



Asamblea General

Distr. general
3 de agosto de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 75 b) del programa provisional*

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

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

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Fionnuala Ní Aoláin, presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución [74/147](#) de la Asamblea General y la resolución [40/16](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/76/150](#).

** El presente informe se presentó después del plazo establecido con el propósito de incluir la información más reciente.



Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Fionnuala Ní Aoláin

Promover los derechos humanos mediante la incorporación de los derechos humanos en la creación de capacidad y la asistencia técnica contra el terrorismo en los planos nacional, regional y mundial

Resumen

El presente informe se refiere a las dimensiones de derechos humanos y derecho internacional de la creación de capacidad y la prestación de asistencia técnica para luchar contra el terrorismo y prevenir o contrarrestar el extremismo violento y se ha preparado en medio del extraordinario crecimiento de la creación de capacidad y la asistencia técnica en el contexto de esa lucha. La Relatora Especial afirma que la asistencia técnica y la creación de capacidad, cuando son compatibles con los derechos humanos y el estado de derecho, desempeñan un valioso papel en la tarea de afianzar un planteamiento antiterrorista que abarque a toda la sociedad y pueden ser un aspecto vital para prevenir las condiciones que propician el surgimiento de una violencia duradera en la sociedad. No obstante, observa que la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad en la lucha contra el terrorismo tienen lugar en un entorno de crecimiento sin precedentes de las instituciones, los marcos normativos, la programación y la financiación de esa lucha en las dos últimas décadas. Señala el papel cada vez más importante que desempeñan algunas entidades de las Naciones Unidas en la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad contra el terrorismo para los Estados y la ausencia de un crecimiento comparable en la diligencia debida en materia de derechos humanos.

La Relatora Especial observa profundos déficits en cuanto al estado de derecho y los derechos humanos en la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad en contextos en que las definiciones nacionales de terrorismo y de extremismo violento no se ajustan al derecho internacional, apuntan contra el ejercicio legítimo de derechos humanos fundamentales y sirven para sustentar y permitir formas autoritarias de gobernanza. Observa también una falta absoluta de seguimiento y evaluación éticamente apropiados y científicamente rigurosos de la creación de capacidad y la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo, incluso por parte de las entidades de las Naciones Unidas. Observa además una pauta sostenida de intervenciones “puntuales” o consistentes en “adiestrar y equipar”, que rara vez se integran en un planteamiento holístico de la justicia, la seguridad, la gobernanza y el desarrollo a nivel nacional, dejando sin tocar y enconando las estructuras e injusticias subyacentes.

La Relatora Especial subraya la necesidad de alinear la creación de capacidad y la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo con una labor sostenida para hacer más efectivos el estado de derecho, las prioridades del desarrollo sostenible, las medidas de lucha contra la corrupción y las estructuras institucionales responsables y de alinear esas prioridades con los objetivos y procesos de desarrollo existentes. Observa que no hay un intento de lograr que el proceso de creación de capacidad y prestación de asistencia técnica sea asumido como propio por una amplia y diversa variedad de partes interesadas, incluida la sociedad civil a nivel nacional. La participación de la sociedad civil en el sector de la seguridad y la supervisión civil de

él son esenciales para prevenir efectivamente el terrorismo. Deplora la existencia de un modelo de creación de capacidad y asistencia técnica contra el terrorismo basado en la oferta y demanda del consumidor, cuyo fundamento suele distar mucho de la necesidad de hacer frente a las condiciones que propician el terrorismo y consisten en la supervivencia del régimen, la apropiación parasitaria de recursos y fondos para fines de seguridad y el autointerés de los sectores de seguridad. Advierte a las entidades de las Naciones Unidas que participan en la creación de capacidad y la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo que han de cumplir estrictamente sus obligaciones de diligencia debida y que no pueden ser cómplices del fortalecimiento de sistemas de coerción y violencia en nombre de la lucha contra el terrorismo o la prevención del extremismo (violento). Las prácticas en materia de creación de capacidad y asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo necesitan con urgencia transparencia, responsabilidad y una total revisión para que sean eficaces y compatibles con los derechos humanos.

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Fionnuala Ní Aoláin, presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con lo dispuesto en la resolución 74/147 de la Asamblea y la resolución 40/16 del Consejo de Derechos Humanos. El informe se refiere a los efectos de la creación de capacidad y la prestación de asistencia técnica en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los ámbitos de la lucha contra el terrorismo y la tarea de prevenir y contrarrestar el extremismo violento.

2. A continuación se presenta un informe sobre la labor realizada por la Relatora Especial en cumplimiento de su mandato durante el período transcurrido desde su último informe a la Asamblea General¹.

II. Actividades de la Relatora Especial

3. A pesar de las muy difíciles circunstancias que plantea la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), la Relatora Especial tuvo un año excepcionalmente ocupado y fructífero, definido por un amplio diálogo con Estados y partes interesadas de la sociedad civil. Aceptó una visita a Singapur. Ha aplazado su visita a las Maldivas a la espera de que se resuelva la pandemia. En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a su preocupación por el uso indebido de facultades de emergencia y antiterroristas, puso en marcha con dos organizaciones no gubernamentales un sistema mundial de seguimiento de la utilización de facultades excepcionales, como recurso global para cerciorarse de que las respuestas legales a la pandemia fueran necesarias, proporcionadas y no discriminatorias².

4. La Relatora Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2021 su informe sobre las repercusiones de las políticas y prácticas destinadas a contrarrestar el terrorismo y el extremismo (violento) en los derechos de las mujeres, las niñas y las familias³.

5. La repatriación y la reintegración de las mujeres y los niños de las zonas de conflicto en forma compatible con los derechos humanos sigue siendo una prioridad fundamental para la Relatora Especial, que envió gran número de comunicaciones a los Estados sobre este asunto, entre ellas una completa comunicación a 57 Estados acerca de nacionales de terceros países retenidos en los campamentos Al-Hawl y Roj, en el noreste de Siria⁴. La Relatora Especial ha emitido numerosas opiniones jurídicas sobre la legalidad y las condiciones de detención en esos campamentos⁵ y destaca el diálogo positivo con Dinamarca, la Federación Rusa, Finlandia y Kazajstán. Sigue participando en numerosos procedimientos judiciales ante la Corte Suprema del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, la Corte Suprema de Filipinas y el Tribunal Europeo de Derechos

¹ A/75/337.

² www.icnl.org/covid19tracker/.

³ A/HRC/46/36.

⁴ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2673_0&LangID=E.

⁵ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/UNSRCT_Position_human-rights-of-boys-adolescents-2021_final.pdf.

Humanos⁶. Ha rendido testimonio ante órganos parlamentarios del Reino Unido y el Canadá sobre esta cuestión.

6. La Relatora Especial asigna prioridad a la tarea de prestar asistencia técnica a los Estados y formularles opiniones acerca de la legislación contra el terrorismo y ha llevado a cabo exámenes de la legislación o de las novedades legislativas a la Arabia Saudita, el Brasil, Bielorrusia, Burkina Faso, los Emiratos Árabes Unidos, Francia, Nicaragua, los Países Bajos, Turquía y la Unión Europea.

7. La Relatora Especial mantuvo relaciones de trabajo sostenidas y positivas con la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo. Es signataria del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas y miembro activo de sus grupos de trabajo. Participó en gran número de conferencias regionales de alto nivel (de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Unión Europea, por ejemplo). También participó como moderadora y oradora en varios actos de la Semana de Alto Nivel de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, que se celebró en línea del 24 al 30 de junio, incluido el patrocinio de un acto paralelo sobre las víctimas del terrorismo junto con los Gobiernos del Afganistán y de España. La Relatora Especial tuvo una importante participación en la prestación de asistencia técnica a los Estados durante la negociación de la séptima Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, de carácter bienal, y creó una serie de recursos técnicos para los Estados, entre ellos recursos web específicos⁷. La Relatora Especial reconoce el liderazgo positivo de las copresidencias, de España y Omán, en cuanto a la inclusión de la sociedad civil y la atención prestada a las cuestiones de derechos humanos en este proceso.

8. En el 47º período ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial copatrocinó numerosos actos paralelos, entre ellos, un acto paralelo con el Gobierno de Uzbekistán sobre la reintegración de las mujeres y los niños antes detenidos en campamentos del noreste de Siria; un acto paralelo con los Gobiernos del Afganistán y de Noruega sobre la protección de las víctimas del terrorismo y los defensores de los derechos humanos y uno con titulares de mandatos de los procedimientos especiales sobre la importancia de contar con “una sola voz” en los mecanismos de procedimientos especiales sobre cuestiones de derechos humanos que suscitan profunda preocupación. En el 46º período ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial copatrocinó un acto paralelo con el Gobierno de la Federación de Rusia sobre buenas prácticas relacionadas con el retorno y la reintegración de las mujeres y los niños antes detenidos en campamentos del noreste de Siria.

9. La Relatora Especial sigue manteniéndose ampliamente en contacto con la sociedad civil y con organizaciones no gubernamentales (en línea). En 2021 celebró consultas en todas las regiones, América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia Central y Sudoriental, Oriente Medio y Norte de África, Europa y África Occidental, Central, Oriental y Meridional. Ha trabajado en estrecha colaboración con la organización no gubernamental Coalition on Counter-Terrorism, con Security Policy Alternatives Network, Al Sur (consorcio de organizaciones que prestan asistencia a la sociedad civil en América Latina) y la Global NPO Coalition sobre el Grupo de Acción Financiera. Se reúne regularmente con organizaciones humanitarias y sigue prestando especial atención a las víctimas del terrorismo en todos los aspectos de su trabajo.

⁶ *R (on the application of Begum) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department*, Corte Suprema del Reino Unido; *United States of America v. Zubaydah*, Corte Suprema de los Estados Unidos; *Mikolaj Pietrzak v. Poland* y *Dominika Bychawska-Siniarska and others v. Poland*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

⁷ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Statements.aspx.

III. Promover los derechos humanos incorporándolos en la creación de capacidad y la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo en los planos nacional, regional y mundial

10. El presente informe se refiere a los efectos en la protección de los derechos humanos de la creación de capacidad y la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo y la tarea de prevenir y contrarrestar el extremismo violento. La creación de capacidad y la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo han crecido de forma colosal en las dos últimas décadas. La Relatora Especial observa, en general, la importante y valiosa contribución que cabe a la creación de capacidad y la asistencia técnica compatibles con el estado de derecho en la profundización de la cooperación, la afirmación de la solidaridad y la cooperación entre los Estados y en la tarea de hacer positivamente posible la práctica de los derechos humanos y el estado de derecho en múltiples instituciones, partes interesadas y sistemas a nivel nacional. Además, observa que la práctica de la lucha contra el terrorismo implica cada vez más la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad en los planos bilateral, regional, multilateral y mundial. Estas prácticas suelen basarse en la premisa de que los Estados deben mejorar sus marcos legales y operacionales y reforzar su capacidad nacional para hacer frente a la amenaza del terrorismo y el extremismo (violento).

11. La Relatora Especial señaló en su informe de 2019 a la Asamblea General (A/73/361) que el crecimiento de la práctica antiterrorista había tenido un costo expreso, definible y generalizado para el estado de derecho y los derechos humanos. En su informe de 2019 al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/40/52), se establecieron y evaluaron los efectos negativos cuando al contrarrestar el terrorismo y prevenir y contrarrestar el extremismo violento había deficiencias en cuanto a los derechos humanos en la sociedad civil. En su informe de 2021 al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/46/36) se establecieron y evaluaron las repercusiones negativas de la práctica al contrarrestar el terrorismo y el extremismo en los derechos humanos de las mujeres y las niñas. El presente informe se basa en esas conclusiones. Se hace notar el hecho de que la escala, el alcance y el impacto del inmenso crecimiento de la creación de capacidad y la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo aún no se recogen, observan o valoran plenamente en la teoría, la política o la evaluación actuales.

12. Los términos “creación de capacidad” y “asistencia técnica” tienen múltiples significados para distintas partes. El término “creación de capacidad” apareció en el léxico del desarrollo internacional en los años noventa⁸. A la sazón se refería en general al fortalecimiento de las aptitudes, competencias y capacidad de los individuos y las comunidades de sociedades en desarrollo para superar las causas de su sufrimiento y exclusión. Según la definición de trabajo utilizada en el presente informe, la “creación de capacidad” se refiere al fortalecimiento de las competencias de los individuos, las comunidades y los Estados para prevenir actividades terroristas que revisten múltiples formas y contrarrestarlas. Ello incluye revisar y redactar leyes, preparar modelos de leyes, redactar programas de formación e impartir formación a una serie de actores, como las fuerzas del orden, los militares, los profesionales del derecho y otras partes interesadas en la lucha contra el terrorismo. También incluye adiestrar y equipar fuerzas militares, policiales y de seguridad, con el objetivo de dar mayor eficacia a las fuerzas de seguridad. Puede entrañar la transferencia de

⁸ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Capacity assessment and development in a systems and strategic management context”, documento consultivo técnico núm. 3, enero de 1998, pág. iii; resolución 50/120 de la Asamblea General, párr. 22.

tecnología y la capacitación en tecnologías relacionadas con la reglamentación y la prevención del terrorismo.

13. La asistencia técnica se define generalmente como “asistencia” no financiera proporcionada por especialistas nacionales o internacionales y que incluye el intercambio de información y experiencia, la instrucción, la capacitación, la transferencia de conocimientos o tutoría, servicios de consultoría o la transferencia de datos técnicos. Los proveedores de asistencia técnica y de creación de capacidad contra el antiterrorismo insisten en los límites de las definiciones de estos campos, pero en la práctica, suelen estar entremezclados. Los Estados y las partes interesadas internacionales utilizan el término “asistencia técnica” para describir actividades que bien podrían denominarse “creación de capacidad”. La Relatora Especial observa que se considera que utilizar el término asistencia técnica tiene un carácter “neutro” y puede plantear un riesgo menor que el de creación de capacidad, lo que significa un grado de peligro o riesgo menor para el Estado o la entidad que la proporciona, pero no cree que ello sea cierto en la práctica. Deja claro que ambas formas conllevan riesgos inherentes a los derechos humanos en contextos de lucha contra el terrorismo. Ninguno de los dos es estructuralmente menos peligroso que el otro en cuanto a la posibilidad de infringir derechos humanos y surtir efectos negativos. Ambos conllevan también profundos riesgos políticos de sustentar un conflicto, permitir una gobernanza disfuncional y conferir legitimidad a los Estados que infringen derechos humanos.

14. La Relatora Especial también observa que en algunos Estados la nomenclatura de la “asistencia” en materia de seguridad es un aspecto integral de la creación de capacidad y la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo. Lo que abarca el término “asistencia” varía mucho en la práctica nacional y regional y puede ir desde el despliegue conjunto de personal militar hasta el apoyo y la reforma del sector de la seguridad. Paralelamente, la terminología de “asociación” de seguridad se utiliza cada vez más para denotar el apoyo a terceros Estados en la lucha contra el terrorismo. Esta terminología también se ha utilizado para prestar asistencia antiterrorista a actores no estatales en el territorio de Estados soberanos, con evidentes implicaciones para la soberanía. Al igual que con otras formas de lucha contra el terrorismo, es necesario que haya transparencia, rendición de cuentas y vigilancia en estos acuerdos, junto con una verdadera supervisión independiente, incluso por parte de los parlamentos nacionales. Preocupa en general a la Relatora Especial la falta de una supervisión adecuada e independiente de las prácticas de “asistencia” y “asociación” antiterrorista. Los parlamentos y los órganos legislativos, así como los organismos financieros y de auditoría, deberían desempeñar un papel fundamental a la hora de hacer valer la responsabilidad de los actores del sector de la defensa y la seguridad y contar con los conocimientos técnicos y el acceso a la información necesarios para ello⁹. La participación de las partes interesadas en la asistencia de esta índole, incluida la sociedad civil de los Estados receptores, suele ser escasa. A título de observación preliminar, la Relatora Especial señala que, en algunos contextos, esa asistencia y esas asociaciones pueden convertir al Estado que las sustenta en parte en un conflicto armado sujeto a las normas del derecho internacional humanitario¹⁰.

15. La Relatora Especial destaca el papel cada vez más importante que desempeñan las empresas privadas en el diseño, la prestación y la puesta en práctica de la asistencia técnica y la creación de capacidad para la lucha contra el terrorismo.

⁹ Entre los obstáculos al escrutinio se encuentran la limitación de poderes, la influencia de la mayoría gobernante en los parlamentos y la influencia indebida del poder ejecutivo; véase Marco de Políticas de la Unión Africana sobre la Reforma del Sector de la Seguridad, 2013.

¹⁰ Véase, por ejemplo, www.icrc.org/en/publication/4498-allies-partners-and-proxies-managing-support-relationships-armed-conflict-reduce.

Su presencia y sus inversiones se han sumado a la trayectoria de crecimiento desenfrenado de la formación de capacidad y la asistencia técnica. Reconoce que los Gobiernos entablan diversas asociaciones con empresas privadas y que muchas de ellas tienen importantes beneficios sociales y económicos para la sociedad. Aunque muchas de estas empresas no han necesariamente creado sus instrumentos con el objetivo principal de un despliegue de seguridad, los actores de seguridad encuentran cada vez más atractivas y transferibles esos instrumentos¹¹. Específicamente, sostiene que debe cesar la transferencia de tecnologías de alto riesgo, con la denominación de creación de capacidad o asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo, a países con un historial sistemáticamente deficiente en materia de derechos humanos, así como la pauta persistente de uso indebido de los instrumentos de lucha contra el terrorismo contra la sociedad civil, los opositores políticos y los defensores de los derechos humanos. Recuerda a los Gobiernos y a las empresas privadas las obligaciones que les impone el derecho internacional de los derechos humanos, que implican un amplio deber de diligencia debida destinado a cerciorarse de que el desarrollo y el despliegue de las nuevas tecnologías se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos¹². La Relatora Especial hace suya la opinión de que ciertas tecnologías de alto riesgo que se puedan usar indebidamente en la lucha contra el terrorismo deberían estar sujetas a requisitos de licencia cuando se incluyan en la creación de capacidad o la asistencia técnica para la lucha contra el terrorismo. En este sentido, aprueba como marco pertinente el Arreglo de Wassenaar sobre el Control de las Exportaciones de Armas Convencionales y Bienes y Tecnologías de Doble Uso¹³ y el reglamento del Consejo de la Unión Europea¹⁴. El Arreglo establece un régimen de la Comunidad de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso. Aunque su eficacia ha sido limitada, ambos marcos proporcionan modelos y herramientas útiles para mejorar la supervisión y el seguimiento de la transferencia de tecnologías de alto riesgo bajo el pretexto de la lucha contra el terrorismo a Estados con un historial sostenido y demostrado de abusos de los derechos humanos bajo la bandera de la seguridad y la lucha antiterrorista.

A. El persistente problema de la definición

16. Como cabía esperar, la falta de una definición de terrorismo convenida internacionalmente plantea importantes problemas de derechos humanos cuando la creación de capacidad o la asistencia técnica tienen lugar con la lucha contra el

¹¹ Véase, por ejemplo, el informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación con respecto a las repercusiones de la utilización de servicios militares y de seguridad privados en la gestión de la inmigración y las fronteras sobre la protección de los derechos de todos los migrantes (A/HRC/45/9), párr. 33; véanse, en general, los párrs. 34 a 39 y 58 a 61.

¹² Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. ACNUDH, *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación* (2012); véase también Comisión Europea, *Guía sobre la aplicación en el sector de las TIC de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos* (Luxemburgo, 2013) (se puede consultar en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ab151420-d60a-40a7-b264-adce304e138b>).

¹³ Arreglo de Wassenaar sobre el control de las exportaciones de armas convencionales y de bienes y tecnologías de doble uso, documentos fundacionales (documentos públicos, volumen I) y lista de mercancías y tecnologías de doble uso y lista de municiones, (documentos públicos, volumen II).

¹⁴ Reglamento (CE) núm. 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso.

terrorismo o la prevención del extremismo (violento) como premisa. A pesar de que existen 19 instrumentos universales contra el terrorismo, la reglamentación internacional de la lucha contra el terrorismo sigue siendo un “agujero negro” normativo, precisamente porque, en la resolución 1373 (2001) y en las sucesivas resoluciones contra el terrorismo, el Consejo de Seguridad se ha abstenido deliberadamente de formular una definición de terrorismo utilizada sistemáticamente. El Consejo de Seguridad formuló tardíamente una definición restringida y no vinculante de terrorismo en la resolución 1566 (2004)¹⁵, pero ella no ha influido de forma apreciable en la práctica nacional y, al parecer, ni el Comité contra el Terrorismo ni la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo la utilizan para presionar a los Estados a fin de que limiten o modifiquen sus definiciones nacionales de terrorismo. La Relatora Especial observa que se deja un extraordinario margen de maniobra a los Estados para definir una amplia variedad de actos relativos, entre otras cosas, a las libertades de expresión, religión, reunión, relación y asociación (muchas de ellas protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos), como actos de “terrorismo” sujetos a una amplia acción legislativa y ejecutiva. Aunque la Relatora Especial ha ofrecido una definición modelo de terrorismo precisa y ajustada¹⁶, pocos Estados la han adoptado. Como resultado, la creación de capacidad y la asistencia técnica tienen lugar en un vacío de definiciones, en un entorno permisivo que, por su diseño y práctica, no asigna la debida importancia a los derechos humanos.

17. En consecuencia, cuando la definición global de terrorismo sigue siendo poco clara y la norma consiste en prácticas sostenidas de no confrontación con las definiciones nacionales de terrorismo y el extremismo (violento) y una amplia tolerancia de los abusos de países en la lucha contra el terrorismo, precisamente la capacidad que se crea o la asistencia técnica que se presta pueden distar mucho de lo que cabría razonablemente considerar lucha contra el terrorismo. Existe el grave peligro de que la creación de capacidad y la asistencia técnica operen en muchos entornos nacionales de manera de hacer posibles y sustentar políticas y prácticas de seguridad represivas. La Relatora Especial ha observado este fenómeno de primera mano en sus visitas a países. En consecuencia, plantea serias dudas sobre la transparencia, la supervisión, la legitimidad y el valor a largo plazo de la creación de capacidad y la asistencia técnica en contextos antiterroristas.

18. La Relatora Especial considera que la evidente laguna en cuanto a la definición de terrorismo, así como la proliferación de delitos preparatorios mal definidos que se señalan en las resoluciones del Consejo de Seguridad¹⁷, constituyen un obstáculo en sí mismos para que la creación de capacidad y la asistencia técnica sean compatibles con los derechos humanos.

19. Tampoco se ha llegado a una definición convenida del extremismo violento a nivel internacional. Ello permite a los Estados adoptar medidas altamente invasivas, desproporcionadas y discriminatorias con amplias y muy problemáticas

¹⁵ Requiere de forma acumulativa: a) la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes, b) un delito en virtud de uno de los 19 convenios existentes sobre la lucha contra el terrorismo y c) el propósito (o “intención específica”) de provocar un estado de terror en la población o en un grupo de personas, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo. Véase Ben Saul, “The legal black hole in United Nations counterterrorism” (Instituto Internacional de la Paz, Observatorio Global, 2 de junio de 2021). Se puede consultar en <https://theglobalobservatory.org/2021/06/the-legal-black-hole-in-united-nations-counterterrorism/>.

¹⁶ E/CN.4/2006/98, párrs. 26 a 50 y 72.

¹⁷ Por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001), párr. 2 e); 1566 (2004), párr. 2; 2178 (2014), párr. 6; véase también A/HRC/40/52, párrs. 19 y 34.

consecuencias de derechos humanos. La Relatora Especial y otros mecanismos de derechos humanos se han referido directamente a las consecuencias de las leyes y políticas de esa índole¹⁸. La Relatora Especial ha considerado que el término “extremismo” no tiene cabida en las normas jurídicas internacionales vinculantes y, cuando opera como categoría jurídica penal, es irreconciliable con el principio de certeza legal; por lo tanto, es en sí mismo incompatible con el ejercicio de ciertos derechos humanos fundamentales¹⁹. Le preocupan profundamente la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad en contextos en que el término extremismo está mal definido y sirve de pantalla para transgresiones sistemáticas de los derechos humanos, en particular contra minorías étnicas y religiosas. Específicamente, destaca la creación de capacidad y la asistencia técnica por parte de entidades de las Naciones Unidas y organismos regionales en terceros países que sustentan o tienen como premisa definiciones de “extremismo” en la práctica nacional sin subordinarlo a la comisión de actos de violencia²⁰. Le alarma ver que la capacidad que se está creando en esos contextos parece ser la capacidad de cometer nuevas e importantes transgresiones de los derechos humanos al amparo del apoyo y la legitimidad internacionales.

B. La asistencia técnica y la creación de capacidad en el plano bilateral

20. La creación de capacidad y la asistencia técnica para luchar contra el terrorismo y prevenir y contrarrestar el extremismo violento abarcan una amplia gama de programas, prácticas y trabajos que se extienden por todo el mundo. La Relatora Especial, con los limitados recursos de que dispone, no puede hacer una evaluación global de todos esos programas y prácticas²¹ y se limitará a referirse a las amplias oportunidades y dificultades que ofrece esa labor a los efectos de la promoción y protección de los derechos humanos. Señala que existe una gran opacidad en cuanto al apoyo a la lucha antiterrorista que se presta de forma bilateral entre los Estados o a la programación de esa lucha. Para algunos Estados, designar ciertas actividades de creación de capacidad como parte del ámbito de la lucha contra el terrorismo implica la activación de una mayor supervisión a nivel interno y eso es positivo²²; algunos sistemas jurídicos nacionales impiden usar los presupuestos nacionales para ciertos tipos de proyectos de creación de capacidad²³ y algunos Estados incorporan la creación de capacidad contra el terrorismo en una programación genérica, la del desarrollo, entre otras, lo que hace que su desglose y evaluación sean especialmente opacos²⁴.

¹⁸ Véanse, por ejemplo, [A/HRC/40/52](#); [A/HRC/31/65](#) y [A/HRC/33/29](#).

¹⁹ [A/HRC/43/46/Add.1](#), párr. 15.

²⁰ [A/HRC/43/46/Add.1](#).

²¹ Incluidas, por ejemplo, las instituciones militares tradicionales, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Véase www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm.

²² Véase Estados Unidos, Ley Leahy, que prohíbe el adiestramiento militar u otro tipo de asistencia a unidades militares extranjeras si hay información digna de crédito sobre la comisión de graves transgresiones de los derechos humanos. Véase United States Code, Título 10, secc. 362; título 22, párr. 2378d; Reino Unido 2019, Statutory Instrument núm. 573, The Counter-Terrorism (International Sanctions) (European Union Exit) Regulations 2019, parte 5, norma 23; Canadá, United Nations Act and Special Economic Measures Act.

²³ Véase International Crisis Group, “Averting an ISIS resurgence in Iraq and Syria” (11 de octubre de 2019). Se puede consultar en www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/207-averting-isis-resurgence-iraq-and-syria.

²⁴ Centro de Yakarta para la Cooperación Policial. Véase www.devex.com/organizations/jakarta-centre-for-law-enforcement-cooperation-foundation-jelec-61148 (adiestramiento y creación de

21. La creación de capacidad y la asistencia técnica en el plano bilateral para la lucha contra el terrorismo conllevan importantes peligros para los derechos humanos y el estado de derecho. Existe el gran peligro de trasplantes jurídicos inadecuados cuando la ayuda apunta a influir en la cultura legal de otros países para orientarla hacia la del donante o proveedor o influir en la legislación del receptor de manera que encaje con la política exterior y los imperativos de seguridad del donante. Estos imperativos pueden estar estructurados de manera de socavar o limitar el ejercicio de derechos humanos fundamentales o servir de base a nivel nacional para marginalizar su ejercicio. Cabe destacar que buena parte de la creación de capacidad antiterrorista tiene lugar en un contexto de relaciones bilaterales tradicionales, incluidas las que se fundan en antiguas historias coloniales y de seguridad entremezcladas²⁵.

22. Existen riesgos evidentes cuando lo que es en realidad asistencia antiterrorista por razones de seguridad o, más obviamente en los últimos años, asistencia para prevenir y contrarrestar el extremismo violento²⁶, se proporciona con las etiquetas de creación de capacidad genérica, igualdad de género o empoderamiento de las mujeres, participación de los jóvenes²⁷ u otra denominación de esa índole. En realidad, gran parte de esta labor obedece a imperativos de seguridad de los donantes o de los proveedores y a menudo sirven para dejar al margen a la sociedad civil y a otras partes interesadas a fin de que no se revele la fuente, la base o la ideología del donante. Estas formas de creación de capacidad y asistencia técnica implican la mercantilización de ciertos grupos e individuos y, en muchos casos, de comunidades históricamente marginadas y estas prácticas socavan la confianza que resultaría de la participación plena y transparente de las comunidades y los individuos en una creación de capacidad local verdadera y comprometida²⁸. Una seguridad efectiva no puede soslayar ni instrumentalizar a las comunidades afectadas²⁹. La Relatora Especial escucha regularmente a Estados que se preguntan por qué no funciona la creación de capacidad. A su juicio, la respuesta se encuentra en la falta de una relación significativa y sostenida con la población local. Un verdadero proceso de fomento de la confianza es más lento e implica más peligro y una mayor inversión por parte del donante, pero en última instancia es el único medio eficaz y compatible con los derechos humanos de dar participación a las comunidades y a los individuos a largo plazo³⁰. Aparte de las obvias preocupaciones éticas que plantea la falta de divulgación, esos modelos de creación de capacidad están plagados de riesgos de abuso, exponen a los participantes a una mayor vulnerabilidad y riesgo en determinados contextos y, como cuestión de principio, menoscaban la autonomía y la dignidad de quienes participan en esos programas. Las lecciones aprendidas sobre el compromiso de la

capacidad antiterrorista de la Policía Nacional de Indonesia y la Policía Federal Australiana +), creada en 2004 tras el atentado de Bali. Véase www.jstor.org/stable/resrep04111.

²⁵ Véase F. Alzubairi, *Colonialism, Neo-Colonialism, and Anti-Terrorism Law in the Arab World* (Cambridge, Cambridge University Press, Reino Unido, 2019).

²⁶ Véase, por ejemplo, United States Agency for International Development (USAID) Policy for Countering Violent Extremism through Development Assistance. Se puede consultar en www.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID-publication-Policy-for-Countering-Violent-Extremism-through-Development-Assistance-April2020.pdf; sport and human rights (véase <https://cfnhri.org/human-rights-topics/sport-and-human-rights/>).

²⁷ Tomando nota de programas para jóvenes emprendidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Véase <https://es.unesco.org/preventing-violent-extremism/youth/project/about>; <https://en.unesco.org/preventingviolentextremism>.

²⁸ Véase www.saferworld.org.uk/resources/publications/806-community-security-handbook.

²⁹ A/75/729 y A/75/729/Corr.1, párr. 34.

³⁰ Véase Center for Civilians in Conflict, “Having their Say: Guidelines for Involving Local Civil Society in the Planning, Design, Implementation, and Evaluation of U.S. Security Assistance and Cooperation” (2020).

comunidad y la promoción y protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas a lo largo del continuo de mantenimiento de la paz son contrarias a esta forma profundamente paternalista de creación de capacidad y exigen una comprensión más profunda, una colaboración respetuosa, coherente y flexible y una participación significativa de las mujeres y los jóvenes³¹. Huelga decir que, si el Estado donante no tiene una cultura de derechos humanos sólida o institucionalizada, la huella del desinterés o el escaso interés por los derechos humanos quedará sistemáticamente impresa en la prestación de asistencia técnica y en la creación de capacidad en terceros Estados. Si el Estado receptor tiene una gobernanza débil, carece de transparencia y mantiene déficits de estado de derecho de larga data, la creación de capacidad y la asistencia técnica contra el terrorismo pueden servir, lamentablemente, para profundizar esas características en lugar de transformarlas.

23. Algunos países han basado su asistencia técnica y para la creación de capacidad en un modelo de “asociación” con socios extranjeros³². El lugar específico en que se encuentran estos programas dentro del esquema de gobierno puede ser importante a los efectos de su contenido de derechos humanos y su supervisión. Es lamentable que en algunas jurisdicciones la asistencia y la creación de capacidad contra el terrorismo estén ubicados en ministerios de gobierno, como los de defensa, a los que se conceden expresamente exenciones o exclusiones en materia de supervisión de los derechos humanos³³. A juicio de la Relatora Especial, estas excepciones no permiten establecer una práctica antiterrorista eficaz en terceros países, precisamente porque la falta de integración y supervisión de los derechos humanos constituye una debilidad estructural que hace que estos programas sean menos eficaces, menos estratégicos y menos aceptados por las comunidades a que apuntan a ayudar³⁴.

24. La Relatora Especial pone de relieve la inquietud que suscita el suministro de nuevas tecnologías, como la recopilación de datos biométricos, la interfaz de programación de aplicaciones (API) y el registro de nombres de pasajeros (PNR), en el contexto de actividades de creación de capacidad y asistencia técnica bilaterales contra el terrorismo³⁵. Señala que esta inquietud es compartida por otros órganos de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos³⁶. Afirma que estas

³¹ Véase Directrices de las Naciones Unidas sobre la participación comunitaria en la consolidación y el sostenimiento de la paz (2020).

³² USAID, “The Development Response to Violent Extremism and Insurgency Policy”, septiembre de 2011, pág. 3; Parlamento Europeo, Revised European Union Approach to Security and Development Funding, junio de 2021, pág. 1 (se puede consultar en www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-foreign-affairs-afet/file-revised-eu-approach-to-security-and-development-funding).

³³ Los programas del Departamento de Defensa de Estados Unidos que adiestran y equipan a fuerzas de seguridad extranjeras están exentos de las disposiciones sobre derechos humanos de la Ley de Ayuda Exterior u operan con gran independencia del Secretario de Estado de los Estados Unidos.

³⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (Nueva York, 2017), págs. 3 y 6.

³⁵ La Relatora Especial pone de relieve la expansión de las tecnologías utilizadas para recoger, procesar y analizar categorías cada vez más amplias de datos biométricos: huellas dactilares, ADN y reconocimiento facial, además de otros datos biométricos biológicos y de comportamiento, como el reconocimiento de la marcha y la voz; reconoce la importancia de otras nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, las plataformas de datos integradas, la cadena de bloques o la impresión en 3D, entre otras y toma nota del requisito enunciado en el párrafo 15 de la resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad de que los Estados adopten de forma responsable los instrumentos de datos biométricos.

³⁶ CCPR/C/ITA/CO/6, párr. 36. El Comité de Derechos Humanos pide al Estado Parte que adopte medidas para garantizar que todas las empresas bajo su jurisdicción, en particular las empresas tecnológicas, respeten las normas de derechos humanos cuando participan en operaciones en el extranjero. Recuerda al Estado Parte sus funciones reguladoras frente a los actores privados

tecnologías intrínsecamente son de alto riesgo y tienen amplias implicaciones para una serie de derechos humanos fundamentales, desde el derecho a la vida hasta el derecho a la vida privada³⁷. La Relatora Especial considera que la creación de capacidad y la asistencia técnica deben ir acompañadas de la existencia o el establecimiento de sólidas protecciones de los derechos humanos que estén institucionalmente arraigadas en los Estados receptores. Las protecciones de los derechos humanos deben servir para supervisar la reunión, el almacenamiento, el uso y la transferencia de datos recopilados de manera compatible con las normas internacionales de derechos humanos. En ausencia de esas protecciones, la creación de capacidad y la asistencia técnica en nuevas tecnologías no serán compatibles con los derechos humanos y no deberían tener lugar. La Relatora Especial señala con profunda preocupación que muchas de estas tecnologías fueron destinadas a otros fines durante la pandemia de COVID-19, sin las salvaguardias ni la supervisión adecuadas, lo que ha conducido a dar prioridad al componente de seguridad en la atención de salud, con efectos especialmente dispares en las comunidades vulnerables y marginadas³⁸.

25. Las actividades bilaterales de creación de capacidad y asistencia técnica contra el terrorismo requieren para ser compatibles con los derechos humanos a) prácticas claras de apoyo exclusivo a la creación de capacidad y asistencia técnica basadas en definiciones nacionales de terrorismo y extremismo violento que se ajusten al derecho internacional; b) que el diseño, la entrega y la puesta en práctica tengan lugar en consulta sostenida con las estructuras comunitarias subnacionales y las partes interesadas y con su participación; c) que se utilice la condicionalidad de la ayuda y la creación de capacidad de forma sistemática y transparente; d) límites claros que hagan necesario negar apoyo a los asociados extranjeros que hayan cometido transgresiones graves y continuadas de los derechos humanos abusando de la capacidad antiterrorista y de seguridad; e) la denegación de apoyo a los países que utilicen medidas antiterroristas contra los defensores de los derechos humanos, las minorías, los actores de la sociedad civil y quienes participan en el ejercicio protegido de sus derechos humanos a la expresión, la reunión, la práctica religiosa y la participación en los asuntos públicos según el derecho internacional; f) una evaluación de los riesgos basada en los derechos humanos y en la planificación de la mitigación de esos riesgos en cada etapa del proceso de creación de capacidad y asistencia técnica, desde el diseño hasta la entrega, la puesta en práctica y la evaluación; g) ordenar un seguimiento real y eficaz, incluida la auditoría financiera de la creación de capacidad y la asistencia técnica tanto en el Estado proveedor como en el receptor y h) la capacidad de proporcionar medios de reparación reales cuando se producen transgresiones de los derechos humanos³⁹.

IV. Creación de capacidad y asistencia técnica en los planos multilateral y regional

26. La Relatora Especial reconoce las importantes ventajas que ofrece la acción colectiva de las organizaciones regionales, incluido el hecho de que, en principio, pueden proteger mejor contra los peligros para los derechos humanos que las prácticas

afirmando la aplicación transnacional del Pacto incluso cuando las empresas actúan en el extranjero); CCPR/C/131/D/3163/2018, párrafos 7.3 a 8.

³⁷ Véase Krisztina Huszti-Orbán y Fionnuala Ní Aoláin, “Use of biometric data to identify terrorists: best practice or risky business?”, 2020. (Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota, 2020).

³⁸ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2572_2&LangID=E.

³⁹ Un ejemplo de práctica positiva son las orientaciones sobre derechos humanos de la Overseas Security and Justice Assistance del Reino Unido.

bilaterales, que pueden ser políticamente incoherentes y obedecer a una serie de otros intereses (no relacionados con la seguridad y los derechos humanos). Las organizaciones regionales han cobrado mayor importancia en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo⁴⁰ y se consideran un importante conducto para formar más capacidad y competencia técnica entre los Estados Miembros. La Relatora Especial afirma la importancia de la credibilidad y la reputación de los organismos regionales y el importante papel que les cabe tanto en la lucha contra el terrorismo como en la promoción de los derechos humanos.

27. La mayoría de las organizaciones regionales prestan apoyo a sus miembros y a terceros Estados en materia de creación de capacidad y asistencia técnica para la lucha contra el terrorismo. Estas intervenciones tienen múltiples objetivos. Se entrelazan con imperativos estratégicos, políticos, económicos y jurídicos y se consideran útiles para, entre otras cosas, prevenir y combatir el terrorismo, poner fin a conflictos violentos o contenerlos y sentar las bases para el desarrollo, la buena gobernanza y el fortalecimiento del estado de derecho. Paralelamente, muchas organizaciones multilaterales prestan una amplia asistencia técnica y de creación de capacidad para la lucha contra el terrorismo, que a menudo carece de una amplia base en los derechos humanos⁴¹. La Relatora Especial observa que las intervenciones antiterroristas suelen llevarse a cabo a menudo en entornos de conflicto complejos y en contextos frágiles, con una gobernanza débil, falta de salvaguardias institucionales y una deficiente lucha contra la corrupción⁴² y en los que el agravio popular se sustenta en los déficits existentes en estos ámbitos. Observa que en la creación de capacidad y la asistencia técnica contra el terrorismo hay una persistente negligencia respecto de la incorporación de los derechos humanos, una supervisión mínima y una falta de seguimiento y evaluación adecuados o eficaces, lo que deja estructuras subyacentes de impunidad, una gobernanza deficiente y una continua marginación de la sociedad civil. Observa la escasa inversión en la supervisión democrática civil, que es esencial para evitar el uso indebido de la capacidad antiterrorista⁴³. Deplora que la creación de capacidad y la asistencia técnica en el sector de la lucha contra el terrorismo parezcan concentrarse en “victorias” tecnocráticas en lugar de planteamientos a largo plazo que aborden los fallos arraigados del estado de derecho, la gobernanza, la transparencia y la responsabilidad, que ocupan un lugar central en las condiciones que propician el terrorismo. Quedan de manifiesto pautas constantes de intervenciones con un solo fin y puntuales⁴⁴.

28. La Unión Europea dispone de un amplio conjunto de recursos para ayudar a terceros países a manejar o mitigar las amenazas terroristas. La Relatora Especial

⁴⁰ Resolución 75/191 de la Asamblea General, párr. 82.

⁴¹ Por ejemplo, el Foro Global contra el Terrorismo (www.thegctf.org). La Relatora Especial toma nota de la creación de instituciones “derivadas”, por ejemplo, la labor del Centro Hedayah sobre la forma de contrarrestar el extremismo violento, que en particular presta asistencia a los gobiernos en la elaboración de planes de acción nacionales, y el Instituto Internacional para la Justicia y el Estado de Derecho, que imparte formación relacionada con la lucha contra el terrorismo. Ninguno de estos organismos mantiene relaciones sostenidas con las entidades encargadas de la capacidad en materia de derechos humanos en el ámbito de la lucha contra el terrorismo (la Relatora Especial y el ACNUDH) y parecen tener una participación limitada de la sociedad civil. La Relatora Especial no tiene constancia de que haya un seguimiento y una evaluación de su labor basados en los derechos humanos, ni de que sean independientes y sólidos.

⁴² Véase el Government Defence Integrity Index. Se puede consultar en <https://ti-defence.org/gdi/>.

⁴³ Véase Transparencia Internacional, “The missing element: addressing corruption through security sector reform in West Africa” (2020).

⁴⁴ Véase, por ejemplo, Red Africana del Sector de la Seguridad y Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad (DCAF), Security Sector Governance and Reform in Africa, documento de referencia elaborado para el Laboratorio de Aprendizaje sobre la Gobernanza y la Reforma del Sector de la Seguridad en África (abril de 2016).

afirma, y esto es positivo, que la Unión Europea participa ampliamente con el discurso de los derechos humanos y hace valer normas de derechos humanos en la configuración y autorización de la creación de capacidad y la asistencia técnica. Hay buenos ejemplos de incorporación positiva de los derechos humanos en las formulaciones de la política europea de creación de capacidad y asistencia técnica contra el terrorismo⁴⁵. Por ejemplo, la Unión Europea se ha comprometido a que haya un sentido local de propiedad en la creación de capacidad antiterrorista y promueve un modelo sostenible destinado a apoyar la pericia local como parte fundamental del apoyo que presta a terceros países⁴⁶. La creación de capacidad antiterrorista externa por la Unión Europea incluye, entre otras cosas, la reforma del sector de la seguridad, una mejor gestión de los proveedores de seguridad, el apoyo a la gestión de las fronteras, el refuerzo de las fuerzas armadas de terceros países y la formación de agentes de la ley. Otros aspectos de la polifacética asistencia de la Unión Europea incluyen el apoyo técnico para prevenir la financiación del terrorismo y una serie de proyectos relacionados con la lucha contra la radicalización y el extremismo violento. La Relatora Especial alienta a que se preste una atención constante a la necesidad de concretar las normas en práctica sobre el terreno.

29. El apoyo de la Unión Europea a los agentes de seguridad de los países asociados ha aumentado en los últimos años, incluso mediante la formación y el equipamiento⁴⁷. La Relatora Especial señala que puede ser difícil separar el apoyo a gestiones de estabilización y paz, definidas en términos latos, de la acción antiterrorista, lo que subraya la afirmación metodológica de que suele ser difícil separar la creación de capacidad y la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo de otras actividades entrelazadas al macro y al micro nivel. Ello dificulta un “recuento” exacto de la escala de la creación de capacidad y la asistencia técnica, lo que da lugar a confusión sobre el terreno, sobre todo cuando la creación de capacidad antiterrorista “dura” o centrada en el componente militar se confunde con medidas en pro del desarrollo, la consolidación de la paz y el estado de derecho, lo que menoscaba la neutralidad de estos últimos de forma visible y negativa. Le preocupa que el término “estabilización”, que se utiliza ampliamente en este contexto, carezca de claridad en su definición y que, cuando se combina con la labor antiterrorista, no distinga entre una noción amplia de una sociedad segura y con derechos para todos sus miembros y una seguridad militarizada en la que se apoya y sustenta al sector de la seguridad y a los actores políticos de élite.

30. La Relatora Especial advierte que la colaboración de la Unión Europea con las fuerzas armadas y los sectores de seguridad de terceros países en los ámbitos de la lucha contra el terrorismo y la estabilización aumenta el peligro de que el apoyo se utilice para aumentar la violencia contra la población civil, cometer transgresiones continuas de los derechos humanos, hacer posible la impunidad y fomentar la corrupción. La reciente creación del Fondo Europeo para la Paz para “adiestrar y

⁴⁵ Véase Unión Europea, Comunicación conjunta sobre los elementos de un marco estratégico a escala de la UE para apoyar la reforma del sector de la seguridad, 2016, págs. 2 y 5 (se puede consultar en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0031&from=EN>); Conclusiones del Consejo sobre el marco estratégico de la UE para apoyar la reforma del sector de la seguridad, párr. 3 (se puede consultar en www.consilium.europa.eu/media/24227/ssr-st13998en16.pdf).

⁴⁶ Véase [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614644/EPRS_BRI\(2017\)614644_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614644/EPRS_BRI(2017)614644_EN.pdf).

⁴⁷ “Capacity-building of military actors in support of development and security for development”, the establishment of the European Peace Facility financing external activities with military and defence implications, Fondo Fiduciario de la Unión Europea; véase https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-eu-budget-fund-build-peace-and-strengthen-international-security_en y https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/apf_annual_report_2019_en.pdf.

equipar” a militares de terceros países, incluso con el suministro de armamento, ha suscitado la preocupación de la sociedad civil y de entidades humanitarias⁴⁸. La Relatora Especial se hace eco de esos temores. Toma nota de que se ha pedido que haya un mecanismo de denuncia civil que acompañe al plan de “adiestrar y equipar” en los ámbitos de la lucha contra el terrorismo y la estabilización de conflictos y afirma el valor añadido que aportaría una institución centrada en la rendición de cuentas en estos contextos. La materialización de mecanismos concretos para que los asociados de seguridad rindan cuentas de sus actos en la lucha contra el terrorismo es esencial, dado que los perjudicados por prácticas de asistencia corruptas o que infringen los derechos humanos no pueden recurrir a los mecanismos de rendición de cuentas existentes⁴⁹.

31. Las necesidades no satisfechas respecto del estado de derecho y las transgresiones de los derechos humanos son el combustible que alimenta los ciclos continuos de conflicto, extremismo violento y terrorismo. La creación de capacidad y la asistencia técnica contra el terrorismo serán contraproducentes en la práctica si contribuyen a esas condiciones propicias. Sin dejar de reconocer el valor positivo que entraña promover la justicia y la seguridad en terceros Estados, cabe señalar que, en la tarea de realzar la rendición de cuentas, la transparencia y los derechos humanos, se necesita un equilibrio para cerciorarse de que la creación de capacidad y la asistencia técnica no hagan posibles directa o indirectamente transgresiones de los derechos humanos o del derecho humanitario. Además, una vez determinado el peligro de transgresiones de los derechos humanos, o cuando son conocidas, hay que aplicar rigurosamente sólidas medidas de mitigación. La Relatora Especial advierte del uso de tipologías de gestión que restan importancia a los efectos de las transgresiones o la conculcación de derechos humanos de “bajo” riesgo y señala que esas categorizaciones tienden a subestimar sistemáticamente el costo de las transgresiones de derechos humanos relacionadas con la lucha contra el terrorismo. En general, parece que las prácticas de mitigación consisten principalmente en dar seguridades, tratar de ejercer presión o hacer presentaciones, impartir formación sobre derechos humanos, hacer un seguimiento de los datos, presentar informes o buscar un “equilibrio” mediante la prestación de asistencia de otra índole o proyectos de capacidad en ámbitos paralelos. La Relatora Especial expresa su preocupación por la falta de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas rigurosos y aplicados sistemáticamente. El uso indebido de la asistencia técnica y para la creación de capacidad, que socava el estado de derecho e infringe los derechos humanos de las personas y las comunidades, redundan en detrimento de la eficacia de la lucha contra el terrorismo y crea desconfianza, atenta contra la credibilidad y la reputación y hace más débiles las medidas a largo plazo para prevenir la violencia. Interesa a los Estados, desde el punto de vista económico, político y de seguridad, asegurarse de que la creación de capacidad y la asistencia técnica no redunden en desmedro de los valores que las han motivado en primer lugar.

32. En América, el Comité Interamericano contra el Terrorismo entidad dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA), fue creado por la Asamblea General de la OEA en 1999 para promover la coordinación por los Estados miembros

⁴⁸ Declaración conjunta, transmitida al Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Se puede consultar en www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/917-joint-statement-a5billion-european-apeacea-facility-risks-fuelling-conflict-and-human-rights-violations-around-the-world.

⁴⁹ En concreto, los directamente afectados por el apoyo a los agentes de seguridad de terceros países no forman parte de la Unión Europea y tienen pocas posibilidades de plantear cuestiones a la Unión Europea directamente, incluido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Parlamento Europeo tiene una supervisión limitada de la asistencia intergubernamental y el Defensor del Pueblo Europeo no puede recibir quejas de ciudadanos de países no miembros de la Unión Europea.

de la lucha contra el terrorismo y su prevención⁵⁰. El Comité está formalmente empeñado en promover la cooperación y el diálogo de conformidad con los principios de la Carta de la OEA, respetando el estado de derecho y el derecho internacional. Proporciona asistencia técnica en los ámbitos de la ciberseguridad, los controles fronterizos, la seguridad de la cadena de suministro, la seguridad de la carga y los contenedores, la seguridad del turismo, las armas de destrucción masiva y la asistencia general en materia de política antiterrorista, incluida la regulación de la financiación del terrorismo⁵¹. Las actividades de creación de capacidad del Comité Interamericano contra el Terrorismo consisten principalmente en la formación, marcada por la colaboración sustantiva con el sector privado⁵². Lamentablemente, los informes anuales y los documentos del Comité indican un compromiso limitado con las normas y los principios de derechos humanos en su labor de creación de capacidad y asistencia técnica⁵³ y, aunque se pone de relieve la colaboración con órganos de las Naciones Unidas y órganos dedicados a la lucha contra el terrorismo a nivel mundial, no parece que se hayan desarrollado relaciones sistemáticas con las entidades de derechos humanos de las Naciones Unidas que participan sistemáticamente en la lucha contra el terrorismo⁵⁴.

33. La Relatora Especial toma nota, por ejemplo, del establecimiento en 2019 de una red interamericana de lucha contra el terrorismo a fin de hacer posible un intercambio de información eficaz y seguro en el contexto de la amenaza terrorista⁵⁵. Habiendo analizado gran número de disposiciones legislativas nacionales contra el terrorismo en la región⁵⁶ y determinado que adolecen de importantes lagunas en materia de derechos humanos, cabe deplorar sobremanera la ampliación del intercambio de información sin prestar la debida atención a la protección, entre otros, de los derechos individuales en la utilización, el almacenamiento, la transferencia y el intercambio de datos. Además, teniendo en cuenta los puntos fuertes del sistema interamericano para la protección de los derechos humanos, es decepcionante ver en los informes sobre la labor de esta entidad regional de lucha contra el terrorismo que prácticamente no hay colaboración con las instituciones y los sistemas institucionales de derechos humanos homólogos. La Relatora Especial observa también una preocupación más amplia en el sentido de que problemas destacados y de larga data en la región, como el desarrollo, la reducción de la pobreza, la lucha contra la corrupción, el tráfico de drogas y las actividades de pandillas criminales, sean reorientados como parte de la gestión de la lucha contra el terrorismo, “solución” que

⁵⁰ De conformidad con la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y con la Convención Interamericana contra el Terrorismo. El Comité Interamericano contra el Terrorismo ejerce sus funciones en el marco de la Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo.

⁵¹ En particular, la financiación de esta ayuda procede de terceros Estados de fuera de la región, como los Gobiernos del Canadá, España, los Estados Unidos, Estonia, los Países Bajos y el Reino Unido, así como de contribuciones financieras y en especie del sector privado.

⁵² La Relatora Especial observa complacida algunos casos de creación de capacidad específica de género. Véase, por ejemplo, el Cyberwomen Challenge de la OEA en 2019, que refuerza las competencias técnicas de la mujer en el ámbito de la ciberseguridad e incluye la voz de las mujeres en el ámbito de la seguridad marítima (véase www.oas.org/en/sms/cicte/prog-maritime-security.asp).

⁵³ Véase www.oas.org/en/sms/cicte/default.asp.

⁵⁴ La presentación de informes está prevista en el artículo 91 f) de la Carta de la OEA, el artículo 17 h) del estatuto del Comité Interamericano contra el Terrorismo y el artículo 11 e) de su reglamento.

⁵⁵ El programa es financiado por los Estados Unidos. Véase el comunicado de prensa de la OEA https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-029/20.

⁵⁶ Comentarios de los Estados sobre la legislación y la política OL NIC 3/2020; OL PER 3/2020; BRA 6/2021. Se puede consultar en www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/LegislationPolicy.aspx.

se considera fácil, y señala los problemas a largo plazo respecto del estado de derecho, la gobernanza, la legitimidad y los derechos humanos que se derivan de esta teoría mal concebida. Cabe a la creación de capacidad y la asistencia técnica contra el terrorismo un papel adecuado en la región, pero deben seguir estando adaptadas y hechas a la medida de las amenazas reales y genuinas del terrorismo en la región y no ser una modalidad especulativa u oportunista para alcanzar otros fines a través de la lucha contra el terrorismo.

34. La participación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) en la creación de capacidad antiterrorista precede a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Específicamente, la ASEAN aprobó la Declaración sobre la Delincuencia Transnacional en 1997 y un plan de acción de la ASEAN en 1999. El compromiso a nivel regional con la lucha contra el terrorismo queda de manifiesto, entre otras cosas, en la adopción en 2001 de la Declaración de la ASEAN sobre la Acción Conjunta para la Lucha contra el Terrorismo⁵⁷. La labor en el plano regional contra el terrorismo en esta materia se ha centrado en aumentar la capacidad existente de los países miembros de la ASEAN para investigar, detectar y vigilar actos terroristas e informar sobre ellos, aumentar la capacidad de lucha contra la financiación del terrorismo, impartir formación en múltiples ámbitos⁵⁸, establecer puntos focales nacionales y organizar seminarios para las principales partes interesadas en la seguridad y la cooperación extrarregional. Lamentablemente, las obligaciones en materia de derechos humanos parecen ocupar un lugar marginal en la estructuración de los imperativos y procesos de la lucha contra el terrorismo. Habida cuenta de los beneficios a largo plazo de la incorporación de normas y procesos de derechos humanos en la creación de capacidad y la asistencia técnica que se han indicado anteriormente, es fundamental que esta organización regional promueva en mayor medida la incorporación de los derechos humanos y la inclusión de la sociedad civil.

35. La Organización de Cooperación de Shanghái, fundada en 2001 por seis países⁵⁹, incluye Estados observadores y asociados en el diálogo cuyos intereses comprenden la promoción de la cooperación económica, la cooperación contra las actividades extremistas religiosas y la delincuencia transnacional y la promoción de un conjunto de principios para la gestión de las relaciones internacionales. La Organización lleva a cabo actividades de asistencia técnica para hacer frente al terrorismo, el separatismo y el extremismo⁶⁰. La Relatora Especial destaca que en el marco definitorio de la Organización no se presta atención a los derechos humanos y, en particular, las definiciones de extremismo y terrorismo en sus documentos jurídicos fundacionales carecen de precisión y certeza legales y que, en la práctica, los dos conceptos se confunden considerablemente⁶¹. Aunque la Organización no ha ofrecido asistencia técnica directa a sus miembros, fomenta su prestación entre los distintos Estados Miembros. La Relatora Especial alienta encarecidamente a que se revisen y modifiquen el lenguaje y las definiciones relacionadas con el extremismo y la lucha contra el terrorismo para cerciorarse de que haya certeza jurídica y sean conformes con el derecho internacional que rige la lucha contra el terrorismo.

⁵⁷ Séptima Cumbre de la ASEAN, 5 de noviembre de 2001, Brunei Darussalam.

⁵⁸ Con inclusión de la protección de blancos fáciles y la seguridad de las fronteras.

⁵⁹ China, Federación de Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Véase http://eng.sectsc.org/about_sco/.

⁶⁰ Carta de la Organización de Cooperación de Shanghái, de 7 de junio de 2002. Se puede consultar en <http://eng.sectsc.org/documents/>.

⁶¹ Tomando nota de que en el artículo 1 2) de la Convención de Shanghái para la Lucha contra el Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo se acepta que, de existir una definición jurídica más amplia de terrorismo en un marco jurídico nacional, esta será aceptada sin reservas.

36. Es imperativo que los puntos fuertes y la capacidad singulares de los organismos regionales sean incorporados en la creación de capacidad y la asistencia técnica y que los organismos regionales hagan frente sistemáticamente a los peligros de ineficacia, acción contraproducente y colusión en transgresiones de los derechos humanos a nivel nacional. Surgen graves peligros para muchas entidades regionales cuando la ayuda al desarrollo, la mediación, el desarme, la solución de conflictos y las medidas de estabilidad regional más amplios quedan al margen, se deslegitiman o pierden eficacia con el paso del tiempo porque tienen lugar en la misma región o se superponen con la lucha antiterrorista en desmedro de los derechos humanos y el estado de derecho⁶² y las comunidades beneficiarias y los aliados tienen en general una opinión negativa.

V. La labor de las Naciones Unidas en la creación de capacidad y asistencia técnica para luchar contra el terrorismo y prevenir y contrarrestar el extremismo violento

37. La Relatora Especial se ha referido constantemente al programa y la presencia cada vez más amplias de la política y la programación antiterrorista en la estructura y las agendas más generales de las Naciones Unidas⁶³. Reconoce la importancia de una respuesta integrada y efectiva de las Naciones Unidas a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales y el papel que cabe a la lucha contra el terrorismo junto con la importancia de la cooperación y el intercambio de información entre entidades de las Naciones Unidas. Afirma la importante labor de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y sus esfuerzos por aportar coordinación, coherencia, eficacia y transparencia a la labor de la Organización en este ámbito⁶⁴. No obstante, ha indicado una gran preocupación por el crecimiento sin precedentes de la estructura antiterrorista de las Naciones Unidas, la marginación de los derechos humanos y la falta de recursos para ellos en la labor de las Naciones Unidas y la falta de un seguimiento y una evaluación reales de la actividad antiterrorista de las Naciones Unidas, concretamente el hecho de no determinar y remediar los efectos negativos en los derechos humanos.

38. En este sentido, la evaluación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo ha revelado que su cuarto pilar adolece de profundas debilidades estructurales y normativas. En su reciente informe a la Asamblea General (A/75/729), el Secretario General subrayó que “es urgente centrar la atención, con el apoyo de un compromiso político renovado y los recursos suficientes, en fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos y el estado de derecho al aplicar los cuatro pilares de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”. Se ha hecho más evidente que nunca que las graves desigualdades institucionales y de recursos dejan estancada la capacidad de incorporación de los derechos humanos en las Naciones Unidas. Esta falta de recursos tiene como resultado la falta de pericia técnica sobre derechos humanos en el diseño, la formulación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de normas y programas. La falta de prioridad se mantiene a pesar de los datos que demuestran que, si bien el conflicto es uno de los factores más importantes para predecir el impacto del terrorismo, también lo son las

⁶² Véase también A/HRC/46/54, párrs. 5 y 97. Resolución del Consejo de Seguridad 2531 (2020), párr. 2; A/HRC/43/76, párrs. 12, 15 y 2, y www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/G5-Sahel.aspx.

⁶³ A/75/337, párr. 27. A/74/335, párr. 11.

⁶⁴ Recomendaciones técnicas sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo para el séptimo examen bienal de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, (resolución 72/284 de la Asamblea General), pág. 1. Se puede consultar en www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/GlobalStrategy/TechnicalRecommendations.pdf.

deficiencias en la protección de los derechos humanos, factores socioeconómicos relacionados con la privación de derechos, las deficiencias del estado de derecho y la igualdad, entre otros. A pesar de los importantes avances en materia de derechos humanos conseguidos en el séptimo examen bienal de la Estrategia Global contra el Terrorismo⁶⁵, subsisten importantes lagunas, como la necesidad de una supervisión independiente y con recursos suficientes de la labor de las Naciones Unidas contra el terrorismo que asegure la rendición mutua de cuentas entre los Estados Miembros y las Naciones Unidas, así como un marco basado en los resultados para medir el impacto y evaluar la asistencia contra el terrorismo que prestan las Naciones Unidas.

39. En este contexto, el crecimiento y la escala de la labor de creación de capacidad y asistencia técnica para combatir el terrorismo y prevenir y contrarrestar el extremismo violento que lleva a cabo una gran variedad de entidades de las Naciones Unidas es de una magnitud que la comunidad internacional aún no aprecia plenamente⁶⁶. Este crecimiento presenta oportunidades, pero también plantea claros interrogantes acerca de si la diligencia debida de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos ha alcanzado la escala debida a un ritmo adecuado. Esta labor es dirigida y coordinada por la Oficina de Lucha contra el Terrorismo⁶⁷, al igual que la creación de capacidad y la asistencia técnica que inician, dirigen, ponen en práctica y supervisan por separado las distintas entidades de las Naciones Unidas. Según informó la propia Oficina, la creación de capacidad apoyada por el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo supone actualmente “la realización de 195 talleres de creación de capacidad, actos de divulgación y reuniones de expertos, con la participación de 9.698 personas” y participan 175 Estados Miembros⁶⁸. Un programa de creación de capacidad especialmente notable, con efectos de vasto alcance en los derechos humanos, es el Programa de las Naciones Unidas para la Lucha contra los Viajes de Terroristas, que se basa formalmente en las resoluciones del Consejo de Seguridad 2178 (2014), 2396 (2017) y 2482 (2019)⁶⁹. Es importante destacar que la Relatora Especial sigue sin tener acceso al funcionamiento del Programa, lo que pone de manifiesto la preocupación por ver si en él se incorporan el derecho internacional y los derechos humanos a nivel nacional. A este respecto, al igual que el de otros programas de las Naciones Unidas, la Relatora Especial alienta a los donantes⁷⁰ y a las entidades rectoras del Programa a facilitar una mayor transparencia y acceso a la información para ella, así como para la sociedad civil. Las repercusiones negativas de este programa sobre los derechos humanos en ciertos países y la ausencia de medidas de mitigación y protección han sido ampliamente difundidas en foros públicos con la sociedad civil y otros actores y estas preocupaciones no pueden más que aumentar a medida que el Programa se amplíe.

40. En términos más generales, la Relatora Especial ha observado un modelo de servicio o un enfoque basado en la demanda para la creación de capacidad y la asistencia técnica por la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas que son problemáticos. Reconociendo que las entidades de las Naciones Unidas están llamadas a prestar asistencia a los Estados Miembros de

⁶⁵ Véase la resolución 75/291 de la Asamblea General.

⁶⁶ United Nations Global Counter-Terrorism Coordination Compact joint projects and entities, págs. 2 y 3 (www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/210604_ct_compact_factsheet_mar-apr_2021.pdf); Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, *United Nations Counter-Terrorism Centre Annual Report*, págs. 78 y 79. Se puede consultar en <https://www.un.org/counterterrorism/cct/publications-reports>.

⁶⁷ La Oficina de Lucha contra el Terrorismo fue establecida en la resolución de la Asamblea General 71/291.

⁶⁸ *United Nations Counter-Terrorism Centre Annual Report*, pág. 14.

⁶⁹ Véase www.un.org/cttravel/.

⁷⁰ El programa de viajes es cofinanciado por los Países Bajos, la Unión Europea, los Estados Unidos, Qatar, Australia, el Japón y la India.

diversas maneras en un entorno de recursos cada vez más limitados, siguen existiendo límites claros que deben trazarse cuando se pide apoyo para la creación de capacidad en contextos y por instituciones en que hay un historial demostrado de empleo indebido de la capacidad antiterrorista para infringir derechos humanos y se ha atentado sistemáticamente contra el ejercicio de derechos fundamentales (libertad de expresión, de reunión, de participación en los asuntos públicos⁷¹, de expresión religiosa, de derechos de la mujer) y que no demuestran estar dispuestos a adoptar medidas correctivas o hacer valer responsabilidades. Además, cuando las Naciones Unidas prestan asistencia técnica y de creación de capacidad contra el terrorismo a países que reprimen, dañan y excluyen a la sociedad civil, deben plantearse cuestiones fundamentales sobre la valía de esa labor y la probabilidad de que se utilice en mayor desmedro de la responsabilidad, la transparencia y la gobernanza en los Estados receptores. En este caso, la necesidad de ejercer las obligaciones de diligencia debida nunca ha sido más acuciante. Paralelamente, la Relatora Especial ha seguido poniendo de relieve la falta de seguimiento y evaluación basados en los derechos humanos de la asistencia técnica y la creación de capacidad contra el terrorismo. Reconoce que el Grupo de Trabajo sobre Movilización de Recursos y Seguimiento y Evaluación está llevando a cabo una forma de análisis de metasíntesis derivado de la evaluación y supervisión conjuntas por las entidades de las Naciones Unidas que participan en proyectos de lucha contra el terrorismo. Acoge con satisfacción este incipiente paso hacia la plena evaluación, pero señala que la metasíntesis no es una herramienta de evaluación adecuada para determinar y reparar los daños o el impacto sobre los derechos humanos. La evaluación y la supervisión exhaustivas de los derechos humanos siguen ausentes en la estructura de las Naciones Unidas contra el terrorismo, lo que debe subsanarse con carácter prioritario.

41. Paralelamente, el Comité contra el Terrorismo, con el apoyo de la misión política especial constituida por su Dirección Ejecutiva, se encarga de supervisar el cumplimiento de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, que impuso a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas una serie de obligaciones relacionadas con la seguridad en la lucha contra el terrorismo, así como resoluciones posteriores. El Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva se encargan, entre otras cosas, de facilitar la prestación de asistencia técnica contra el terrorismo⁷² a los Estados que necesiten apoyo para cumplir esa y otras resoluciones⁷³, así como de colaborar en actividades contra el terrorismo de organismos internacionales, regionales y subregionales y coordinarlas⁷⁴. La Relatora Especial reconoce y señala que la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha ampliado sus competencias internas en materia de derechos humanos y cuenta con un pequeño número de asesores jurídicos con extensos conocimientos de derechos humanos.

⁷¹ Véase ACNUDH, Directrices sobre la aplicación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos (2018). Se puede consultar en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx>.

⁷² En 2021, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo facilitó la prestación de asistencia técnica de conformidad con su mandato – visitas virtuales a Kirguistán (abril), Ghana (mayo) y Mongolia (programa de viajes, abril), Sudáfrica (mayo).

⁷³ La adición de 2018 a los Principios Rectores de Madrid de 2015 reconoció que para cumplir los requisitos de la resolución 2396 (2017) “requieren marcos jurídicos, aptitudes, capacidad, conocimientos y equipo que [algunos Estados Miembros] no poseen en la actualidad”. La Relatora Especial destaca que, si bien las obligaciones que impone la resolución deben cumplirse formalmente de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, no se menciona expresamente a ninguna de las entidades de derechos humanos de las Naciones Unidas como parte de la labor para llevar a cabo el mandato de que las Naciones Unidas ofrezcan creación de capacidad y asistencia técnica.

⁷⁴ Eric Rosand y otros, “The UN Global Counter-Terrorism Strategy and Regional and Subregional Bodies: Strengthening a Critical Partnership” (2008), pág. 22.

Su compromiso con los derechos humanos se ha profundizado en los últimos años y la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo mantiene un diálogo constructivo con la Relatora Especial.

42. Un problema fundamental para evaluar la naturaleza, el alcance y la idoneidad del asesoramiento en materia de derechos humanos prestado a los Estados a través de los procesos de supervisión y presentación de informes del Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva consiste en que solo un Estado ha hecho público su informe desde 2006 y, aunque ahora se pueden consultar algunos informes a través del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista, lamentablemente no se pueden evaluar públicamente. La Relatora Especial acoge con sincera satisfacción la positiva transparencia de que ha hecho gala el Gobierno de Finlandia al hacer público el informe correspondiente del Comité contra el Terrorismo, lo que permite darse cierta idea de los procesos de evaluación del Comité. Si bien el informe contiene un lenguaje positivo de derechos humanos sobre la privación de la ciudadanía, la Relatora Especial observa algunos déficits de derechos humanos en la postura del informe del Comité con respecto a la protección de la libertad de expresión⁷⁵, la reglamentación penal retrospectiva⁷⁶, la excesiva regulación de la extradición⁷⁷, la base jurídica poco clara para la recomendación de abolir la excepción de los delitos políticos⁷⁸, la aparente extralimitación más allá de las orientaciones del Consejo de Seguridad sobre las penas para la financiación del terrorismo⁷⁹, la preocupación por una identificación o perfil excesivamente amplio de las “organizaciones sin ánimo de lucro para los inmigrantes en el sentido de que entrañan mayor riesgo⁸⁰, una preocupante falta de referencia positiva a las exenciones humanitarias⁸¹ y una reflexión muy limitada sobre las dimensiones de derechos humanos de las bases de datos integradas, en las que hay que prestar atención a la privacidad, la seguridad de los datos y la supervisión⁸². La Relatora Especial señala que el proceso de “profundización” que lleva a cabo la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, participando directamente en la creación de capacidad y la asistencia técnica con los Estados, constituye una oportunidad única para abordar los profundos déficits de derechos humanos ampliamente demostrados en la práctica nacional de lucha contra el terrorismo. Sigue sin estar claro cuán eficaz es este proceso en la práctica, precisamente porque es opaco y tiene en cuenta en escasa medida las resoluciones del Consejo de Seguridad sin un compromiso pleno con la totalidad de las obligaciones que impone a los Estados el derecho internacional. Además, como se reitera en el presente informe y en otros, así como en la recién revisada Estrategia Global contra el Terrorismo⁸³, el compromiso no extractivo y abierto con una amplia variedad de actores independientes de la sociedad civil es esencial para la lucha de las Naciones Unidas contra el terrorismo. A pesar del reciente diálogo positivo y sostenido con la sociedad civil, la estructura de las Naciones Unidas contra el terrorismo tiene un largo camino por recorrer antes de que se haya creado suficiente

⁷⁵ Informe del Comité contra el Terrorismo sobre su visita de seguimiento a la República de Finlandia (9 a 11 de abril de 2019), párr. 15. Se puede consultar en <https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/YKn+terrorismin+vastaisen+komitean+Suomea+koskeva+arviointiraportti+1.11.2019.pdf/6f290683-3f0d-47cf-6121-965807776b43/YKn+terrorismin+vastaisen+komitean+Suomea+koskeva+arviointiraportti+1.11.2019.pdf?t=1604567925974>.

⁷⁶ *Ibid.*, párr. 19.

⁷⁷ *Ibid.*, párrs. 22 a 25.

⁷⁸ *Ibid.*, párr. 44.

⁷⁹ *Ibid.*, párr. 47.

⁸⁰ *Ibid.*, párr. 62.

⁸¹ *Ibid.*, párr. 66.

⁸² *Ibid.*, párr. 80, se observan en el párr. 83 las mismas deficiencias respecto de la transmisión de datos de inteligencia.

⁸³ Resolución 75/291 de la Asamblea General, párrafos 10, 29, 44, 99 y 110.

confianza, se hayan instituido medidas de transparencia en relación con la naturaleza, el formato y los resultados de la participación de la sociedad civil y, por lo tanto, se pueda afirmar que una política, una práctica o un programa da una participación importante a la sociedad civil. Se necesita apoyo político y un mayor empeño para reconocer el valor añadido de la participación y las aportaciones de la sociedad civil en la normativa antiterrorista.

43. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a través de su Subdivisión de Prevención del Terrorismo y del Programa Mundial contra el Blanqueo de Capitales, ha sido el principal proveedor de creación de capacidad y asistencia técnica contra el terrorismo dentro del sistema de las Naciones Unidas⁸⁴. La Relatora Especial considera, en general, que el modelo de asistencia de la UNODC es positivo, con ejemplos constantes de buenas prácticas que se manifiestan en una sólida ética consultiva, no solo entre los organismos de las Naciones Unidas, sino también con la sociedad civil independiente. A su juicio, la prolongada experiencia de la UNODC en materia de justicia penal y reforma legal, tanto en general como respecto del terrorismo a través de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, que precede al 11 de septiembre, asegura que su labor se basa en principios del estado de derecho y en la aplicación rigurosa de las normas de derecho internacional de distintas fuentes primarias y otras fuentes de derecho internacional. La Relatora Especial reconoce que existen distintos problemas a nivel de país, pero afirma que la creación de capacidad y la asistencia técnica, cuando tienen lugar en el marco de los equipos de las Naciones Unidas en los países y bajo la dirección del Coordinador Residente, dan lugar a planteamientos más sostenibles y fundamentados que tienen más probabilidades de integrarse en los objetivos más amplios de derechos humanos, desarrollo y paz y seguridad de las Naciones Unidas y del país anfitrión. En última instancia, esto se traduce en programas más eficaces. Considera que en la UNODC existe una tradición positiva basada en el estado de derecho y los derechos e insta a que se mantenga su planteamiento integral de los marcos jurídicos de la creación de capacidad, sobre la base de fuentes consuetudinarias y primarias de derecho internacional y de obligaciones derivadas de tratados y resoluciones del Consejo de Seguridad, según proceda y en consonancia con la Carta, y con un reconocimiento sostenido de las obligaciones en materia de derechos humanos.

44. Otras entidades de las Naciones Unidas tienen una participación sustantiva en la lucha contra el terrorismo o en la creación de capacidad y la asistencia técnica contra el terrorismo o para prevenir o contrarrestar el extremismo violento, entre ellas la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)⁸⁵, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)⁸⁶, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres)⁸⁷ y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁸⁸.

⁸⁴ Por ejemplo, en América Latina, la UNODC ha prestado asistencia técnica en relación con el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y la creación de capacidad para la lucha contra el terrorismo. La UNODC, en colaboración con el Comité Interamericano contra el Terrorismo, ha prestado asistencia a Estados en la redacción de legislación antiterrorista y les ha ayudado a establecer y mantener sistemas de justicia penal bien centrados. Véase www.files.ethz.ch/isn/91416/latin_america.pdf.

⁸⁵ Huszti-Orbán y Ní Aoláin, "Use of biometric data to identify terrorists" (véase la nota 37), págs. 8 y 9 (en que se hace referencia a la labor de la OIM sobre la reglamentación de fronteras).

⁸⁶ Véase <https://es.unesco.org/preventing-violent-extremism>.

⁸⁷ Véase www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/preventing-violent-extremism.

⁸⁸ Véase, por ejemplo, A/75/729 y A/75/729/Corr.1, párrafos 52, 53 y 64; Declaración del PNUD en la reunión del Comité de Coordinación del Pacto Mundial contra el Terrorismo (se puede consultar en www.undp.org/speeches/global-counter-terrorism-compact-coordination-committee-meeting); véase también, en general, www1.undp.org/content/oslo-governance-centre/en/home/our-focus/preventing-violent-extremism.html.

La Relatora Especial reconoce que todas las entidades trabajan dentro de los límites de sus mandatos y están sujetas a diversas limitaciones, incluidas consideraciones financieras y de los donantes. Para cada entidad existen riesgos significativos de que se produzcan transgresiones de los derechos humanos como consecuencia de la creación de capacidad y la asistencia técnica en entornos nacionales en que las definiciones de terrorismo y extremismo siguen siendo laxas, ambiguas y abusivas en la práctica y la supervisión es escasa. Destaca las graves consecuencias para las personas y las comunidades comprometidas, así como para la legitimidad y los valores de las entidades de las Naciones Unidas, cuyos cometidos fundamentales pueden verse distorsionados o desvirtuados por el apoyo a prácticas antiterroristas que afectan a objetivos institucionales centrales, como la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible, la buena gobernanza, la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, así como la sostenibilidad y la rendición de cuentas generales. Recuerda a estas entidades la aportación singular que pueden hacer y su obligación de promover y proteger los derechos humanos, en particular los derechos de los más vulnerables (jóvenes, niños, migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, minorías étnicas y religiosas, mujeres y niñas) en toda circunstancia y sin excepción. Recomienda, al evaluar la forma y la escala de la participación en la lucha contra el terrorismo y en la creación de capacidad y la asistencia técnica para combatir el terrorismo y prevenir o contrarrestar el extremismo violento actuar con prudencia y cumplir los requisitos ineludibles de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto de la prestación de apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.

45. Cabe preguntarse respecto de todas las entidades de las Naciones Unidas cómo serían las buenas prácticas. La Relatora Especial sugiere que incluirían una aplicación “intensa” y “extensa” de los derechos humanos sobre el terreno. La inobservancia de los derechos humanos en el ámbito de combatir el terrorismo y prevenir y contrarrestar el extremismo violento tiene un costo cada vez más alto y las entidades de las Naciones Unidas se enfrentarán a un escrutinio cada vez más profundo en caso de no cumplir su política de diligencia debida en materia de derechos humanos respecto del apoyo que se preste para atender a necesidades de fuerzas de seguridad ajenas a la Organización en ese ámbito. Los derechos humanos deben considerarse un activo operacional para los Estados, aliado a un sentido necesario del costo cada vez más alto de no tenerlos en cuenta. Las entidades de las Naciones Unidas deben resistirse al cuento de que los derechos humanos son un impedimento para llegar a acuerdos con los donantes y los países receptores con respecto a una mayor lucha contra el terrorismo. Todas las entidades de las Naciones Unidas deben aumentar la visibilidad de los derechos humanos y aplicar un enfoque basado en valores para la creación de capacidad y la asistencia técnica. También deben aprender a decir “no” a proyectos y actividades que aumenten la probabilidad de que se produzcan más transgresiones de los derechos humanos en nombre de la lucha contra el terrorismo, contribuyendo a la impunidad en los entornos nacionales. Asimismo, deben evitar que se haga predominar el concepto de seguridad en ámbitos normativos fundamentales de la labor de las Naciones Unidas, en particular en las agendas de desarrollo sostenible y de mantenimiento de la paz, que apuntan a alcanzar objetivos de desarrollo holísticos y lograr la paz a través de la prevención. Las propias Naciones Unidas deben aceptar sin reservas una supervisión interna independiente de su labor contra el terrorismo para asegurar su propia transparencia y rendición de cuentas en este ámbito de alto riesgo.

VI. Recomendaciones

A. Recomendaciones para los Estados

46. Definir claramente el terrorismo de conformidad con el derecho internacional y velar por el cumplimiento de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad y derogar las leyes, políticas y programas que regulan el “extremismo”, que no tienen cabida en el derecho internacional ni en el derecho interno. Estos son requisitos previos para que la creación de capacidad y la asistencia técnica sean compatibles con los derechos.

47. Como elementos esenciales para que la creación de capacidad y la asistencia técnica contra el terrorismo sean eficaces, compatibles con los derechos humanos y duraderas, colaborar de manera significativa con la sociedad civil y las comunidades afectadas como asociados en su diseño, formulación, puesta en práctica y evaluación con arreglo a los principios de no causar daño y de manera que haya una supervisión civil del sector de la seguridad y de la acción contra el terrorismo.

48. Velar por que la creación de capacidad y la asistencia técnica contra el terrorismo incorporen un análisis, una evaluación del alcance y un diagnóstico completos de los historiales de derechos humanos de los Estados, evalúen los riesgos para los derechos humanos, formulen estrategias de mitigación del riesgo centradas en los derechos de las personas y las comunidades afectadas e incluyan recursos disponibles, suficientes, efectivos, rápidos y apropiados, como elementos esenciales para que la creación de capacidad y la asistencia técnica sean eficaces. Toda la asistencia para adiestramiento y equipo debe incluir el establecimiento de un mecanismo de denuncia para civiles.

49. Poner término a la transferencia de tecnologías de alto riesgo a países con un historial sistemáticamente deficiente en materia de derechos humanos, así como una pauta persistente de uso indebido de los instrumentos de lucha contra el terrorismo contra la sociedad civil, los opositores políticos y los defensores de los derechos humanos con la creación de capacidad y la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo como fundamento.

50. Comprometerse a que haya una supervisión independiente y dotada de recursos suficientes de la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas, como componente necesario de la creación de capacidad y la asistencia técnica que presta la Organización y seguir promoviendo esa labor en consonancia con las recomendaciones de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

B. Recomendaciones para las Naciones Unidas

51. Velar por la plena aplicación del derecho internacional, incluidos el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados, y evitar que la creación de capacidad y la asistencia técnica socaven, directa o indirectamente, cualquiera de estas tres esferas de normas interdependientes. Ello incluye colaborar con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el examen periódico universal, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas y los procedimientos especiales independientes del Consejo de Derechos Humanos, así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

52. Velar por la plena aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización como requisito obligatorio para la creación de capacidad y la asistencia técnica en apoyo de fuerzas de seguridad ajenas a la Organización. Colaborar con los coordinadores residentes en esta labor esencial de supervisión.

53. Considerar, a los niveles más altos, las distintas consecuencias de la creación de capacidad y la asistencia técnica para los derechos humanos y la paz y la seguridad en la lucha contra el terrorismo y velar por que la política de diligencia debida en materia de derechos humanos se aplique en consonancia con sus requisitos ineludibles e incluya medidas de ejecución idóneas para su aplicación singular en el espacio de la lucha contra el terrorismo.

54. Empezar urgentemente una evaluación de los efectos en los derechos humanos de la creación de capacidad y la asistencia técnica en el marco del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas. Ello requiere la participación de todas las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, en particular las entidades de derechos humanos, y un análisis específico de los efectos de las iniciativas de esa índole en los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

55. Velar por que la supervisión independiente y con recursos adecuados de la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas se tenga en cuenta como componente necesario de las medidas y reformas de esa arquitectura indicadas en las solicitudes que se formulan en la recién revisada Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

C. Recomendaciones para organismos regionales u organizaciones multilaterales de seguridad

56. Velar por que la labor de creación de capacidad y asistencia técnica dirigida por organizaciones de seguridad regionales o multilaterales se base en definiciones claras de terrorismo de conformidad con el derecho internacional y de que en esa labor se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

57. Colaborar de manera significativa con la sociedad civil y las comunidades afectadas para que comprendan plenamente los riesgos, las necesidades y los efectos de las iniciativas a nivel subregional y local y establecer una supervisión civil del sector de la seguridad y de la acción antiterrorista, lo que es esencial para que esas medidas sean eficaces, compatibles con los derechos humanos y duraderas.

58. Velar por que todo el proceso de creación de capacidad y asistencia técnica contra el terrorismo establecido a nivel regional o de diálogo multilateral incorpore un análisis, una evaluación del alcance y un diagnóstico completos del cumplimiento de las obligaciones del país receptor con los derechos humanos y evalúe los riesgos que la programación entraña para los derechos humanos, como elemento esencial para incorporar medidas preventivas y de mitigación, e incluya medios de reparación sólidos y adecuados que se apliquen de manera rigurosa.

59. Seguir colaborando con las instituciones regionales de derechos humanos e incluir a los expertos de esas instituciones en el diseño, el desarrollo, la puesta en práctica y la supervisión de la creación de capacidad y asistencia técnica para combatir el terrorismo y prevenir o contrarrestar el extremismo violento.

60. Garantizar la participación de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, con inclusión del examen periódico universal, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas y los procedimientos especiales independientes del Consejo de Derechos Humanos, así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).
