



Asamblea General

Distr. general
6 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**

Terrorismo y derechos humanos

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución [74/147](#) de la Asamblea General. En él se pone de relieve que la lucha contra el terrorismo y el respeto y la promoción de los derechos humanos deben considerarse objetivos complementarios, no independientes, y que las respuestas en los ámbitos militar y de aplicación de la ley deben complementarse con medidas preventivas que hagan frente a las condiciones que conducen al terrorismo. Asimismo, se hace hincapié en la importancia de colaborar de manera significativa con diversos agentes para que las políticas de lucha contra el terrorismo y prevención del extremismo violento se apliquen de manera efectiva. También se destacan en el informe las persistentes preocupaciones relacionadas con la legislación nacional antiterrorista, las garantías procesales y el juicio imparcial, así como los efectos en el espacio cívico de las medidas contra el terrorismo. Además, se observa que se ha avanzado poco en el enjuiciamiento de los delitos sexuales y de género, y se examinan la equidad procesal y las preocupaciones humanitarias en relación con la inclusión y supresión de nombres de las listas de sanciones, la situación de los nacionales de terceros países con presuntos vínculos con grupos terroristas incluidos en tales listas y las formas nuevas e incipientes de extremismo violento que conduce al terrorismo.

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



I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución [74/147](#) de la Asamblea General. En el párrafo 37 de esa resolución, la Asamblea solicitó al Secretario General que le presentara, en su septuagésimo sexto período de sesiones, así como al Consejo de Derechos Humanos, un informe sobre la aplicación de la resolución.

2. En la resolución, la Asamblea reafirmó su condena inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas del terrorismo y del extremismo violento que conduce al terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que tengan lugar y por quienquiera que sean cometidos, independientemente de su motivación. Puso de relieve que el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo no pueden ni deben asociarse con ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico. La Asamblea también exhortó a los Estados a que velasen por que las medidas destinadas a contrarrestar el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo y preservar la seguridad nacional se ajustaran a las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario. Además, expresó seria preocupación por las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales y del derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo. La Asamblea también instó a los Estados a cumplir plenamente sus obligaciones en virtud del derecho internacional y a adoptar una serie de medidas específicas.

3. El informe abarca el período transcurrido desde la presentación del informe anterior del Secretario General ([A/74/270](#)) a la Asamblea General en su septuagésimo cuarto período de sesiones, de julio de 2019 a junio de 2021. En el presente informe se pone de relieve que la lucha contra el terrorismo, así como el respeto y la promoción de los derechos humanos, deben considerarse objetivos complementarios y no contrapuestos. También se describen las preocupaciones recurrentes en materia de derechos humanos en el contexto de la lucha antiterrorista, con especial referencia a las recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos. Asimismo, se formulan recomendaciones sobre medidas específicas para que las examinen los Estados Miembros.

II. Enfoque holístico de la lucha contra el terrorismo

4. Los actos de terrorismo tienen efectos perjudiciales para el pleno disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Desestabilizan gobiernos, ponen en peligro la paz y la seguridad, socavan la democracia, la buena gobernanza y la sociedad civil, amenazan el desarrollo social y económico y afectan de forma desproporcionada a determinados grupos, como las mujeres y los niños, que en ocasiones son objeto de la mayor parte de la violencia infligida por los grupos terroristas, incluido un gran número de vulneraciones que implican violencia sexual, en particular violaciones y matrimonios forzados.

5. El Consejo de Seguridad, en su resolución [1373 \(2001\)](#), exigió a los Estados que adoptaran una serie de medidas para prevenir y combatir el terrorismo. En resoluciones posteriores, el Consejo destacó que los Estados debían asegurar que cualquier medida que adoptasen para luchar contra el terrorismo se ajustara a las obligaciones que les incumbían en virtud del derecho internacional, y que debían adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular el

derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario¹.

6. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, que constituye el plan maestro de las actividades antiterroristas de los Estados Miembros y de las Naciones Unidas, se sometió recientemente a su séptimo examen (véase la resolución [75/291](#) de la Asamblea General). En esa resolución, la Asamblea destacó que el respeto por los derechos humanos de todas las personas y el estado de derecho representaban la base fundamental de la lucha contra el terrorismo. La resolución también contiene elementos concretos para ayudar a los Estados Miembros a cumplir sus obligaciones con vistas a que las medidas antiterroristas se ajusten al derecho internacional de los derechos humanos. En el marco del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas, todos los grupos de trabajo deben respetar los derechos humanos y el estado de derecho en su apoyo a los Estados Miembros en la lucha contra el terrorismo. Dos grupos de trabajo en particular se centran en los enfoques de derechos humanos en la lucha antiterrorista, tales como la promoción y protección de los derechos de las víctimas del terrorismo, la promoción de los derechos humanos y la incorporación de la perspectiva de género, y la inclusión de las mujeres en la lucha contra el terrorismo². Desde su creación en 2017, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo ha hecho importantes inversiones en la ejecución de programas de creación de capacidad que integran los derechos humanos.

7. A la luz de lo anterior, los Estados Miembros deben velar con más atención por que las medidas de lucha contra el terrorismo se ajusten al derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos³. Ciertas medidas antiterroristas y las formas en que se aplican siguen siendo motivo de preocupación desde la perspectiva de los derechos humanos. En algunos Estados, los procedimientos de justicia penal no respetan todas las garantías de un juicio imparcial para los sospechosos de actos terroristas y acusados de delitos relacionados con el terrorismo. Es posible que también se hayan impuesto castigos desproporcionados o colectivos⁴, y las condiciones de detención de los acusados de tales delitos o condenados por ellos pueden ser particularmente inhumanas (véase [A/HRC/45/27](#), párr. 22). Los datos demuestran que estas prácticas socavan los esfuerzos de prevención, crean nuevos agravios y alimentan discursos que los terroristas pueden aprovechar en sus tácticas de reclutamiento y para tratar de avivar las divisiones

¹ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad [1456 \(2003\)](#), anexo, párr. 6, [1535 \(2004\)](#) y [1624 \(2005\)](#), párr. 4. Más recientemente, el Consejo también ha señalado en sus resoluciones que las medidas eficaces contra el terrorismo y el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho se complementan y refuerzan mutuamente y son esenciales para el éxito de la lucha contra el terrorismo. Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad [2129 \(2013\)](#), [2170 \(2014\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2395 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#).

² Grupo de Trabajo del Pacto Mundial sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo y el Apoyo a las Víctimas del Terrorismo y Grupo de Trabajo sobre la Adopción de un Enfoque Sensible al Género para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo.

³ Véanse las observaciones del Secretario General durante la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas de Jefes de Organismos Antiterroristas de los Estados Miembros, 28 de junio de 2021. Disponible en www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-06-28/secretary-generals-remarks-the-second-high-level-conference-of-heads-of-counter-terrorism-agencies-of-member-states-delivered.

⁴ Véase, por ejemplo, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), "Human rights in the administration of justice in Iraq: trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL", enero de 2020, pág. 14. Disponible en www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_Report_HRAAdministrationJustice_Iraq_28January2020.pdf.

étnicas y sectarias. Este tipo de situaciones pueden exacerbar las condiciones que conducen al aumento del terrorismo y los riesgos, creando un entorno propenso a la violencia y la inseguridad⁵.

8. No respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo es incompatible con el objetivo final de derrotarlo⁶. La protección y la promoción de los derechos humanos, incluido el avance de la igualdad de género, no deben considerarse impedimentos operacionales ni estratégicos, sino requisitos necesarios para que las medidas antiterroristas sean eficaces⁷.

9. Aunque las respuestas militares y de aplicación de la ley han contribuido a reducir la escala de los actos de terrorismo⁸, estas medidas no bastan para erradicar el terrorismo de forma duradera (resolución 72/284 de la Asamblea General, párr. 9). Hay claros indicios de que los actos terroristas no pueden prevenirse ni disuadirse únicamente por medios militares, especialmente a largo plazo⁹. Además, como ha subrayado el anterior Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, el camino hacia la radicalización es individualizado y no es lineal, pues existen factores que atraen al individuo hacia la radicalidad y otros que lo empujan a ella, pero no hay una única característica determinante (véase A/HRC/31/65, párr. 15). Por eso es importante adoptar medidas preventivas que atiendan a las condiciones específicas y locales que propician el auge del terrorismo, y es necesario comprender a fondo los factores subyacentes de empuje y atracción que impulsan la radicalización hacia el terrorismo¹⁰.

10. Varios estudios de las Naciones Unidas han mencionado factores comunes que conducen a la propagación del terrorismo. Entre los principales factores que la facilitan cabe mencionar la pobreza, la exclusión socioeconómica, las violaciones de los derechos civiles y políticos, el racismo y la discriminación sistémicos, los conflictos no resueltos, la debilidad de las instituciones y la falta de rendición de

⁵ Véanse Centro de Investigación sobre Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) e Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment: Transitional Justice and Violent Extremism* (UNU, 2018), págs. 53 y 62; A/HRC/43/46, párrs. 19 y 20; y A/70/674, párrs. 26, 28, 30 y 36. Véase también la declaración introductoria del entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el 35º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 6 de junio de 2017. Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21687>.

⁶ Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el contexto del diálogo virtual con asociados en el ámbito de los derechos humanos y de la sociedad civil sobre la construcción de un mejor paradigma para prevenir y combatir el terrorismo, 25 de mayo de 2021. Véanse www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27111&LangID=E y <https://reliefweb.int/report/world/20-years-after-adopting-landmark-anti-terrorism-resolution-security-council-resolves>.

⁷ Observaciones del Secretario General durante la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas de Jefes de Organismos Antiterroristas de los Estados Miembros.

⁸ Según el *Global Terrorism Index* de 2020, en 2019 las muertes a consecuencia del terrorismo disminuyeron por quinto año consecutivo, tras haber alcanzado niveles máximos en 2014, y entre 2018 y 2019 las muertes disminuyeron un 15,5 %.

⁹ Véase el párrafo 12 de la declaración del sexto retiro anual de alto nivel de enviados especiales y mediadores de la Unión Africana sobre la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en África, relativa al tema “Silenciar las armas: terrorismo, mediación y grupos armados”, octubre de 2015. Disponible en https://au.int/sites/default/files/documents/38313-doc-12_auc-mediation-retreat-windhoek-declaration-22-10-2015.pdf.

¹⁰ Fionnuala Ní Aoláin, “The complexity and challenges of addressing the conditions conducive to terrorism”, en *Using Human Rights to Counter Terrorism*, Elgar Studies in Human Rights, Manfred Nowak y Anne Charbord, eds. (30 de marzo de 2018), pág. 167.

cuentas por los abusos y violaciones de los derechos humanos¹¹. Para prevenir el terrorismo, en lugar de limitarse a reaccionar ante su propagación, se requiere una verdadera inversión dirigida a corregir los agravios que los terroristas siguen explotando¹². Urge poner fin a estos círculos viciosos.

11. Con vistas a que las estrategias de prevención del terrorismo funcionen, es fundamental conocer las perspectivas y opiniones de un amplio conjunto de agentes, incluidas la sociedad civil y las víctimas¹³. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado una serie de componentes recurrentes de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en la programación respetuosa con los derechos humanos destinada a prevenir y combatir el extremismo violento y el terrorismo. Entre ellos se encuentran la implicación comunitaria y el empoderamiento de la juventud (véase [A/HRC/33/29](#), secciones IV A y B). Cuando este tipo de medidas preventivas tienen en cuenta explícitamente las perspectivas de género, son inclusivas y se adaptan a los contextos locales concretos, pueden ayudar a fomentar un clima de confianza, en sí mismo un ingrediente clave de las sociedades resilientes. En este sentido, proteger el espacio cívico y garantizar la participación de las personas en los procesos que les afectan, incluida la elaboración de medidas antiterroristas, resulta indispensable para impulsar la resiliencia, la paz y el desarrollo. La Asamblea General, en su resolución sobre el séptimo examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (resolución [75/291](#), párr. 10), alentó a los Estados Miembros a crear y mantener un entorno propicio para la sociedad civil y observó la nota orientativa sobre la protección y promoción del espacio cívico.

12. La eficacia de las medidas para combatir y prevenir el terrorismo depende también de que la atención se centre en las víctimas, que deben desempeñar un papel decisivo en estos esfuerzos ([A/74/790](#), párrs. 7 y 9). A fin de garantizar su inclusión significativa en las medidas encaminadas a combatir y prevenir el terrorismo, es necesario que se escuchen sus voces, que tengan acceso a la justicia, que se conozca la verdad y que se les proporcione el espacio necesario para contribuir a las estrategias de prevención. El enfoque centrado en las víctimas utilizado por la Comisión Real de Investigación de Nueva Zelanda sobre el atentado terrorista del 15 de marzo de 2019 contra las mezquitas de Christchurch constituye una buena práctica en ese sentido. La Comisión reconoció que los supervivientes y los testigos debían ocupar un lugar central en la investigación. Los miembros de la Comisión celebraron varias reuniones con los supervivientes y las familias de los fallecidos, así como con miembros de la comunidad musulmana de Nueva Zelanda, para asegurarse de que se escucharan las voces de las personas afectadas y de que sus opiniones fundamentaran la investigación¹⁴.

13. Con objeto de reforzar las capacidades de los Estados, en particular de los parlamentos nacionales, para dar un mejor apoyo a las víctimas del terrorismo, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Unión Interparlamentaria organizaron conjuntamente una serie de consultas temáticas de expertos en 2020 y 2021. Las reuniones fueron un primer paso de cara a la elaboración de un modelo de disposiciones legislativas sobre las víctimas del terrorismo. Las disposiciones modelo se presentarán en el primer

¹¹ Véanse [A/72/621](#), párrs. 9 a 12; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (Nueva York, 2017), pág. 5; y [A/HRC/33/29](#), párr. 13.

¹² Observaciones del Secretario General durante la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas de Jefes de Organismos Antiterroristas de los Estados Miembros.

¹³ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad [1624 \(2005\)](#) y [2178 \(2014\)](#).

¹⁴ Véase <https://christchurchattack.royalcommission.nz/the-report/voices-of-the-community/who-we-engaged-with>.

Congreso Mundial de las Naciones Unidas de Víctimas del Terrorismo, que se celebrará en 2021 o 2022.

III. Consideraciones relativas a los derechos humanos

A. Principales preocupaciones

14. En la sección siguiente se recogen algunas preocupaciones recurrentes relacionadas con la legislación nacional antiterrorista y su aplicación, las cuestiones relativas a las garantías procesales y el juicio imparcial, así como las consecuencias de las medidas antiterroristas en el espacio cívico. También se resumen las preocupaciones referentes al hecho de que no se enjuicien de manera adecuada los delitos sexuales y por razón de género en contextos de terrorismo.

1. Legislación antiterrorista

15. Los Estados han tomado medidas importantes para que los autores de delitos relacionados con el terrorismo rindan cuentas. Sin embargo, con frecuencia las iniciativas de enjuiciamiento siguen basándose en legislación antiterrorista que no define los delitos relacionados con el terrorismo o los define de forma vaga (A/HRC/45/27, párrs. 17 y 18). La Alta Comisionada para los Derechos Humanos y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han recomendado reiteradamente a los Estados que revisen su legislación antiterrorista para aclarar y acotar la definición de los delitos en cuestión¹⁵. Los principios de seguridad jurídica y legalidad exigen que el derecho penal especifique con precisión los tipos de comportamiento y conducta que constituyen un delito, así como las consecuencias de cometer tal delito. Si se tipifican como delito determinados actos sin avisar de forma previsiblemente clara de la conducta que se proscribe, podrían incumplirse obligaciones como las consagradas en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁶.

16. En el contexto del enjuiciamiento de los delitos relacionados con el Dáesh, por ejemplo, un informe analítico de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo sobre el enjuiciamiento de las mujeres vinculadas con el Dáesh indicaba que se recurría en exceso a determinados delitos de carácter general. El uso de estos delitos dio lugar a que se condenara a mujeres por el mero hecho de ser familiares de presuntos combatientes del Dáesh, sin tener en cuenta en qué medida la vinculación de esas mujeres pudiera haber sido voluntaria o coaccionada¹⁷. También se ha castigado a los niños de una manera que contraviene las normas internacionales. Muchos niños que han sido reclutados, alistados o utilizados por un grupo armado o designado como terrorista, en lugar de ser tratados principalmente como víctimas, se han visto sometidos a períodos prolongados de prisión preventiva y a juicios basados

¹⁵ Véanse, por ejemplo, A/HRC/28/28, párr. 22; A/HRC/43/46/Add.1, párr. 60 a); CCPR/C/GNQ/CO/1, párrs. 22 y 23; CCPR/C/BEL/CO/6, párrs. 11 y 12; CCPR/C/FIN/CO/7, párrs. 10 y 11; CCPR/C/KEN/CO/4, párrs. 16 y 17; CCPR/C/TUN/CO/6, párrs. 31 y 32; y CCPR/C/BHR/CO/1, párrs. 29 y 30.

¹⁶ Véanse, por ejemplo, CCPR/C/ETH/CO/1, párr. 15; CCPR/C/KOR/CO/4, párr. 20; CCPR/C/BEL/CO/6, párr. 11; CCPR/C/KEN/CO/4, párrs. 16 y 17; CEDAW/C/CHL/CO/7, párrs. 30 y 31; y la pág. 6 de la comunicación SAU 12/2020, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25726>.

¹⁷ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “CTED Analytical Brief: the prosecution of ISIL-associated women”, agosto de 2020, págs. 3 y 4. Disponible en www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted_analytical_brief_the_prosecution_of_isil-associated_women.pdf.

en la percepción de que pertenecían a un grupo armado¹⁸. En su informe al Consejo de Derechos Humanos, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos señaló que algunos Estados se habían basado en pruebas circunstanciales o escasas al aplicar los delitos de pertenencia y vinculación en el enjuiciamiento de sospechosos de terrorismo, principalmente por consideraciones demográficas o de afiliación a una secta o una religión. No parece haberse considerado de manera sustancial la existencia de coacción o coerción. Cuando se pone el énfasis en enjuiciar los delitos de pertenencia y vinculación, a menudo no se reconoce debidamente el alcance de los actos criminales cometidos por los miembros de un grupo terrorista, en particular cuando los individuos en cuestión podrían haber participado en delitos internacionales (A/HRC/45/27, párrs. 30 a 32 y 53 b)).

17. Además, resulta preocupante que se redacte legislación antiterrorista imprecisa y amplia y se aplique en ocasiones sin que sea necesaria una conducta violenta (*ibid.*, párrs. 16 y 17). Algunas leyes antiterroristas han tipificado como delito actividades preparatorias de actos de terrorismo que se definen con vaguedad y que pueden tener vínculos muy débiles con un delito real, como la “incitación” al terrorismo o su “apología” o “exaltación”¹⁹. Dicha legislación puede menoscabar gravemente los principios de seguridad jurídica y legalidad.

2. Administración de justicia

18. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han señalado varios problemas relacionados con las garantías procesales durante las distintas fases de las actuaciones penales iniciadas contra sospechosos de terrorismo. Entre ellos se encuentran la prisión preventiva prolongada²⁰, la tortura y los malos tratos durante la detención prolongada de personas por parte de la policía y las fuerzas de seguridad²¹, el uso de confesiones coaccionadas como prueba en los tribunales²², las restricciones en el acceso de los sospechosos a un asesor jurídico de su elección²³ y el hecho de que los procedimientos relacionados con el terrorismo se celebren a puerta cerrada, lo que puede afectar a la independencia judicial²⁴.

¹⁸ Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en abril de 2021, 1.159 niños iraquíes, algunos de tan solo 9 años, estaban detenidos por cargos relacionados con la seguridad nacional, incluso por su vinculación real o supuesta con grupos armados, fundamentalmente el Dáesh. La mayoría de los niños fueron acusados y condenados a penas privativas de libertad de entre 5 y 15 años. Véanse también UNAMI y ACNUDH, “Human Rights in the administration of justice in Iraq”, enero de 2020, párrs. 20 y 36; y [CRC/C/OPAC/DZA/CO/1](#), párrs. 31 y 32.

¹⁹ [A/HRC/16/51](#), párr. 31. Además, el Comité de Derechos Humanos ha destacado que los delitos de “elogio”, “exaltación” o “justificación” del terrorismo deben definirse con claridad para evitar que den lugar a interferencias innecesarias o desproporcionadas con la libertad de expresión (véase la observación general núm. 34 (2011) del Comité de Derechos Humanos, relativa a la libertad de opinión y libertad de expresión, párr. 46).

²⁰ Véanse, por ejemplo, [CAT/C/NER/CO/1](#), párr. 15; [CCPR/C/SEN/CO/5](#), párrs. 34 y 35; [CCPR/C/KEN/CO/4](#), párr. 32; y [CAT/C/BFA/CO/2](#), párr. 11.

²¹ Véanse, por ejemplo, [A/HRC/43/46/Add.1](#), párrs. 30 a 32; [A/HRC/37/50](#), párr. 26; [CCPR/C/MRT/CO/2](#), párr. 26; [CAT/C/KWT/CO/3](#), párrs. 13 y 14; [CAT/C/BFA/CO/2](#), párrs. 19 y 20; Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán y ACNUDH, *Preventing Torture and Upholding the Rights of Detainees in Afghanistan: A Factor for Peace* (2021), disponible en www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/2021report/2021-Torture-Public-Report.pdf, pág. 30; y [A/75/334](#), párr. 19.

²² Véanse, por ejemplo, [A/HRC/28/69](#), párrs. 104 y 105; [CAT/C/BFA/CO/2](#), párrs. 13 y 14; y la comunicación BHR 4/2020, págs. 1 a 10.

²³ Véanse, por ejemplo, [CAT/C/UZB/CO/5](#), párr. 35; [CCPR/C/TUN/CO/6](#), párr. 31; y [CCPR/C/MUS/CO/5](#), párr. 27.

²⁴ Véanse [A/HRC/44/49/Add.1](#), párr. 26; [A/HRC/44/21](#), párrs. 9 y 36; y [A/HRC/47/55](#), párr. 39.

19. En algunos casos, las personas acusadas de delitos relacionados con el terrorismo fueron juzgadas por tribunales especiales o militares en procedimientos que incumplían las normas internacionales relativas al juicio imparcial²⁵. En Somalia, por ejemplo, los sospechosos de Al-Shabaab y el Dáesh y todos los demás casos relacionados con el terrorismo han sido procesados y juzgados ante tribunales militares sin la transparencia ni las garantías procesales adecuadas²⁶. Estos tribunales han impuesto con frecuencia la pena de muerte en virtud del Código Penal de 1962 y sin la supervisión judicial del Tribunal Supremo de Somalia. En relación con el juicio de civiles ante tribunales militares o especiales, el Comité de Derechos Humanos ha insistido en que dichos juicios deben contar con todas las garantías previstas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité también ha señalado que estos juicios pueden plantear problemas graves en cuanto a que la administración de justicia sea equitativa, imparcial e independiente, y que el enjuiciamiento de civiles por tribunales militares o especiales debe ser excepcional²⁷.

20. En el Iraq, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) han manifestado su preocupación acerca de los juicios celebrados en virtud de las leyes contra el terrorismo, dado que la representación letrada resulta ineficaz, apenas hay posibilidad de impugnar las pruebas y se confía en exceso en las confesiones obtenidas bajo coacción, cuando siguen sin resolverse adecuadamente las frecuentes denuncias de tortura²⁸. También señalaron que el enjuiciamiento con arreglo a este marco jurídico, en que el terrorismo y los delitos conexos se definen de manera excesivamente amplia y vaga, se centra en la “vinculación” con una organización terrorista o la “pertenencia” e ella, sin distinguir suficientemente entre quienes participaron en actos violentos y quienes se unieron al Dáesh por supervivencia o bajo coacción²⁹. Asimismo, expresaron su preocupación por la imposición de la pena de muerte, incluso en casos que no alcanzan el umbral de los “delitos más graves” que se establece en el derecho internacional de los derechos humanos³⁰.

21. En Ucrania, por ejemplo, la misión de vigilancia de los derechos humanos informó sobre las consecuencias de que no existan normas legales sobre la clasificación de los delitos, lo que permite a la fiscalía clasificarlos según su propio criterio. Esta laguna permite a los fiscales presionar a los sospechosos para que confiesen bajo la amenaza de acusarlos de delitos de terrorismo más graves si no cooperan³¹.

²⁵ Véanse [CCPR/C/JOR/CO/5](#), párr. 26; [CCPR/C/CMR/CO/5](#), párr. 11; y la comunicación EGY 2/2018, págs. 4 y 5, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

²⁶ En relación con el uso de tribunales militares en Somalia para juzgar a personas acusadas de delitos relacionados con el terrorismo, véase UNU e Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, pág. 34.

²⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 32 (2007) sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, párr. 22.

²⁸ UNAMI y ACNUDH, “Human rights in the administration of justice in Iraq”.

²⁹ *Ibid.*, pág. 14.

³⁰ *Ibid.*, págs. 5 y 12.

³¹ Según la misión de vigilancia de los derechos humanos en Ucrania, entre 2014 y 2020, la gran mayoría de quienes se declararon culpables han sido condenados por cargos de pertenencia a grupos armados ilegales y generalmente se les impusieron condenas condicionales. Quienes no se declararon culpables, por regla general, fueron procesados por pertenencia a una organización terrorista y condenados a hasta 14 años de prisión. Véase más información en ACNUDH, “Human rights in the administration of justice in conflict-related criminal cases in Ukraine: April 2014-April 2020”, 2020, párr. 92 y nota a pie de página 117. Disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine-admin-justice-conflict-related-cases-en.pdf>.

3. Efectos en el espacio democrático y cívico

22. La vaguedad de los conceptos que se establecen en la legislación contra el terrorismo contribuye a reducir el espacio en que las personas pueden participar de forma significativa y segura en los procesos decisorios que determinan su vida y su futuro. En algunos países, estas leyes se utilizan habitualmente de forma indebida para tachar de terroristas a los agentes de la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos humanos³², y para enjuiciarlos por delitos relacionados con el terrorismo, con el propósito de obstaculizar su labor en defensa de tales derechos³³. En otros casos, se aprobaron medidas antiterroristas para restringir el acceso de la sociedad civil a la financiación y ampliar la obligación de notificar tales operaciones a las autoridades, con lo que se sometió a estos agentes a una presión adicional indebida³⁴. Las represalias contra los defensores de los derechos humanos³⁵ y la estigmatización de los agentes de la sociedad civil (véase [A/HRC/43/70](#), párr. 64) por haber colaborado con las Naciones Unidas resultan especialmente preocupantes, ya que a menudo se aplican haciendo un uso indebido de la legislación antiterrorista.

23. Además, se ha acusado de delitos relacionados con el terrorismo definidos de forma vaga a personas que han participado en protestas y a opositores políticos. En Nicaragua, por ejemplo, las autoridades utilizaron la legislación antiterrorista contra los manifestantes en abril de 2018³⁶, lo que dio lugar a la detención de periodistas (véase [A/HRC/42/18](#), párr. 18), líderes sociales, líderes de la oposición política, defensores de los derechos humanos³⁷ y manifestantes³⁸. Entre otras medidas, se disolvieron organizaciones de la sociedad civil con el pretexto de supuestas acciones terroristas (véase [A/HRC/42/18](#), párr. 20).

24. En varios Estados, los delitos relacionados con el terrorismo se han formulado de manera amplia para abarcar una serie de actividades protegidas por las libertades

³² Véanse, por ejemplo, [A/HRC/44/22](#), párrs. 49 a 61; y [A/HRC/46/35](#), párr. 59.

³³ Procuraduría de los Derechos Humanos y ACNUDH en Guatemala, *Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala: Entre el compromiso y la adversidad* (2019), párr. 29. Disponible en http://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe_personas_defensoras.pdf; véanse también [A/HRC/44/49/Add.1](#), párr. 27; [CAT/C/NER/CO/1](#), párr. 31; y la comunicación CHN 18/2019, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf.

³⁴ Véanse, por ejemplo, [A/HRC/47/49](#), párr. 67; [A/HRC/43/46/Add.1](#), párr. 19; y [CCPR/C/TJK/CO/3](#), párr. 51.

³⁵ Véase, por ejemplo, [A/HRC/39/41](#), anexo I, párrafos 3 y 32 a 34.

³⁶ ACNUDH, “Nicaragua debe poner fin a la ‘caza de brujas’ contra las voces disidentes, dicen expertos de la ONU”, 9 de agosto de 2018, disponible en www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23434&LangID=S; y ACNUDH, “Nicaragua: la espantosa pérdida de vidas debe detenerse inmediatamente”, 17 de julio de 2018, disponible en www.oacnudh.org/nicaragua-la-espantosa-perdida-de-vidas-debe-detenerse-inmediatamente/.

³⁷ ACNUDH, *Violaciones de derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua. 18 de abril - 18 de agosto de 2018* (2018), párrs. 35 a 38. Disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug2018_SP.pdf.

³⁸ Varias personas que participaron en las protestas, en diversos grados, fueron acusadas de terrorismo, financiación del terrorismo, secuestro, crimen organizado o posesión ilegal de armas (véase [A/HRC/42/18](#), párr. 41). Las organizaciones de la sociedad civil documentaron la detención de al menos 85 personas por cargos relacionados con el terrorismo en el contexto de las protestas (véase ACNUDH, *Violaciones de derechos humanos y abusos*, párr. 33).

de expresión y asociación³⁹, tales como la protesta pacífica, la disidencia y la defensa de los derechos humanos⁴⁰. De ese modo, en la República Bolivariana de Venezuela se han utilizado delitos relacionados con la delincuencia organizada y el terrorismo formulados con vaguedad para estigmatizar y criminalizar a la sociedad civil y a los medios de comunicación⁴¹.

25. Los efectos negativos de las medidas de lucha contra el terrorismo en el espacio cívico se han amplificado durante la crisis provocada por la enfermedad por coronavirus (COVID-19). En respuesta a la pandemia, muchos Estados recurrieron a medidas excepcionales. Algunos declararon emergencias públicas; otros optaron directamente por restringir derechos vigentes, como la libertad de circulación, expresión, reunión pacífica y asociación, más allá de los límites previstos en el derecho internacional de los derechos humanos. Aunque este permite restringir hasta cierto punto algunos derechos humanos con vistas a proteger la salud pública, deben cumplirse determinadas condiciones para que las restricciones sean compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos. Una de esas condiciones es que las medidas deben estipularse por ley y ser necesarias, proporcionadas y no discriminatorias⁴².

26. Algunos Estados aplicaron medidas antiterroristas y facultades excepcionales para responder a la pandemia de COVID-19. También se han empleado medidas de lucha contra el terrorismo para detener a defensores de los derechos humanos y periodistas durante la pandemia⁴³ y arrestar a quienes protestaron por supuestas detenciones arbitrarias en dicho período⁴⁴.

4. Enjuiciamiento de la violencia sexual en contextos de terrorismo

27. Otro motivo de preocupación relacionado con el enjuiciamiento de los sospechosos de actos terroristas es la falta de avances en la rendición de cuentas de los autores de delitos de violencia sexual, pese a que se ha documentado ampliamente el uso de esta por parte de los grupos terroristas (S/2020/95, párr. 72). Los informes de las Naciones Unidas señalan que varios factores contribuyen a esta deficiencia,

³⁹ Por ejemplo, sobre Hong Kong (China), véanse “Nota informativa sobre China/RAE de Hong Kong”, 3 de julio de 2020, y la comunicación CHN 18/2019, disponible en www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf; en relación con Egipto, véase ACNUDH, “Nota informativa sobre la detención de defensores de los derechos humanos en Egipto”, 20 de noviembre de 2020; sobre Suiza, véase ACNUDH, “Switzerland’s new ‘terrorism’ definition sets a dangerous precedent worldwide, UN human rights experts warn”, 11 de septiembre de 2020; y acerca de Turquía, véase Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, exposición oral con información actualizada durante el 46º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 26 de febrero de 2021, disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26806&LangID=S>. Además, en marzo de 2019, varios relatores especiales enviaron una comunicación a Guatemala (véase la comunicación GTM 3/2018, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-GTM-3-2018.pdf>) respecto del proyecto de ley núm. 5266 y el proyecto de ley núm. 5239, en las que se definió un nuevo delito penal de “terrorismo”. Véase también A/HRC/46/74, anexo, párr. 73.

⁴⁰ Comunicación SAU 12/2020; y CCPR/C/TJK/CO/3, párr. 23.

⁴¹ A/HRC/47/55, párrs. 57 a 60. En la misma línea, véanse también A/HRC/40/52, párr. 75, y A/HRC/40/52, párr. 75 a).

⁴² ACNUDH, “Las medidas de emergencia y el COVID-19: orientaciones”, 27 de abril de 2020. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ES.pdf.

⁴³ Véase, por ejemplo, ACNUDH, “Egypt uses terrorism trials to target human rights activists, say UN experts”, 8 de octubre de 2020. Disponible en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26364&LangID=E.

⁴⁴ Comunicación EGY 10/2020. Disponible en spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25457.

entre ellos la reticencia de las víctimas a denunciar por miedo al estigma, el ostracismo o las represalias, el desconocimiento de las opciones de que disponen para obtener resarcimiento y reparación, y la desconfianza en las autoridades, el sistema judicial o los agentes de la autoridad (S/2021/312, párrs. 11, 32 y 33).

28. En Nigeria, por ejemplo, el grupo especial del Gobierno de investigaciones sobre la violencia sexual y de género documentó 210 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto cometidos en 2020, incluidas violaciones y matrimonios forzados, por facciones de Boko Haram⁴⁵. Sin embargo, las denuncias de esos delitos siguen siendo escasas debido a la estigmatización que sufren muchas mujeres y niñas si se sabe que han sido víctimas de la violencia sexual.

29. En el Iraq, la promulgación de la Ley de Supervivientes Yazidíes por el Parlamento Federal el 1 de marzo de 2021 supuso un paso importante de cara a atender las necesidades de las supervivientes de la violencia sexual relacionada con el conflicto. La ley se aprobó después de que la Oficina de Derechos Humanos de la UNAMI y otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en el Iraq que trabajan con supervivientes de la violencia sexual relacionada con el conflicto llevaran a cabo una intensa labor en pro de una legislación que respetase las normas internacionales y se ocupara de todas las supervivientes de la violencia sexual relacionada con el conflicto. A pesar de este avance, los tribunales penales iraquíes han seguido utilizando los marcos de la lucha contra el terrorismo para procesar a los miembros del Dáesh, sin incluir los cargos de violencia sexual (S/2021/312, párr. 33). Del mismo modo, en la República Árabe Siria no se han dictado condenas por delitos de violencia sexual cometidos durante los diez años que dura el conflicto sirio (*ibid.*, párr. 57).

B. Equidad procesal y preocupaciones humanitarias en relación con la inclusión y supresión de nombres de las listas de sanciones

30. La designación de grupos e individuos como terroristas, a nivel nacional e internacional, sigue utilizándose para imponer sanciones selectivas.

31. El régimen internacional de sanciones para las personas vinculadas a Al-Qaida y los talibanes se estableció en virtud de la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad. Se modificó en resoluciones posteriores que han consolidado el sistema de designación e imposición de sanciones a personas y entidades asociadas a grupos designados terroristas⁴⁶. En sus resoluciones 2170 (2014) y 2178 (2014), el Consejo otorgó responsabilidades adicionales al Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados, en particular el mandato de informar sobre la amenaza que representan los grupos asociados a Al-Qaida y sobre los combatientes terroristas extranjeros, y de formular recomendaciones sobre posibles respuestas.

32. Hay varias vías para incluir en las listas a organizaciones y personas a nivel nacional. La inclusión puede producirse a raíz de la aplicación de procesos del Consejo de Seguridad, de las listas regionales o a través de procesos internos para la inclusión en las listas de otras entidades, sus miembros o personas asociadas.

33. Las personas que figuran en las listas de sanciones pueden verse sujetas a la prohibición de viajar, la congelación de activos o el decomiso de bienes, entre otras

⁴⁵ Véase www.un.org/sexualviolenceinconflict/countries/nigeria/.

⁴⁶ Resoluciones del Consejo de Seguridad 1333 (2000), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) y 1904 (2009).

consecuencias. Tales medidas pueden tener repercusiones importantes en materia de derechos humanos (A/67/396, párr. 13). Además, en un informe al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo destacó las amplias repercusiones que tienen para las mujeres y las niñas las sanciones y las listas de lucha contra el terrorismo, que afectan a su ejercicio de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales (A/HRC/46/36, párr. 16). La Alta Comisionada para los Derechos Humanos también ha expresado su preocupación por las consecuencias del régimen de inclusión y supresión de las listas establecido por el Consejo de Seguridad, así como de los procedimientos nacionales conexos para su aplicación, en los derechos humanos de los afectados y sus familias (A/HRC/16/50, párrs. 21 y 22). Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha señalado los problemas derivados de la inclusión de personas en las listas, que pueden afectar de manera considerable al derecho individual a la circulación, la propiedad, la familia, la intimidad y la reputación (CCPR/C/94/D/1472/2006, párrs. 10.12 y 10.13).

34. El Consejo de Seguridad ha tomado medidas con vistas a mejorar el régimen de sanciones para que los procedimientos sean justos y transparentes⁴⁷. En diciembre de 2019, se publicó una versión actualizada de la Guía técnica para la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones pertinentes, elaborada por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (S/2019/998, anexo). La guía técnica hace hincapié en el derecho internacional, en particular el derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y de los refugiados, que son pertinentes en la aplicación de las resoluciones correspondientes del Consejo. En función de las obligaciones internacionales de cada Estado, pueden ser aplicables, entre otras, disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como disposiciones de otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

35. Según la guía técnica, los Estados deben tener una disposición jurídica que prevea la congelación de los fondos y activos de terroristas en virtud de la resolución 1373 (2001) y establecer un mecanismo de designación con suficientes garantías procesales. En la guía también se hace hincapié en que es necesario determinar si existen recursos judiciales o de otra índole que sean eficaces, independientes e imparciales para que las personas o entidades puedan impugnar una decisión sobre congelación de activos (S/2019/998, anexo, párrs. 51 y 54).

36. Algunos Estados han desarrollado sus propios procedimientos de inclusión en las listas y de sanción respecto a personas sospechosas, acusadas o condenadas en virtud de la legislación nacional por terrorismo o “extremismo” (A/HRC/46/36, párr. 16). El uso de definiciones nacionales amplias de “terrorismo” o “actos terroristas” para incluir en las listas a organizaciones e individuos conlleva riesgos de violaciones de los derechos

⁴⁷ Por ejemplo, la equidad procesal del régimen de sanciones contra Al-Qaida y los talibanes se vio reforzada por la creación de la Oficina del Ómbudsman, que recibe solicitudes de particulares y entidades que desean que su nombre se suprima de la lista. No obstante, el actual Ómbudsman se ha hecho eco de las dificultades señaladas por sus predecesores en relación con la equidad procesal y la independencia de su Oficina. En particular, ha destacado que, “en los procesos del Ómbudsman, el principio de imparcialidad puede verse comprometido en dos aspectos: 1) cuando la decisión se basa en información confidencial que no puede ser revelada al solicitante, es decir, que no conoce y sobre la cual no puede hacer comentarios; 2) si la carta de exposición de motivos no puede revelar al solicitante todas las razones que, en opinión del Ómbudsman, son necesarias para comprender la decisión del Comité, especialmente en los casos en que se mantiene la inclusión en la lista” (S/2019/112, párr. 31; véanse también el texto restante del párr. 31 y el párr. 32). Véanse también la resolución 1904 (2009) del Consejo de Seguridad, párr. 20; S/2020/106, párr. 34; y S/2021/122, párr. 45.

humanos⁴⁸. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su preocupación por que se haya designado terroristas a manifestantes pacíficos y organizaciones de la sociedad civil, lo que ha propiciado que se les impongan sanciones, como la prohibición de viajar y la congelación de activos⁴⁹.

37. Las listas de terroristas también pueden perturbar las actividades humanitarias (S/2021/423, párrs. 39 y 44). Los agentes humanitarios, sus proveedores y los prestadores de servicios pueden encontrarse con obstáculos para facilitar asistencia humanitaria a las poblaciones presentes en zonas que controla o ha controlado un grupo terrorista. En las Naciones Unidas se ha tratado de resolver esta preocupación. La Asamblea General, en su resolución 74/147, instó a los Estados a que aseguraran que la legislación y las medidas contra el terrorismo no obstaculizasen las actividades humanitarias y médicas ni la colaboración con todos los agentes pertinentes, como preveía el derecho internacional humanitario. El Consejo de Seguridad, en su resolución 2462 (2019), también reconoció la necesidad de velar por que las disposiciones de la resolución se aplicaran de forma acorde con las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y de los refugiados, e instó a los Estados a que tuvieran en cuenta los posibles efectos de las medidas antiterroristas en “las actividades de carácter exclusivamente humanitario, como las actividades médicas, realizadas por agentes humanitarios imparciales de manera compatible con el derecho internacional humanitario” (*ibid.*, párr. 24). El Grupo de Trabajo del Pacto Mundial sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo y el Apoyo a las Víctimas del Terrorismo está elaborando una guía de referencia en materia de derechos humanos sobre la proscripción de organizaciones en el contexto de la lucha contra el terrorismo. En la guía, que se publicará en 2021, el Grupo de Trabajo establece nueve principios a fin de garantizar el pleno cumplimiento de los derechos humanos durante el proceso de inclusión de organizaciones en las listas de grupos terroristas.

38. Han surgido prácticas prometedoras en lo que respecta a la actuación del sector humanitario. Algunos Estados, como el Chad y Nueva Zelanda, han excluido las actividades de las organizaciones humanitarias imparciales de la legislación antiterrorista y han concedido exenciones humanitarias a los viajes a zonas bajo la influencia de grupos designados “terroristas”, que de otro modo estarían prohibidos.

C. Situación de los nacionales de terceros países sospechosos de estar vinculados al Dáesh

39. Miles de ciudadanos sirios, iraquíes y de terceros países sospechosos de haber pertenecido al Dáesh o de tener vínculos familiares con miembros del Dáesh siguen retenidos en condiciones terribles en campamentos de desplazados situados en zonas controladas por las autoridades *de facto* en el nordeste de Siria⁵⁰. En el campamento de Al-Hawl, las mujeres y los niños nacionales de terceros países, muchos de ellos víctimas de graves delitos cometidos por el Dáesh (S/2020/95, párr. 44), están custodiados en un

⁴⁸ Véase, por ejemplo, ACNUDH, “UN experts call for removal of rights defenders Ramy Shaath and Ziad El-Elaimy from ‘terrorism entities’ list”, 21 de febrero de 2021. Disponible en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26739.

⁴⁹ Véanse, por ejemplo, A/HRC/43/46/Add.1, párr. 20; ACNUDH, “UN experts decry US rhetoric on designation of terrorist groups”, 19 de junio de 2020, disponible en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25980&LangID=E; y Sri Lanka, “United Nations Act, No. 45 of 1968”, *The Gazette of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka: Extraordinary*, núm. 2216/37 (5 de febrero de 2021), disponible en http://fiusrilanka.gov.lk/docs/UNSCR/List/2216_37/2216_37_E.pdf.

⁵⁰ S/2020/774, párr. 5; S/2021/98, párr. 43; A/75/729, párrs. 22 y 74; y ACNUDH, “Syria: UN experts urge 57 States to repatriate women and children from squalid camps”, 8 de febrero de 2021.

anexo aparte, privados de libertad y sin que se les permita salir del campamento (A/HRC/45/27, párr. 49), pero no tienen forma efectiva de protestar por su internamiento allí⁵¹.

40. La prolongada situación humanitaria en el nordeste de Siria y en los campamentos de desplazados es insostenible. Las condiciones de vida son deficientes debido a la falta de refugio, agua, alimentos, saneamiento, oportunidades educativas y atención sanitaria adecuados, así como a la inseguridad y la violencia imperantes⁵², todo lo cual se ha visto agravado por la pandemia de COVID-19⁵³. Además, el brote de COVID-19 ha provocado que se suspendan algunos servicios y se reduzca el personal que presta asistencia a quienes viven en el campamento de Al-Hawl⁵⁴. Estas condiciones, en conjunto, generan un clima de desesperanza y radicalización, sobre todo entre los jóvenes (S/2020/95, párr. 11).

41. La situación de los niños en el campamento de Al-Hawl es motivo de especial preocupación⁵⁵. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, se calcula que en los campamentos del nordeste de Siria aún hay 27.260 niños extranjeros de unos 60 países (véase también S/2021/98, párr. 13). El 90 % de los niños en los campamentos son menores de 12 años, y el 50 %, menores de 5 años. Los niños con presuntos vínculos familiares con combatientes terroristas extranjeros pueden estar especialmente expuestos al reclutamiento forzoso y se los debe proteger contra esos riesgos (A/HRC/40/28, párr. 34). El Consejo de Seguridad, en su resolución 2396 (2017), exhortó a los Estados a que distinguieran entre los presuntos combatientes y sus familiares acompañantes. Se debe tratar a los niños primordialmente como víctimas, no como amenazas para la seguridad, de manera acorde con sus derechos, su dignidad y su interés superior, de conformidad con el derecho internacional aplicable, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño.

42. Mientras que algunos Estados han acogido a un número significativo de sus nacionales procedentes del nordeste de Siria y el Iraq, otros lo hacen solo caso por caso, a menudo alegando consideraciones de seguridad nacional y dando prioridad a los niños no acompañados o huérfanos. Varios Estados han privado de su nacionalidad a las personas presentes en Siria o el Iraq y sospechosas de haberse unido al Daesh. En consecuencia, estas personas pueden verse abocadas a la apatridia, en algunos casos sin que se les conceda un derecho de apelación efectivo contra la privación de su nacionalidad⁵⁶. La privación o la pérdida de la nacionalidad tiene importantes

⁵¹ Véase, por ejemplo, la comunicación BEL 1/2021. Disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25977>.

⁵² Bo Viktor Nylund, “Two children killed in al-Hol camp in Syria”, UNICEF, 24 de marzo de 2021.

⁵³ Véanse, por ejemplo, las observaciones del Secretario General ante la Asamblea General sobre la situación en Siria, 30 de marzo de 2021; ACNUDH, “Bachelet insta a los Estados a ayudar a sus ciudadanos abandonados en campamentos de Siria”, 22 de junio de 2020; y S/2021/423, párr. 32.

⁵⁴ Comunicación AUT 1/2021, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25928>, págs. 1 y 2; y A/75/729, párrs. 7 y 22.

⁵⁵ Véase la declaración del Secretario General Adjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Terrorismo en la reunión del Consejo de Seguridad celebrada con arreglo a la fórmula Arria sobre “Los niños y los conflictos armados y la repatriación de niños de las zonas de conflicto: de los campamentos a los hogares, un llamamiento a la acción”, 29 de enero de 2021 (S/2021/192, anexo, pág. 4).

⁵⁶ Véanse, por ejemplo, A/74/270, párr. 60; CCPR/C/NLD/CO/5, párrs. 50 y 51; y el informe *amicus curiae* de la Relatora Especial en la causa *Begum*, disponible en www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/2020_05_29_FINAL_Begum_Intervention.pdf. En la misma causa, el Tribunal Supremo del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte aceptó que Shamima Begum no podía tener un derecho efectivo de apelación contra la privación de la ciudadanía mientras se encontraba fuera del país (Tribunal Supremo del Reino Unido, *Begum v. Special Immigration Appeals Commission and Others*, causa núm. [2021] UKSC 7, Fallo, 26 de febrero de 2021).

consecuencias desde la perspectiva de los derechos humanos, especialmente cuando conduce a la apatridia, que a su vez hace que las personas sean mucho más vulnerables a la privación de otros derechos humanos fundamentales. La privación o pérdida de la nacionalidad debe ceñirse estrictamente al derecho internacional, en particular en relación con la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad. La privación o pérdida de la nacionalidad debe responder a una finalidad legítima, constituir el instrumento menos perturbador para lograr el resultado deseado y ser proporcional a los intereses que hayan de protegerse. Por eso, el derecho internacional limita estrictamente las circunstancias en las que se puede reconocer que la pérdida o la privación que da lugar a la apatridia persigue una finalidad legítima (A/HRC/25/28, párr. 4).

43. Urge encontrar soluciones duraderas para todas las personas presentes en los campamentos del nordeste de Siria, soluciones que deben estar en consonancia con el derecho internacional. Quienes formen parte de la población extranjera de los campamentos, especialmente las mujeres y los niños, deben tener la oportunidad de regresar a su país de origen voluntariamente⁵⁷. Resulta alentador observar que algunos Estados están cambiando su postura con respecto a la repatriación⁵⁸. La Oficina de Lucha contra el Terrorismo, junto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, está coordinando la prestación de apoyo a los Estados Miembros que lo han solicitado para garantizar el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración de quienes regresan de los campamentos del norte de Siria y el Iraq, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos y el interés superior del niño.

D. Formas nuevas e incipientes de extremismo violento que conduce al terrorismo

44. Durante el período sobre el que se informa, así como durante el séptimo examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, concluido recientemente, los Estados expresaron su creciente preocupación por la propagación de formas nuevas e incipientes de extremismo violento que conduce al terrorismo (véase la resolución 75/291 de la Asamblea General, pág. 2 y párr. 36). Entre ellas se encuentran el antisemitismo y la islamofobia, las ideologías misóginas y “supremacistas” y otras formas de extremismo violento con motivación racial, religiosa y étnica. Aunque los objetivos políticos y las formas de organización relacionados con este tipo de extremismo son diversos, la violencia y el odio xenófobos y de motivación racial, incluido el discurso de odio, a menudo se han vinculado con una retórica basada en la degradación de la situación de los individuos en la sociedad⁵⁹. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han advertido sobre la amenaza de violencia, al alza en todo el mundo, de

⁵⁷ Véanse, por ejemplo, Peter Zimonjic, Rosemary Barton y Philip Ling, “It’s ‘absolutely essential’ Canada repatriate citizens in Syrian camps: António Guterres”, CBC News, 26 de marzo de 2021; ACNUDH, “Bachelet insta a los Estados a ayudar a sus ciudadanos abandonados en campamentos de Siria”, 22 de junio de 2020; A/HRC/45/27, párr. 56; A/74/270; declaración del Secretario General Adjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Terrorismo en la reunión del Consejo de Seguridad celebrada con arreglo a la fórmula Arria, 29 de enero de 2021 (S/2021/192, anexo, pág. 4); UNICEF, “UNICEF urges repatriation of all children in Syria’s Al-Hol camp following deadly fire”, 28 de febrero de 2021; y ACNUDH, “Syria: UN experts urge 57 States to repatriate women and children from squalid camps”.

⁵⁸ Véanse, por ejemplo, con respecto al Canadá, Janice Dickson, “Foreign affairs committee recommends Ottawa repatriate children detained in Syria”, 10 de junio de 2021; y, con respecto a Dinamarca, Reuters, “Denmark to repatriate women, children from Syrian camps”, 18 de mayo de 2021.

⁵⁹ Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism*, (Sídney, noviembre de 2020), pág. 86.

grupos afines a esas ideologías⁶⁰. La Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia ha señalado que apenas se han tomado medidas para hacer frente a los riesgos que las mayorías raciales, étnicas y religiosas pueden suponer para los grupos minoritarios⁶¹.

45. El Secretario General, en su informe sobre las actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, señaló que estas ideologías de odio y violencia estaban al alza en todo el mundo, y que ciertos grupos habían aprovechado la crisis de la COVID-19 para aumentar y diversificar su apoyo, acelerando las tendencias previas, la polarización social y la manipulación cultural⁶².

46. En su Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, el Secretario General hace hincapié en la necesidad de adoptar políticas amplias que vayan más allá de las medidas antiterroristas basadas en la seguridad y hagan frente a los factores que impulsan las formas nuevas e incipientes de extremismo violento (A/70/674, párr. 6). Centrarse principalmente en los aspectos relativos a la seguridad de la prevención del extremismo violento podría resultar insuficiente para afrontar la amenaza, o incluso contraproducente⁶³, como se ha observado en la lucha contra el terrorismo (véase A/HRC/31/65, párr. 49).

47. Para que las medidas destinadas a combatir todas las formas y manifestaciones de extremismo violento que conduce al terrorismo, independientemente de sus motivaciones, resulten eficaces, deben basarse en datos y ser acordes con los derechos humanos, no discriminatorias e inclusivas. Los programas que, con la intención de prevenir el extremismo violento, provocan que se estigmatice a ciertos

⁶⁰ Véanse, por ejemplo, A/HRC/43/46, párr. 28; la declaración de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en la reunión informativa abierta virtual del Comité contra el Terrorismo relativa a las nuevas tendencias del extremismo violento que conduce al terrorismo y al tratamiento del extremismo violento desde una óptica basada en los derechos humanos, 9 de octubre de 2020; A/HRC/34/56, párrs. 81 a 89; A/HRC/41/45/Add.1, párr. 53; A/HRC/44/58, párr. 12; CCPR/C/AUT/CO/5, párr. 15; CERD/C/AUT/CO/18-20, párr. 11; CERD/C/IRL/CO/5-9, párr. 21; CAT/C/GRC/CO/5-6, párr. 12.

⁶¹ Del mismo modo, la anterior Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías observó que el auge de los partidos políticos etnonacionalistas coincide con mensajes más sofisticados que atraen a grupos más amplios de votantes, lo que hace que calen con mayor facilidad en el discurso mayoritario (A/HRC/28/64, párr. 79).

⁶² Véanse A/75/729, párr. 10. Véase también Naciones Unidas, “Secretary-General spotlights re-emerging crisis of antisemitism, warning ‘We can never lower our guard’, at Holocaust Memorial Ceremony”, comunicado de prensa, SG/SM/19951, 27 de enero de 2020; y Noticias ONU, “In Geneva, United Nations urges upholding human rights amid rising populism and extremism”, 27 de febrero de 2017.

⁶³ Por ejemplo, una experiencia reciente en el Sahel ha puesto de manifiesto que reforzar la presencia militar en países con Gobiernos no democráticos puede tener el efecto involuntario de que el extremismo violento resulte más atractivo a poblaciones a las que se ha marginado durante mucho tiempo, que pueden verse obligadas a elegir entre un Gobierno represivo y los grupos extremistas violentos locales (véase Eric Rosand y Marc Sommers, “Militarized counterterrorism in Africa: moving beyond a failed approach”, Just Security, 30 de octubre de 2020).

grupos minoritarios agravan la alienación y pueden llegar a crear un caldo de cultivo para ideologías extremistas que podría dar lugar a actos violentos⁶⁴.

48. Las medidas encaminadas a prevenir el extremismo violento con origen en tales ideologías, incluidas las de los grupos “supremacistas”, deben estar libres de todo sesgo. En Nueva Zelanda, por ejemplo, la Comisión Real de Investigación⁶⁵ evaluó las dificultades de cara a detectar y desarticular a los terroristas, en particular a los lobos solitarios, y las que afrontan los servicios de inteligencia y seguridad y los organismos encargados de hacer cumplir la ley para detectarlos y detenerlos⁶⁶. Concluyó que los órganos de lucha contra el terrorismo se habían centrado principalmente en la supuesta amenaza del terrorismo extremista islamista⁶⁷, enfoque que consideró “incorrecto”⁶⁸. La Comisión recomendó que el Gobierno elaborara y aplicara una estrategia pública para hacer frente al extremismo, prevenir y detectar las amenazas actuales e incipientes del extremismo violento y el terrorismo y darles respuesta. Desde la publicación del informe de la Comisión, el Servicio de Información para la Seguridad de Nueva Zelanda ha tomado medidas para que en sus actividades antiterroristas se atiendan las amenazas procedentes de múltiples grupos extremistas violentos y terroristas⁶⁹.

49. En los Estados Unidos de América, la Oficina del Director de Inteligencia Nacional, en un informe publicado en marzo de 2021⁷⁰, subrayó la amenaza de los extremistas violentos por motivos raciales o étnicos y advirtió de que la amenaza de los que denominó “extremistas violentos nacionales” podría intensificarse. En este sentido, el Consejo de Seguridad Nacional y la Casa Blanca publicaron recientemente la primera estrategia elaborada específicamente para hacer frente a la amenaza de los “terroristas nacionales”⁷¹. La Unión Europea también se muestra cada vez más activa contra lo que llama “extremismo violento de derecha”, que ha ido en aumento en los últimos años⁷².

50. Al abordar el fenómeno del extremismo violento que conduce al terrorismo, su propia definición también plantea dificultades (A/HRC/31/65, párrs. 11 a 13; y A/HRC/43/46, párr. 10). El término “extremismo” es vago y, según la Relatora

⁶⁴ Véanse, por ejemplo, la declaración de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo en la reunión informativa abierta virtual del Comité contra el Terrorismo relativa a las nuevas tendencias del extremismo violento; A/HRC/43/46, párr. 15; A/HRC/31/65, párr. 39; y A/70/674, párr. 26. El PNUD también ha señalado que la prevención del extremismo violento en general en ciertos países se centra en el extremismo violento islamista, de manera que quedan ocultas otras formas de extremismo que pueden conducir a la estigmatización y la polarización (PNUD, *Assessing Progress Made, and the Future of Approaches to Preventing Violent Extremism: Report of the United Nations Development Programme Second Global meeting on Preventing Violent Extremism, “Oslo II”* (Oslo, 2018), pág. 20.

⁶⁵ Nueva Zelanda, Comisión Real de Investigación, “Executive summary”, en *Ko Tō Tātou Kāinga Tēnei: Report of the Royal Commission of Inquiry into the Terrorist Attack on Christchurch masjidain on 15 March 2019*, vol. I (2020).

⁶⁶ *Ibid.*, párr. 24.

⁶⁷ *Ibid.*, párr. 28.

⁶⁸ *Ibid.*, párr. 31.

⁶⁹ Por ejemplo, el Servicio de Información para la Seguridad de Nueva Zelanda ha cambiado la terminología con la que describe las amenazas, con el propósito de transmitir con claridad que le preocupan los extremistas violentos y los terroristas de diversas ideologías, no solo los de una en concreto (véase la declaración del Director General del Servicio de Información para la Seguridad de Nueva Zelanda en la sesión abierta del Comité de Inteligencia y Seguridad, 24 de marzo de 2021).

⁷⁰ Estados Unidos de América, Oficina del Director de Inteligencia Nacional, “Domestic violent extremism poses heightened threat in 2021”, 1 de marzo de 2021.

⁷¹ Estados Unidos, Consejo de Seguridad Nacional, “National strategy for countering domestic terrorism”, junio de 2021.

⁷² Sofija Voronova, “Understanding EU counter-terrorism policy”, enero de 2021.

Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, no se sustenta en normas jurídicas internacionales vinculantes (A/HRC/43/46/Add.1, párr. 15). Aunque para relacionar los delitos con el “extremismo violento” debe ponerse el énfasis en la conducta violenta, el término se ha utilizado en ocasiones para criminalizar acciones y expresiones que, de otro modo, están protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos (véanse, por ejemplo, A/HRC/31/65, párr. 21; A/HRC/33/29, párrs. 17 a 24; A/HRC/43/46, párr. 13; y A/HRC/47/49, párrs. 26 y 75). Los delitos relacionados de forma general con el “extremismo” se utilizan a menudo para restringir indebidamente las libertades de religión, expresión, reunión pacífica y asociación, incluidas las de los disidentes políticos y los periodistas (véanse, por ejemplo, A/HRC/43/46/Add.1, párr. 18; CCPR/C/TJK/CO/3, párr. 23; y CCPR/C/UZB/CO/5, párr. 20).

51. Como primer paso para garantizar que las medidas de prevención del extremismo violento estén firmemente arraigadas en los derechos humanos y en el estado de derecho⁷³, es preciso adaptar la legislación a fin de que los actos de extremismo violento estén clara y estrictamente definidos en ella (véanse A/70/674, párr. 50 k); A/HRC/31/65, párr. 21; A/HRC/43/46, párr. 15; y CCPR/C/GC/34, párr. 46), de conformidad con los principios de legalidad y seguridad jurídica. En ese contexto, la Asamblea General, en el párrafo 37 de su resolución 75/291, exhortó a los Estados Miembros a que respetaran los principios de igualdad y no discriminación, en consonancia con las obligaciones que les incumbían en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, y a que adoptaran las medidas necesarias para contrarrestar las formas directas e indirectas de discriminación religiosa y racial y la incitación a la hostilidad, el odio y la violencia que propagan los grupos terroristas, incluso sobre la base de la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o en nombre de la religión o las creencias.

52. Para que esas medidas resulten eficaces, es fundamental implicar en su diseño, aplicación y evaluación a diversos agentes de la sociedad civil y de las comunidades más afectadas por la oleada de formas nuevas e incipientes de extremismo violento⁷⁴. Los representantes de las comunidades y las organizaciones no gubernamentales realizan importantes contribuciones a la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, por ejemplo señalando las condiciones que favorecen el surgimiento de nuevas amenazas, haciéndoles frente con eficacia y fomentando la confianza mediante el diálogo y las alianzas con las comunidades. Su participación contribuye al hallazgo de soluciones pacíficas y sostenibles y puede ayudar a evitar daños involuntarios a causa de las medidas de lucha contra el terrorismo y prevención del extremismo violento.

IV. Conclusiones y recomendaciones

53. Los esfuerzos dirigidos a prevenir y combatir el terrorismo en los últimos decenios, incluso en las Naciones Unidas, han dado lugar a avances importantes. Sin embargo, el terrorismo persiste y se ha diversificado. Los enfoques basados en los derechos humanos deben ocupar un lugar central en todas las medidas de lucha contra el terrorismo. Para ello se requiere un enfoque holístico firmemente arraigado en las normas de derechos humanos y el estado de derecho. Las medidas de aplicación de la ley acordes con los derechos humanos para hacer frente a los actos de terrorismo también deben complementarse con medidas preventivas que incidan en las circunstancias que conducen a la propagación del

⁷³ Pilares primero y cuarto de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Véanse también A/73/347, párr. 51; y la resolución 72/246 de la Asamblea General, párr. 6.

⁷⁴ PNUD, *Assessing Progress Made and the Future of Approaches to Preventing Violent Extremism*, pág. 15.

terrorismo. Por lo tanto, se alienta a los Estados Miembros a que asignen recursos y demuestren su apoyo político, tanto a nivel nacional como internacional, con vistas a integrar los derechos humanos y el estado de derecho en todas las iniciativas de lucha contra el terrorismo.

54. Como se establece en la resolución [75/291](#) de la Asamblea General, relativa al séptimo examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, los Estados deben velar por que los derechos humanos y la cuestión de género se integren en todas las medidas de lucha contra el terrorismo. A tal efecto, deben dedicar la atención y los recursos suficientes a la aplicación del cuarto pilar de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, centrado en los derechos humanos y el estado de derecho, y a la integración de los derechos humanos en los cuatro pilares de la Estrategia, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

55. En particular, los Estados deben asegurarse de que las medidas antiterroristas no socaven el espacio democrático y cívico, de que los agentes de la sociedad civil puedan trabajar de manera eficaz sin temor a represalias y de que las iniciativas de lucha contra el terrorismo no sirvan de pretexto para silenciar la disidencia o la oposición. Los regímenes de sanciones contra el terrorismo deben seguir procesos claros e imparciales, y las medidas antiterroristas han de diseñarse y aplicarse de manera que no afecten negativamente a la acción humanitaria. Con el fin de minimizar los riesgos y los daños resultantes de las intervenciones antiterroristas, se insta a los Estados a que consideren formas de evaluar más sistemáticamente y examinar periódicamente las consecuencias de las medidas contra el terrorismo en los derechos humanos, incluso implicando a diversas partes interesadas, sobre todo a la sociedad civil.

56. Las definiciones e interpretaciones excesivamente amplias de los delitos de terrorismo siguen siendo motivo de preocupación. Las definiciones del terrorismo y los actos terroristas deben respetar los principios de legalidad y seguridad jurídica. Han de ser accesibles y formularse con precisión, y deben cumplir los principios de no discriminación y no retroactividad.

57. En consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, debe garantizarse el derecho de las víctimas del terrorismo a recursos efectivos, como la verdad, la justicia y la reparación. Debe prestarse especial atención a los derechos de las víctimas de la violencia sexual y de género en el contexto del terrorismo, incluso garantizando su acceso a la justicia y protegiéndolas de la estigmatización y la discriminación.

58. Para que la prevención sea eficaz deben adoptarse enfoques que tengan en cuenta los complejos factores de empuje, en especial las condiciones que conducen al extremismo violento, y los factores de atracción con origen en las motivaciones individuales. Las ideologías basadas en la degradación de la situación de los individuos en la sociedad han dado lugar a formas nuevas e incipientes de extremismo violento que conduce al terrorismo. Los Estados deben adoptar medidas adecuadas para hacer frente a las amenazas nuevas e incipientes derivadas del aumento de los atentados terroristas por motivos de xenofobia, racismo y otras formas de intolerancia, o en nombre de la religión o las creencias. Además, los Estados deben garantizar que los instrumentos de evaluación de riesgos que se empleen para prevenir el extremismo violento se basen en datos y no propicien violaciones de los derechos humanos, la estigmatización de determinadas comunidades ni la polarización en el seno de las sociedades.