales de los años cincuenta, la OACI ha desempeñado una función de convocatoria y normativa en la elaboración de ocho instrumentos universales de lucha contra el terrorismo y protocolos sobre la seguridad operacional y la seguridad de la aviación civil internacional. Asimismo, ha emitido otras normas pertinentes, tanto vinculantes como no vinculantes⁷². Desde 2001, la OACI está inmersa en el enfoque para “toda la ONU” sobre la lucha contra el terrorismo, como miembro del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista y los grupos de trabajo pertinentes (sobre el control de las fronteras y la aplicación de la ley, así como

⁷⁰ Por ejemplo, Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Establishing effective public-private partnerships on countering the financing of terrorism”, informe analítico (diciembre de 2023), págs. 16 a 19.

⁷¹ Otros ejemplos son las operaciones del Ejército Sirio Libre contra los grupos islamistas en la República Árabe Siria; la “República Árabe Saharaui Democrática”, que creó una fuerza antiterrorista tras la toma de trabajadores humanitarios como rehenes por militantes islamistas en 2011; y la Alianza del Norte, que cooperó con los Estados Unidos contra Al-Qaida en el Afganistán en 2021.

⁷² Estas incluyen el anexo 17 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, el Manual de Seguridad de la Aviación y el Manual de Vigilancia de la Seguridad de la Aviación de la OACI, e instrumentos de la Asamblea de la OACI, como los planes de seguridad de la aviación, las declaraciones de riesgos mundiales y las resoluciones, en particular sobre la interferencia ilícita con aeronaves, la destrucción de aeronaves, el uso indebido de aeronaves como armas, los explosivos plásticos, los sistemas portátiles de defensa antiaérea y la ciberseguridad.

sobre la protección de infraestructura crítica) y en la aplicación de la Estrategia Global contra el Terrorismo. La OACI ha desempeñado también una importante función en la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a los viajes y la aviación, en particular acerca de la información anticipada sobre los pasajeros y los datos del registro de nombres de los pasajeros⁷³. La resolución 2309 (2016) del Consejo está dedicada a la seguridad de la aviación y en ella se afirma la función preeminente que desempeña la OACI en la elaboración de normas de seguridad internacionales, la supervisión de su aplicación por los Estados y la prestación de ayuda a estos para que las cumplan. La OACI participa en las visitas a países organizadas por el Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva, presta asistencia técnica y colabora con la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, la UNODC y otras entidades de las Naciones Unidas. Su reciente labor se ha centrado en el uso indebido de los sistemas aéreos no tripulados, la protección de objetivos vulnerables y la infraestructura crítica, el uso indebido de las tecnologías de la información y la comunicación con fines terroristas, los datos de los pasajeros y las evaluaciones de riesgos de la aviación.

57. Desde 1988, la OMI ha sido fundamental para la aprobación de cuatro instrumentos en materia de seguridad marítima relacionados con la lucha contra el terrorismo, que siguen el modelo utilizado en los instrumentos sobre seguridad aérea. Asimismo, la OMI ha emitido normas pertinentes vinculantes y no vinculantes sobre la seguridad y la protección marítimas, incluso en los puertos, en particular tras 2001⁷⁴. La OMI es también miembro del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista y sus grupos de trabajo pertinentes. Al igual que la OACI, ha participado en las visitas a países realizadas por el Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva y en actividades de capacitación y de otro tipo. La labor antiterrorista de la OMI está también interrelacionada con el derecho del mar.

58. Con frecuencia, el incremento de las competencias reglamentarias de esos organismos en la lucha contra el terrorismo no ha ido acompañada de un análisis sostenido de sus actividades desde la perspectiva de los derechos humanos, con la excepción del documento de posición del Relator Especial sobre el Programa de las Naciones Unidas de Lucha contra los Viajes de Terroristas, en el que se abordó la función de la OACI. Dado que los organismos con gran orientación técnica proceden de industrias especializadas, tradicionalmente no han sido entidades que posean conocimientos especializados en materia de derechos humanos o que colaboren habitualmente con los actores de derechos humanos, y sus instrumentos de derecho penal han tenido un compromiso bastante secundario con los derechos humanos, como en relación con el trato justo de los sospechosos y el acceso consular. En tan solo un instrumento reciente de la OMI, el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, se abordan los derechos de manera más directa. Los ámbitos de trabajo de la OACI y la OMI (el aire y el mar) también plantean problemas especiales en relación con la competencia en materia de derechos humanos, la responsabilidad, la rendición de cuentas y los recursos. Asimismo, los intereses de los actores privados en la reglamentación del transporte internacional pueden afectar a la protección de los derechos humanos.

F. Rendición de cuentas y reparación por las violaciones de los derechos humanos a gran escala en la lucha contra el terrorismo

59. Las campañas antiterroristas de gran intensidad, ya sea en el contexto de conflictos armados o en otros contextos de menor grado, han estado a menudo acompañadas de una impunidad parcial o casi total respecto de las violaciones sistemáticas y a gran escala del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho penal internacional y el derecho internacional humanitario. Los anteriores titulares del mandato pusieron de manifiesto la

⁷³ Por ejemplo, la resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad, párrs. 11 y 12.

⁷⁴ A saber, las enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974, mediante revisiones del capítulo XI-1 sobre las medidas especiales para incrementar la seguridad marítima y un nuevo capítulo XI-2 sobre las medidas especiales para incrementar la protección marítima, y la adición de un anexo sobre el nuevo Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias.

necesidad de que se rindieran cuentas en ciertas situaciones⁷⁵. Como se destacó en la Estrategia Global contra el Terrorismo, las graves violaciones de los derechos humanos, junto con los conflictos prolongados sin resolver, son algunas de las condiciones que inducen al terrorismo. El no exigir a los autores estatales responsabilidades por la violencia ilegítima y otras violaciones, ya se cometan contra presuntos terroristas o testigos inocentes, puede abocar a un aumento del terrorismo. La persistente impunidad a lo largo del tiempo también tiende a alimentar el aumento de las violaciones por parte del Estado, ya que las personas que actúan en nombre de este saben que es probable que sus acciones no tengan consecuencias. Incluso en las raras ocasiones en las que las operaciones de lucha contra el terrorismo conducen a una derrota total o un dominio efectivo de los grupos terroristas, el logro de justicia sigue siendo un imperativo legal y moral. Con frecuencia, la rendición de cuentas respecto de las violaciones de derechos está relacionada con la concesión de reparaciones a las víctimas del terrorismo, cuyos derechos son fundamentales para el mandato del Relator Especial. Estos requisitos multifacéticos en relación con la justicia se destacan en los procesos de justicia transicional, en los que se pueden reivindicar los derechos de las víctimas del terrorismo y de la lucha contra el terrorismo.

60. El Relator Especial está interesado en explorar y catalogar las buenas prácticas derivadas de situaciones reales en relación con la garantía de la rendición de cuentas y la reparación respecto de las violaciones de derechos humanos a gran escala en la lucha contra el terrorismo. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, firmado en 2016, que puso fin a 50 años de conflicto, ofrece un ejemplo positivo de reconocimiento de un conflicto en marcado en la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas al exigir responsabilidades a los actores estatales, paraestatales y no estatales. El acuerdo abarca exhaustivamente las víctimas, la reintegración de los excombatientes, la reforma del sector de la seguridad, el desarrollo rural, los derechos sobre la tierra, la política de drogas, la participación política y el empoderamiento de la mujer⁷⁶. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, que estuvo en funcionamiento durante cuatro años en toda Colombia, permitió a las víctimas contar sus historias y a los autores aceptar la responsabilidad por los crímenes internacionales⁷⁷, hizo públicas las violaciones y formuló recomendaciones para abordar las causas raíces, como las desigualdades históricas, la discriminación y el racismo, y la impunidad y justicia, así como la reforma del sector de la seguridad y las instituciones del Estado⁷⁸. La Jurisdicción Especial para la Paz está enjuiciando los delitos graves y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia está supervisando el cumplimiento de las penas. La labor realizada por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado ha permitido recuperar los cadáveres de las víctimas. El ACNUDH tiene el mandato de colaborar con las instituciones de justicia transicional previstas en el Acuerdo. Si bien sigue habiendo muchos desafíos⁷⁹, el proceso, que se llevará a cabo durante 15 años, representa un verdadero intento por todas las partes de reparar las atrocidades.

61. El Relator Especial está también interesado en examinar y difundir situaciones en las que ha imperado una importante impunidad, tanto para identificar los impedimentos estructurales de la rendición de cuentas en los contextos de la lucha contra el terrorismo como para formular recomendaciones respecto de la reparación y mantener el escrutinio y la presión sobre los Estados que vulneran el derecho internacional. En particular, cuando las víctimas de las medidas ilícitas contra el terrorismo son terroristas sospechosos o pertenecientes a minorías u otras comunidades vulnerables, a menudo hay poco impulso político o público a favor de la rendición de cuentas, además de la tendencia común a olvidar el pasado y seguir adelante. El titular del mandato examinará la manera de movilizar el

⁷⁵ Véase, por ejemplo, [A/HRC/22/52](#).

⁷⁶ Véase <https://www.ohchr.org/es/stories/2023/07/war-victims-search-peace-reconciliation-colombia>.

⁷⁷ Véase “Nearly Five Years into Colombia’s Historic Peace Agreement, Unprecedented Strides in Justice Marked alongside Lingering Violence, Experts Tell Security Council”, sección de información sobre reuniones del Consejo de Seguridad, 13 de julio de 2021.

⁷⁸ Véase <https://www.ohchr.org/es/statements-and-speeches/2022/07/transitional-justice-colombia>.

⁷⁹ Véase “Nearly Five Years into Colombia’s Historic Peace Agreement”.

conjunto de herramientas disponibles para ofrecer vías de reparación, en particular los procesos judiciales nacionales, la jurisdicción universal en los tribunales nacionales extranjeros, la justicia penal internacional, los procedimientos regionales e internacionales, la diplomacia, la consolidación de la paz y la asistencia técnica.

V. Recomendaciones

62. El Relator Especial formula las recomendaciones siguientes:

a) Se alienta a los Estados a que inviten al Relator Especial a realizar visitas oficiales a los países o a que acepten las solicitudes de realización de dichas visitas, como un proceso cooperativo para compartir las buenas prácticas y mejorar de manera constructiva la observancia de los derechos humanos;

b) Los Estados deben ofrecer al Relator Especial recursos acordes con el alcance de su mandato previsto en las resoluciones de las Naciones Unidas. Como mínimo, debe crearse un puesto adicional, basado en Nueva York, con financiación con cargo al presupuesto ordinario, a fin de apoyar las actividades relativas a los órganos antiterroristas competentes de las Naciones Unidas;

c) El Consejo de Seguridad debe velar por que las medidas antiterroristas propuestas para las resoluciones vinculantes sean examinadas de manera independiente, antes de su aprobación, por un órgano especializado, como el Relator Especial o el ACNUDH, a fin de asegurar su compatibilidad con los derechos humanos;

d) Los órganos antiterroristas competentes de las Naciones Unidas deben velar por que haya oportunidades inclusivas, accesibles, regulares y significativas para que las diversas organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo puedan ser consultadas en relación con la elaboración, la aplicación y el examen de las actividades de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo;

e) Los Estados deben garantizar que sus leyes y prácticas en materia de lucha contra el terrorismo, incluidas las relativas a la lucha contra la financiación del terrorismo, no limiten las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, el espacio cívico o la labor humanitaria de ninguna manera que sea ilícita, innecesaria, desproporcionada o discriminatoria;

f) Los Estados cuyos nacionales se encuentren privados de libertad en el noreste de la República Árabe Siria deben dar prioridad a su repatriación voluntaria urgente, de conformidad con los principios de no devolución y el interés superior del niño, y, según proceda, a su enjuiciamiento, reintegración y rehabilitación;

g) Los Estados deben asegurarse de que las medidas administrativas para luchar contra el terrorismo cumplan las normas internacionales en materia de debido proceso, garantías judiciales y otros derechos pertinentes;

h) Los Estados deben dar prioridad a la rendición de cuentas por todas las violaciones de derechos humanos cometidas en el marco de la lucha contra el terrorismo, en particular las violaciones a gran escala, mediante el enjuiciamiento y la reparación y, según proceda, los procesos de verdad y reconciliación;

i) Se alienta a los Estados a que comuniquen información al Relator Especial sobre la conformidad con los derechos humanos de sus medidas administrativas para luchar contra el terrorismo, su colaboración con los actores privados en la lucha contra el terrorismo y sus esfuerzos destinados a garantizar la rendición de cuentas por situaciones pasadas o actuales que impliquen violaciones de derechos humanos a gran escala en la lucha contra el terrorismo;

j) Se alienta a las organizaciones regionales, la OACI y la OMI a que comuniquen al titular del mandato sus prácticas y experiencias relativas a la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo y los derechos de las víctimas del terrorismo.
