



# Asamblea General

Distr. general  
21 de febrero de 2017  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

### 34º período de sesiones

27 de febrero a 24 de marzo de 2017

Tema 3 de la agenda

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

## **Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo\***

### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe anual del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, de conformidad con las resoluciones 22/8, 29/9 y 31/3 del Consejo. Este es el sexto y último informe anual presentado al Consejo por el actual titular del mandato. En la sección temática del informe, el Relator Especial evalúa la evolución de las principales cuestiones abordadas en cada uno de sus informes temáticos anteriores y formula recomendaciones para reformar la arquitectura institucional de las Naciones Unidas a fin de abordar las cuestiones relativas a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo.

---

\* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.



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

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Actividades del Relator Especial.....	3
III. Acontecimientos recientes y actualizaciones temáticas .....	3
A. Panorama general.....	3
B. Víctimas del terrorismo .....	5
C. Régimen de sanciones contra Al-Qaida y el Estado Islámico en el Iraq y el Levante .....	6
D. Rendición de cuentas de los funcionarios públicos por las violaciones manifiestas o sistemáticas de los derechos humanos cometidas en el transcurso de iniciativas de lucha contra el terrorismo respaldadas por los Estados .....	7
E. Utilización de aeronaves teledirigidas en operaciones letales extraterritoriales de lucha contra el terrorismo .....	8
F. Vigilancia electrónica indiscriminada para luchar contra el terrorismo.....	10
G. Respuesta internacional a las violaciones de los derechos humanos cometidas por el Estado Islámico en el Iraq y el Levante .....	13
IV. Reforma de la arquitectura institucional de las Naciones Unidas para abordar las cuestiones relativas a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo.....	15
V. Conclusiones y recomendaciones.....	21

## I. Introducción

1. Este informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con sus resoluciones 22/8, 29/9 y 31/3<sup>1</sup>. En la sección II el Relator Especial detalla las principales actividades realizadas de marzo a diciembre de 2016; en la sección III evalúa la evolución de las principales cuestiones abordadas en cada uno de sus informes temáticos anteriores; y en la sección IV formula recomendaciones para reformar la arquitectura institucional de las Naciones Unidas a fin de abordar las cuestiones relativas a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo.

## II. Actividades del Relator Especial

2. Desde la publicación de su anterior informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/31/65), el Relator Especial ha participado en las actividades que figuran a continuación.

3. El 21 de octubre de 2016, el Relator Especial presentó a la Asamblea General su informe sobre las consecuencias de las medidas contra el terrorismo para los derechos humanos de los migrantes y los refugiados (A/71/384). El Relator Especial también mantuvo un diálogo interactivo con la Asamblea sobre el informe.

4. El 9 de noviembre, el Relator Especial participó por videoconferencia en el taller interactivo dirigido a los jueces, abogados, miembros de las fuerzas del orden y otras personas que habían participado en la elaboración del marco político y jurídico del proyecto de ley de lucha contra el terrorismo de Sri Lanka, que tuvo lugar en Colombo los días 8 y 9 de noviembre.

5. Los días 20 y 21 de noviembre, el Relator Especial viajó a la Arabia Saudita para mantener conversaciones preliminares con el Gobierno a fin de allanar el camino para una futura visita oficial al Reino. En Riad se reunió con varios altos funcionarios y tuvo ocasión de visitar una cárcel central y un “centro de apoyo y atención” para condenados por “terrorismo”. El Relator Especial no pudo llevar a cabo una evaluación completa de las condiciones de privación de libertad en esas y otras instalaciones del Reino. Expresó vivo interés en realizar una visita oficial a la Arabia Saudita en el primer trimestre de 2017, propuesta que fue bien acogida por el Gobierno.

6. El Relator Especial siguió adoptando medidas en respuesta a las comunicaciones, preocupaciones y denuncias recibidas de particulares y organizaciones. Además, siguió dialogando con los Gobiernos mediante, entre otras cosas, el envío de solicitudes de visitas oficiales. El Relator Especial agradece al Gobierno de Túnez su invitación para visitar el país del 30 de enero al 3 de febrero de 2017. El informe sobre dicha misión se presentará al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2018. El Relator Especial lamenta que, pese a las solicitudes formuladas mucho tiempo atrás, no se hayan recibido otras invitaciones durante el período que se examina.

## III. Acontecimientos recientes y actualizaciones temáticas

### A. Panorama general

7. A lo largo del mandato del actual Relator Especial, la naturaleza del terrorismo internacional ha cambiado hasta resultar irreconocible. El número de organizaciones terroristas extremistas se ha multiplicado y su modo operativo ha evolucionado de tal manera que algunas han pasado a controlar grandes extensiones de territorio, han fracturado la integridad territorial de algunos Estados, poseen abundantes fondos, reclutan activamente a combatientes terroristas extranjeros y participan en conflictos armados de larga duración

<sup>1</sup> El Relator Especial quisiera agradecer a su Asesora Jurídica Superior, Anne Charbord, y a su Asesora Jurídica, Jessica Jones, su asistencia en la preparación de este informe.

y amplio alcance. El terrorismo internacional representa por sí solo la mayor amenaza para el doble objetivo de las Naciones Unidas de proteger la paz y la seguridad internacionales y promover los derechos humanos. Las consecuencias del terrorismo no solo son graves para quienes se ven directamente afectados por las violaciones manifiestas de los derechos humanos cometidas por los grupos terroristas, sino también, de manera más general, debido a la proliferación de conflictos armados asimétricos y al desplazamiento masivo de civiles de las zonas controladas por los grupos terroristas.

8. A lo largo de su mandato, el Relator Especial ha sido plenamente consciente de la ardua tarea que representa para los Estados cumplir la obligación positiva de proteger a sus ciudadanos y a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción contra los actos terroristas. No obstante, hace tiempo que se ha reconocido que el enfoque basado meramente en la seguridad que adoptó el Consejo de Seguridad en su resolución 1373 (2001) es insuficiente y en ocasiones ha resultado contraproducente. La protección de los derechos humanos debe ser un elemento central de toda estrategia eficaz de lucha contra el terrorismo, y las Naciones Unidas en su conjunto se han comprometido oficialmente a incorporarla en todas sus iniciativas antiterroristas. Como señaló la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, las medidas eficaces contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no son objetivos contrapuestos, sino que se complementan y refuerzan mutuamente<sup>2</sup>. El Relator Especial subraya una vez más que las iniciativas de lucha contra el terrorismo de los Estados deben fundamentarse en el derecho internacional y respetarlo, en particular por lo que se refiere al derecho de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados, y no solo deben abordar las manifestaciones del terrorismo, sino también las condiciones que propician su propagación, tal como se indica en la Estrategia.

9. Desde que asumió sus funciones el 1 de agosto de 2011, el Relator Especial ha proseguido la labor iniciada por su predecesor sobre las cuestiones relativas a las definiciones demasiado amplias e imprecisas de los delitos de terrorismo y el respeto de las garantías del debido proceso y el derecho a un juicio imparcial. Sus informes temáticos sobre la repercusión de la Oficina del Ombudsman en el régimen de sanciones contra Al-Qaida (A/67/396) y sobre las consecuencias de las medidas de lucha contra el terrorismo para los derechos humanos de los migrantes y los refugiados (A/71/384) también se fundamentan directamente en el trabajo de su predecesor.

10. Cuando ha sido necesario, el Relator Especial ha atendido a cuestiones nuevas y emergentes como la utilización de aeronaves no tripuladas en el contexto de las operaciones de lucha contra el terrorismo (A/68/389 y A/HRC/25/59) y el uso de la vigilancia digital a gran escala en la lucha contra el terrorismo (A/69/397), los problemas de derechos humanos que plantea la lucha contra el Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIIL) (A/HRC/29/51) y las consecuencias negativas que tienen para la sociedad civil las medidas contra el terrorismo (A/70/371). También ha abordado la importante cuestión de la responsabilidad mediante la elaboración de los principios marco para garantizar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos por las violaciones manifiestas o sistemáticas de los derechos humanos cometidas en el transcurso de iniciativas de lucha contra el terrorismo respaldadas por los Estados (A/HRC/22/52). Por último, dos de los informes del Relator Especial versan sobre cuestiones sustantivas identificadas como ámbitos de interés en su informe inicial a la Asamblea General (A/66/310), a saber, los derechos de las víctimas del terrorismo, sobre cuyo tema el Relator Especial definió un conjunto de principios marco para asegurar los derechos humanos de las víctimas del terrorismo (A/HRC/20/14), y la prevención y erradicación del extremismo violento como aspecto de la prevención del terrorismo (A/HRC/31/65).

11. En el ejercicio de sus funciones, el Relator Especial ha entablado un diálogo con los Estados Miembros, la sociedad civil, las víctimas y diversas entidades de las Naciones Unidas, incluida la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, el Comité de Sanciones contra Al-Qaida y el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo. Ha desempeñado un papel activo en la valiosa labor de derechos humanos del Equipo Especial, en particular mediante la promoción de su programa sobre los derechos de

<sup>2</sup> Resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo.

las víctimas y su visita en 2013 a Burkina Faso, uno de los tres primeros Estados Miembros asociados a la Iniciativa para la Asistencia Integrada contra el Terrorismo (AICT) del Equipo Especial, cuya finalidad consiste en ayudar a los Estados Miembros interesados a aplicar la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. El Relator Especial ha mantenido contactos periódicos con la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y se ha dirigido en persona al Comité de Sanciones en dos ocasiones. Ha presentado seis informes anuales al Consejo de Derechos Humanos y seis informes a la Asamblea General. Ha enviado (solo o junto a otros titulares de mandatos) 177 comunicaciones a 77 Estados Miembros. También ha visitado un considerable número de países, entre ellos la Arabia Saudita, el Canadá, Colombia, España, los Estados Unidos de América, Francia, Israel y el Pakistán, para reunirse con funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y víctimas, o para asistir a seminarios y dictar conferencias.

12. Las visitas a los países son un aspecto fundamental del mandato, ya que posibilitan una constatación objetiva de los hechos que sirve para ofrecer asistencia y asesoramiento a los Estados en sus esfuerzos por respetar y proteger los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. El Relator Especial es consciente de las susceptibilidades que despiertan este tipo de visitas. Sin embargo, el rechazo por los Estados de sus solicitudes de visita conlleva el riesgo evidente de comprometer la utilidad del mandato. Por ello, lamenta enormemente que, en el tiempo que lleva en el cargo, tan solo le haya sido posible realizar dos visitas a países, a Burkina Faso y a Chile. Está pendiente una visita a Túnez. Todas las solicitudes de visita oficial que ha dirigido a otros Estados además de a estos tres han sido rechazadas, han recibido una respuesta tardía o ni siquiera han obtenido respuesta. En el momento de redactar el presente informe, todavía están pendientes varias solicitudes de visita a países, en particular al Afganistán, la Arabia Saudita, Argelia, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, la Federación de Rusia, Filipinas, Malasia, Nigeria, el Pakistán, Sri Lanka, Tailandia y Turquía.

## **B. Víctimas del terrorismo**

13. El Relator Especial celebra la positiva evolución de esta cuestión desde su informe de 2012 (A/HRC/20/14), en particular el hecho de que el Consejo de Derechos Humanos haya exhortado a los Estados a que, en la lucha contra el terrorismo, velen por que toda persona que afirme que sus derechos humanos o libertades fundamentales han sido vulnerados tenga acceso a la justicia, a las garantías procesales y a un recurso efectivo, y que las víctimas de violaciones de derechos humanos obtengan una reparación adecuada, eficaz e inmediata que incluya, según proceda, la restitución, la indemnización, la rehabilitación y las garantías de no repetición.

14. En 2016, el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo organizó una conferencia de alto nivel sobre la promoción y protección de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo. La conferencia, que tuvo lugar el 11 de febrero y en la que uno de los oradores principales fue el Relator Especial, contribuyó en gran medida a fomentar una mayor comprensión de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo y las formas en que los Estados pueden mejorar la protección y el apoyo a las víctimas. La formulación por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de “buenas prácticas de apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal” y el Memorando de Madrid sobre buenas prácticas de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente después de la comisión de atentados y durante los procedimientos penales, aprobado por el Foro Mundial contra el Terrorismo, son también avances positivos en este terreno. Junto con los principios marco del Relator Especial, estos documentos proporcionan una completa orientación sobre los derechos de las víctimas del terrorismo.

15. Con todo, persisten grandes retos. Quizás el más importante sea que algunos Estados y destacadas organizaciones no gubernamentales (ONG) siguen negándose a aceptar que los grupos armados no estatales estén sujetos a las obligaciones internacionales de derechos humanos. En el actual contexto mundial, muchas de las más graves y generalizadas violaciones de los derechos humanos son perpetradas por grupos armados no estatales o en

nombre de estos. Ha llegado el momento de actualizar una clasificación ya anacrónica de los sujetos de derecho de los derechos humanos para reflejar esa realidad.

16. Todavía no se han tomado medidas concretas para adoptar un instrumento internacional que consagre los derechos de las víctimas del terrorismo. Dicho instrumento contribuiría a una completa y coordinada estrategia mundial de lucha contra el terrorismo e impediría que los Estados utilizaran a las víctimas del terrorismo con fines fundamentalmente políticos. Un ejemplo de ese fenómeno es la resolución 31/30 del Consejo de Derechos Humanos, titulada “Efectos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos”. La resolución se presentó como una iniciativa centrada en las víctimas, aunque muchos analistas consideraron que ese énfasis era un mero pretexto. Tal como observó una destacada ONG, la resolución “no responde a las necesidades de las víctimas del terrorismo, sino que las instrumentaliza a fin de debilitar el sistema internacional de derechos humanos concebido para su protección”<sup>3</sup>.

### C. Régimen de sanciones contra Al-Qaida y el Estado Islámico en el Iraq y el Levante

17. Desde que el Relator Especial presentó su informe a la Asamblea General en su sexagésimo séptimo período de sesiones (A/67/396), el Consejo de Seguridad, en su resolución 2253 (2015), ha ampliado el mandato del Comité competente para que se incluya en la Lista al EIII, a Al-Qaida y a las personas, grupos, empresas y entidades asociados. La resolución establece que las personas que no tienen intención de apoyar a los grupos terroristas ni de cometer actos de terrorismo, pero que pagan rescates a personas incluidas en la Lista, entran dentro de la estrategia de selección del Comité.

18. Las cifras actuales demuestran que, desde su creación, la Oficina del Ombudsman ha suprimido de la Lista los nombres de 45 personas y 28 entidades, y solo se han denegado 12 solicitudes de supresión (véase S/2016/671, párr. 6). Estas cifras evidencian la probabilidad de que un error se produzca (o persista) y destacan de nuevo la necesidad de que haya procesos imparciales y claros de inclusión y supresión de nombres en la Lista con arreglo a las normas internacionales de equidad. El Relator Especial acoge con beneplácito las resoluciones del Consejo de Seguridad 2083 (2012) y 2161 (2014), en las que el Consejo dispuso que las decisiones de suprimir o mantener un nombre en la Lista deben ir acompañadas de una motivación facilitada en un plazo de 60 días, y celebra igualmente las mejoras prácticas introducidas en el sitio web del Ombudsman. No obstante, lamenta que pese a esas concesiones a la equidad y la transparencia, los informes exhaustivos del Ombudsman sigan siendo confidenciales. Ello puede menoscabar la capacidad de los peticionarios para argumentar correctamente sus casos (véanse S/2015/533, párr. 39 y S/2016/96) y la capacidad de sus representantes para comprender la práctica establecida a fin de ayudar más eficazmente a sus clientes<sup>4</sup>. El Relator Especial acoge con beneplácito las recientes medidas adoptadas para renovar la estructura y la situación de la Oficina del Ombudsman (véase S/2016/671, párrs. 38 a 45).

19. Sin embargo, al proceso “le sigue faltando transparencia innecesariamente” (S/2016/671, párr. 48). Es lamentable que el Consejo de Seguridad todavía no haya abordado expresamente la cuestión de la información de inteligencia que puede haberse obtenido mediante tortura<sup>5</sup>, y que el acceso a la información siga siendo problemático. Los Estados todavía no tienen la obligación formal de ofrecer toda la información pertinente al Ombudsman y, pese a los avances señalados por la anterior y la actual titular del cargo (véanse S/2015/533, párr. 97 y S/2016/671), el régimen sigue permitiendo privar al peticionario (e incluso al Ombudsman) de información decisiva para tomar una determinación sobre una solicitud de supresión de la Lista (véase S/2015/533, párr. 43).

<sup>3</sup> Article 19, “UNHRC 31: States must reject flawed resolution on ‘terrorism’”, 22 de marzo de 2016; Servicio Internacional para los Derechos Humanos, “Counter-terrorism: Egyptian-led resolution sends wrong message at wrong time”, 4 de abril de 2016.

<sup>4</sup> Declaración de Catherine Marchi-Uhel al Comité de Asesores Jurídicos sobre Derecho Internacional Público del Consejo de Europa, 4 de marzo de 2016.

<sup>5</sup> *Ibid.*

20. El Relator Especial reitera su recomendación de que se nombre a un árbitro independiente que tenga competencia para examinar y anular una designación del Comité. Tanto la Gran Sala del Tribunal Europeo de Justicia<sup>6</sup> como la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>7</sup> han dictaminado que cuando los tribunales nacionales examinan la inclusión en una lista de sanciones interna que refleja la Lista de sanciones de las Naciones Unidas, deben ser capaces de obtener información lo bastante precisa para poder determinar si la inclusión original en la Lista del Comité de Sanciones estuvo suficientemente fundamentada y no fue arbitraria. A falta de esa información, “las autoridades nacionales pueden verse en la imposibilidad jurídica de aplicar plenamente esas sanciones en el plano nacional”<sup>8</sup>. Como señala el Relator Especial en su informe a la Asamblea General, ello plantea el riesgo de que “los fondos vigilados se lleven a jurisdicciones cuya legislación no permita aplicar el régimen” (véase A/67/396, párr. 23).

#### **D. Rendición de cuentas de los funcionarios públicos por las violaciones manifiestas o sistemáticas de los derechos humanos cometidas en el transcurso de iniciativas de lucha contra el terrorismo respaldadas por los Estados**

21. El número de investigaciones, enjuiciamientos y otras medidas eficaces para exigir cuentas a las personas involucradas en la detención secreta, la entrega y la tortura de sospechosos de terrorismo por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos de América siguió siendo escaso durante la administración del Presidente George Bush. El Relator Especial comparte la profunda preocupación expresada por el Parlamento Europeo en relación con el poco interés mostrado por los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea a la hora de reconocer las numerosas violaciones de los derechos fundamentales y las torturas que tuvieron lugar en territorio europeo entre 2001 y 2006, investigarlas y procesar a los responsables y cómplices<sup>9</sup>. También lamenta que, en febrero de 2016, el Consejo de Europa diera por concluida la investigación iniciada de conformidad con el artículo 52 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) sobre el papel desempeñado por los Estados europeos en el programa de entregas de la CIA, y que la Investigación sobre las Personas Detenidas, dirigida por Sir Peter Gibson, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, no haya podido cumplir su mandato, pese a que en el informe provisional se indicaba la posible participación del Gobierno en los malos tratos<sup>10</sup> y en las entregas de personas detenidas<sup>11</sup>.

22. El 9 de diciembre de 2014, el Senado de los Estados Unidos de América publicó el largamente aplazado resumen del estudio sobre el programa de detención e interrogatorio de la Agencia Central de Inteligencia preparado por el Comité Especial de Inteligencia del Senado, presidido por Dianne Feinstein. El informe confirma que hubo una política clara, orquestada a altos niveles de la administración Bush, que autorizaba el uso de la tortura y otras violaciones graves de los derechos humanos en los denominados detenidos de alto valor. El Relator Especial considera que los Estados Unidos tenían y siguen teniendo la

<sup>6</sup> Asuntos acumulados C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, *Comisión Europea y otros c. Yassin Abdullah Kadi* (Kadi II), sentencia de 18 de julio de 2013.

<sup>7</sup> Demanda núm. 5809/08, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, sentencia de 21 de junio de 2016, párr. 140.

<sup>8</sup> “Procedimientos imparciales y transparentes para aumentar la eficacia del sistema de sanciones de las Naciones Unidas”, propuestas dirigidas al Consejo de Seguridad por el Grupo de los Estados que comparten la misma posición sobre las sanciones selectivas, 12 de noviembre de 2015.

<sup>9</sup> “Resolución del Parlamento Europeo de 8 de junio de 2016, sobre el seguimiento de la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de febrero de 2015, sobre el informe del Senado de los Estados Unidos relativo al uso de la tortura por parte de la CIA”, documento 2016/2573 (RSP).

<sup>10</sup> “La documentación indica que, en algunos casos, los agentes de inteligencia [del Reino Unido] sabían que los colaboradores de enlace de otros países empleaban técnicas de interrogatorio inadecuadas y estaban al tanto de los malos tratos recibidos por algunos detenidos o las denuncias al respecto”.

<sup>11</sup> “La documentación indica que el Gobierno o sus agencias pueden haber participado de manera indebida en algunos casos de entrega.”

obligación de garantizar que los responsables de esta conspiración criminal internacional sean llevados ante la justicia y afronten penas acordes con la gravedad de sus delitos. El hecho de que las políticas mencionadas en el informe Feinstein se hubieran autorizado al más alto nivel no constituye excusa alguna. De hecho, hace más necesario el establecimiento de responsabilidades penales. El derecho internacional prohíbe la concesión de inmunidad a los funcionarios públicos responsables de actos de tortura, ya sean los autores materiales de los delitos o los altos funcionarios del Gobierno que concibieron, planearon o autorizaron dichos actos. Los Estados Unidos tienen la obligación legal, en virtud de los tratados internacionales vinculantes, de llevar a los responsables ante la justicia.

23. El Relator Especial celebra que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya contribuido a esclarecer la complicidad de varios Estados europeos (entre ellos Italia<sup>12</sup>, la ex República Yugoslava de Macedonia y Polonia<sup>13</sup>) en el programa de la CIA, y observa las actuaciones en curso relativas a Rumania y Lituania<sup>14</sup>. Por invitación del Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Relator Especial intervino para presentar observaciones *amicus curiae* en uno de los casos en relación con las cuestiones de la rendición de cuentas y el derecho a la verdad<sup>15</sup>.

24. El Relator Especial coincide con la Alta Comisionada Adjunta para los Derechos Humanos en que, en los casos en que las medidas contra el terrorismo han dado lugar a violaciones de los derechos humanos, esta injusticia ha sido un llamamiento a la lucha utilizado por los grupos extremistas violentos para captar a nuevos adeptos<sup>16</sup>. Así pues, el Relator Especial acoge con satisfacción la labor del nuevo Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, y prevé una estrecha cooperación entre ambos mandatos en el futuro.

## **E. Utilización de aeronaves teledirigidas en operaciones letales extraterritoriales de lucha contra el terrorismo**

25. En su informe de 2013 a la Asamblea General (A/68/389) y en su informe de 2014 al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/25/29) sobre el uso letal de drones, el Relator Especial pidió respuestas a los Estados involucrados sobre ocho cuestiones objeto de controversia legal internacional. No se han recibido respuestas oficiales hasta la fecha, pero los acontecimientos recientes examinados en esta sección quizá permitan atisbar la dirección que podrían tomar.

26. El uso de drones armados no es forzosamente ilegal, pero debe estar sujeto a una serie de principios claros y públicos que enmarquen su utilización, en particular en vista de la evolución de la tecnología, la multiplicación de los actores (incluidos no estatales) que adquieren dicha tecnología y la prevalencia del uso de drones en los últimos escenarios bélicos del Iraq, Libia y la República Árabe Siria. La consecuencia inmediata es la muerte de las personas contra las que se dirige el ataque y quienes se hallan alrededor, pero los efectos psicológicos en todas las comunidades de la región afectada pueden repercutir gravemente en otros derechos económicos, sociales y culturales y en las libertades fundamentales. También pueden verse afectados los derechos procesales (A/HRC/28/38). Por ello, el Relator Especial celebra que la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, en sus respectivas resoluciones sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, hayan hecho referencia a la necesidad de garantizar que, en el

<sup>12</sup> Demanda núm. 44883/09, *Nasr and Ghali v. Italy*, sentencia de 23 de febrero de 2016, párr. 272.

<sup>13</sup> Demanda núm. 28761/11, *Al-Nashiri v. Poland*, y demanda núm. 7511/13, *Husayn (Abu Zubaydah) v. Poland*, sentencia de 24 de julio de 2014.

<sup>14</sup> Demanda núm. 33234/12, *Al-Nashiri v. Romania*, y demanda núm. 46454/11, *Abu Zubaydah v. Lithuania*.

<sup>15</sup> *Al-Nashiri v. Poland*.

<sup>16</sup> Declaración de la Alta Comisionada Adjunta para los Derechos Humanos en la mesa redonda sobre los aspectos de derechos humanos de la prevención y erradicación del extremismo violento, 16 de marzo de 2016, disponible en [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17245&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17245&LangID=E).

uso de aeronaves teledirigidas, los Estados cumplan las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario<sup>17</sup>.

27. Desde que el Relator Especial publicó sus informes sobre este tema, los Estados Unidos han publicado el Informe sobre los Marcos Jurídico y de Política que Orientan el Uso de la Fuerza Militar y las Operaciones de Seguridad Nacional Conexas de los Estados Unidos<sup>18</sup>, que ofrece un análisis detallado de varias cuestiones jurídicas y políticas, como la postura de los Estados Unidos sobre su derecho a la legítima defensa individual y colectiva cuando las amenazas provienen de grupos armados no estatales en Estados que no han prestado su consentimiento, así como la cuestión de la “inminencia” y las definiciones de “fuerzas asociadas” y “zonas de hostilidades activas”<sup>19</sup>. Es importante destacar que el documento defiende claramente la postura de que el derecho internacional de los derechos humanos se aplica en tiempos de conflicto armado. En el Reino Unido pueden encontrarse observaciones similares sobre el derecho de legítima defensa en el informe de mayo de 2016<sup>20</sup> de la Comisión Conjunta de Derechos Humanos y en la posterior respuesta del Gobierno<sup>21</sup>.

28. En un notable discurso pronunciado recientemente ante el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, el Fiscal General del Reino Unido, Jeremy Wright, Letrado de la Corona, esbozó por primera vez algunos de los principios fundamentales que el Reino Unido considera aplicables al uso letal de la fuerza armada, incluidos los drones, en legítima defensa contra la amenaza que representan los grupos armados no estatales para el país o sus aliados. Indicó que las fuerzas armadas del país únicamente harían uso de una fuerza letal con fines de asesinato selectivo “cuando no haya otra opción para defender al país de un ataque ni un medio alternativo para detener, interrumpir o impedir de otro modo esos actos planificados de terror”. Todos los ataques de ese tipo deben llevarse a cabo “de conformidad con el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario”. En cuanto al umbral para determinar si un ataque armado es “inminente”, el Reino Unido tendría en cuenta la naturaleza y la inmediatez de la amenaza, la probabilidad de un ataque, si el ataque previsto se considera parte de una pauta concertada de actividad armada continua, la magnitud probable del ataque y los daños que podría causar. Entre los factores que deben considerarse figuran igualmente las pérdidas y daños que podrían darse si no se adoptaran medidas de mitigación, y la probabilidad de que haya otras oportunidades para emprender una acción eficaz de legítima defensa que previsiblemente vaya a causar “lesiones, pérdidas y daños colaterales menos graves”<sup>22</sup>.

29. El uso de drones letales de conformidad con el derecho internacional exige tanta transparencia como sea compatible con la seguridad nacional. Así pues, el Relator Especial celebra la publicación por el Gobierno de los Estados Unidos en julio de 2016 del “Resumen de Información sobre las Ataques Antiterroristas de los Estados Unidos fuera de las Zonas de Hostilidades Activas”, del Director del Servicio Nacional de Inteligencia. En él se indica el número aproximado de bajas mortales entre combatientes (2.372-2.581) y no combatientes (64-116) derivadas de los (473) ataques llevados a cabo contra objetivos terroristas fuera de las zonas de hostilidades activas (el Afganistán, el Iraq y la República Árabe Siria) desde enero de 2009 hasta 2012. La publicación de esas cifras por el Gobierno es un importante paso hacia una mayor transparencia; hasta ese momento, casi toda la

<sup>17</sup> Véanse, por ejemplo, la resolución 29/9 del Consejo y la resolución 68/178 de la Asamblea.

<sup>18</sup> Véase [www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report\\_Final.pdf](http://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report_Final.pdf).

<sup>19</sup> Determina si se aplica la Orientación Presidencial de 2013 de Políticas sobre Procedimientos para Aprobar Acciones Directas contra los Objetivos Terroristas Localizados fuera de los Estados Unidos y Zonas de Hostilidades Activas.

<sup>20</sup> Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes, Comisión Conjunta de Derechos Humanos, “The Government’s policy on the use of drones for targeted killing”, segundo informe de la legislatura 2015-2016, 10 de mayo de 2016.

<sup>21</sup> Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes, Comisión Conjunta de Derechos Humanos, “The Government’s policy on the use of drones for targeted killing: Government Response to the Committee’s Second Report of Session 2015-16”, 18 de octubre de 2016.

<sup>22</sup> Véase [www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2017/01/United-Kingdom-Attorney-General-Speech-modern-law-of-self-defense-IISS.pdf](http://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2017/01/United-Kingdom-Attorney-General-Speech-modern-law-of-self-defense-IISS.pdf).

información sobre el número de bajas civiles procedía de fuentes no gubernamentales. No obstante, el Relator Especial observa que las cifras proporcionadas por el Gobierno son muy inferiores a las contabilizadas por las organizaciones de supervisión de la sociedad civil<sup>23</sup>.

## F. Vigilancia electrónica indiscriminada para luchar contra el terrorismo

30. El Relator Especial observa que la cuestión del derecho a la privacidad digital, que abordó en su informe a la Asamblea General (A/69/397), se ha convertido en una cuestión de interés prioritario para las Naciones Unidas. En particular, la Asamblea General, en su resolución 71/199, se refirió al derecho a la privacidad en todas sus vertientes y reconoció su papel fundamental en relación con otros derechos. El Consejo de Derechos Humanos ha nombrado a un Relator Especial sobre el derecho a la privacidad, y las cuestiones relativas a la privacidad digital ahora son objeto de un examen periódico por parte de otros procedimientos<sup>24</sup>, órganos de tratados<sup>25</sup> y mecanismos de derechos humanos<sup>26</sup>.

31. También se ha recurrido cada vez con más frecuencia a los tribunales nacionales y regionales para examinar cuestiones relativas a la privacidad y a la vigilancia en línea. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>27</sup> ha dictaminado que un acceso generalizado al contenido de las comunicaciones electrónicas lesiona el “contenido esencial” del derecho fundamental al respeto de la vida privada<sup>28</sup>. También ha dictaminado que la conservación obligatoria de metadatos<sup>29</sup> y toda legislación nacional que contemple “la conservación generalizada e indiferenciada de todos los datos de tráfico y de localización de todos los abonados y usuarios registrados en relación con todos los medios de comunicación electrónica” son contrarias a la legislación de la Unión Europea<sup>30</sup>. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos establece como requisito una “sospecha razonable” demostrable en el contexto de la interceptación masiva<sup>31</sup> para llevar a cabo una comprobación de la proporcionalidad.

<sup>23</sup> Véanse las cifras proporcionadas por el Bureau of Investigative Journalism for Pakistan, Somalia and Yemen, que pueden consultarse en [www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/drones-graphs/](http://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/drones-graphs/), así como el artículo de Human Rights Watch, “Airstrike transparency we can’t believe in”, 8 de julio de 2016.

<sup>24</sup> Por ejemplo, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/70/361, A/HRC/29/32 y A/HRC/32/38).

<sup>25</sup> Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos (véanse CCPR/C/GRB/CO/7, párr. 24 c), CCPR/C/CAN/CO/6, párr. 10 y CCPR/C/FRA/CO/5, párr. 12).

<sup>26</sup> Por ejemplo, el examen periódico universal (A/HRC/29/15, A/HRC/30/12, A/HRC/31/12 y A/HRC/31/14).

<sup>27</sup> Gran Sala, caso C-362/14, *Schrems c. Data Protection Commissioner*, sentencia de 6 de octubre de 2015.

<sup>28</sup> El Tribunal observó asimismo que el mero acceso a datos personales por las autoridades públicas, aunque no hubiera un tratamiento posterior de esos datos, constituía una injerencia en el derecho a la privacidad. Esta positiva postura es también la adoptada en *American Civil Liberties Union v. Clapper* en los Estados Unidos y en la causa *Privacy International* en el Reino Unido.

<sup>29</sup> *Digital Rights Ireland c. Irlanda*. Sobre las repercusiones de la decisión, véase, por ejemplo, la decisión del Tribunal de Distrito de La Haya de revocar la legislación neerlandesa de conservación de datos.

<sup>30</sup> Asuntos acumulados C-203/15, *Tele2 Sverige AB c. Post-och telestyrelsen* y C-698/15, *Secretary of State for the Home Department c. Tom Watson y otros*, sentencia de 21 de diciembre de 2016.

<sup>31</sup> Demandas núm. 47143/06, *Zakharov v. Russia*, sentencia de 4 de diciembre de 2015, y núm. 37138/14, *Szabo and Vissy v. Hungary*, sentencia de 12 de enero de 2016. Véase también, en el Canadá, Tribunal Superior de Justicia de Ontario, *R v. Rogers Communications*, sentencia de 14 de enero de 2016, en la que el Tribunal elaboró un conjunto de directrices para asegurar la proporcionalidad de las órdenes destinadas a obtener de los proveedores de telecomunicaciones información sobre sus clientes.

32. A nivel nacional, el programa de los Estados Unidos de recopilación masiva de metadatos telefónicos contemplado en el artículo 215 de la Patriot Act (Ley Patriota)<sup>32</sup> fue declarado ilegal en la causa *American Civil Liberties Union v. Clapper*<sup>33</sup>, al estimar el tribunal que los principios de necesidad y proporcionalidad exigen que los datos recabados sean pertinentes para una investigación concreta y no para la lucha contra el terrorismo en general. En un caso conexo, el Tribunal competente para investigar a los poderes públicos del Reino Unido declaró en octubre de 2016<sup>34</sup> que el régimen que permitía la obtención y conservación masiva de datos sobre las comunicaciones antes de que el Gobierno reconociese dicha práctica en 2015 era ilegal puesto que no era previsible<sup>35</sup>. En Alemania, el Tribunal Constitucional dictaminó que generalmente la filtración de datos de bases de datos privadas y públicas para encontrar a posibles terroristas (“agentes durmientes”) constituía una práctica ilegal que solo podía llevarse a cabo cuando existiera un peligro concreto para la vida o la libertad de las personas o el Estado, sobre la base de indicadores objetivos de un ataque inminente, no de un nivel de amenaza general o de tensiones exteriores.

33. Estas limitaciones no han eliminado, sin embargo, las graves y persistentes preocupaciones sobre los programas de vigilancia masiva extraterritorial y la proliferación de leyes que autorizan regímenes de protección asimétrica para nacionales y no nacionales. Estas leyes existen en Alemania<sup>36</sup>, Francia<sup>37</sup> y los Estados Unidos<sup>38</sup>. El Relator Especial recuerda que un trato diferente de los nacionales y los no nacionales, y de las personas dentro o fuera de la jurisdicción de un Estado, es incompatible con el principio de no discriminación, el cual constituye un componente clave de cualquier evaluación de la proporcionalidad (véanse CCPR/C/GBR/CO/7, párr. 24 a) y CCPR/C/USA/CO/4, párr. 24 a)).

34. Hay que seguir avanzando para asegurar el establecimiento de garantías procesales y de una supervisión de la interceptación y la vigilancia adecuadas. En particular, la autorización judicial previa de la vigilancia debería ser la norma<sup>39</sup>. El Relator Especial acoge con satisfacción el fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que establece que el acceso a los datos conservados debe estar sujeto a “un control previo de un órgano jurisdiccional o de una entidad administrativa independiente” salvo en “casos de urgencia debidamente justificados”, y que las personas afectadas deben ser informadas de que se ha

<sup>32</sup> Valiéndose del artículo 215 de la Patriot Act, la Agencia Nacional de Seguridad pidió a las compañías telefónicas que le transmitieran todos los metadatos telefónicos asociados a las llamadas realizadas o recibidas por los ciudadanos estadounidenses a fin de recogerlas y agregarlas a un archivo o banco de datos que podría posteriormente ser consultado.

<sup>33</sup> Tribunal de Apelación de los Estados Unidos para el Segundo Circuito, sentencia de 7 de mayo de 2015.

<sup>34</sup> *Privacy International v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Others*, sentencia de 17 de octubre de 2016. Véase también el documento crítico “Review of directions given under section 94 of the Telecommunications Act 1984”, de julio de 2016, del Comisionado para la Interceptación de las Comunicaciones. Véase igualmente Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demanda núm. 24960/15, *10 Human Rights Organisations v. United Kingdom*, en particular la respuesta de los demandantes a las observaciones del Gobierno del Reino Unido, septiembre de 2016.

<sup>35</sup> Esta causa versó sobre la calidad de la ley, sin tomar en consideración la proporcionalidad en sí de los regímenes de recopilación masiva de datos. Obsérvese que el caso operativo para la utilización de poderes para la vigilancia masiva fueron examinados por el Revisor Independiente de la Legislación en materia de Terrorismo, Sr. David Anderson, en el documento “Report of the Bulk Powers Review”, de agosto de 2016.

<sup>36</sup> Gesetz zur Ausland-Ausland Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes, aprobada el 21 de octubre de 2016.

<sup>37</sup> Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

<sup>38</sup> Artículo 702 de la Ley de Enmienda de la Ley de Vigilancia de la Inteligencia Extranjera (que estará vigente hasta el verano de 2017) y la Orden Ejecutiva núm. 12333, que es el principal texto jurídico por el que la Agencia Nacional de Seguridad recaba información de inteligencia del extranjero.

<sup>39</sup> *Schrems y Digital Rights Ireland*, en relación con los datos de las comunicaciones, donde se afirma la necesidad de una autorización previa independiente. Véase igualmente CCPR/C/GRB/CO/7, párr. 24 c) y CCPR/C/CAN/CO/6, párr. 10.

dado acceso a sus datos conservados en cuanto esa comunicación no pueda ya comprometer las investigaciones<sup>40</sup>.

35. En lo referente al derecho a un recurso efectivo, el Relator Especial observa que cada vez son más frecuentes las causas judiciales y las investigaciones parlamentarias y de otro tipo sobre las actividades de vigilancia de los organismos de inteligencia<sup>41</sup>. No obstante, lamenta que el secretismo y la falta de transparencia sigan obstaculizando una efectiva rendición de cuentas y reparación de las víctimas<sup>42</sup>. El Relator Especial celebra la importante jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que reafirma su amplio enfoque de la legitimación para ejercer una acción y por tanto promueve el derecho a un recurso efectivo en el contexto de las medidas de vigilancia secreta.

36. Es imprescindible que las competencias de vigilancia estén previstas en la legislación pública a fin de satisfacer el principio de legalidad. Por ello, el Relator Especial acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por los Estados para dotar a los regímenes de vigilancia intrusiva de fundamento jurídico de manera que puedan ser objeto de un debate público y parlamentario. Sin embargo, las leyes fundamentales de carácter público no bastan por sí solas para garantizar la compatibilidad de esos regímenes con el derecho internacional de los derechos humanos. Los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación también deben tenerse en cuenta, y se han de establecer salvaguardias contra la arbitrariedad, así como una supervisión independiente y vías de reparación. Son muchos los Estados que han adoptado recientemente leyes específicas en materia de vigilancia para responder a la inquietud surgida en cuanto a la legalidad de las actividades de sus servicios de seguridad. En este contexto, el Relator Especial acoge con relativa satisfacción la introducción en el Reino Unido de la Ley de Atribuciones de Investigación de 2016, ya que al menos prevé explícita y públicamente la vigilancia digital en la legislación primaria que puede someterse a debate parlamentario. Sin embargo, le sigue preocupando el alcance de algunas de las disposiciones de la Ley. Esta consagra muy amplios poderes de actuación específica y masiva, como la interceptación y la adquisición masivas y la interferencia masiva de equipos, las órdenes de vigilancia “temáticas” y la conservación obligatoria de comunicaciones y datos de conexión a Internet, que pueden utilizarse a nivel nacional y extraterritorial, a menudo sin una supervisión judicial apropiada<sup>43</sup>. Del mismo modo, en Francia existe una ley de 2015 que confiere al Gobierno muy amplios poderes de vigilancia electrónica para interceptar información sin supervisión judicial alguna y que exige a los operadores de servicios de telecomunicaciones y a los proveedores de servicios de Internet

<sup>40</sup> *Tele2 Sverige AB c. Post-och telestyrelsen y Secretary of State for the Home Department c. Tom Watson y otros.*

<sup>41</sup> Por ejemplo, en los Estados Unidos, el examen llevado a cabo por la Junta de Supervisión de la Privacidad y las Libertades Civiles, enero de 2014; la investigación de la comisión parlamentaria alemana sobre el escándalo de espionaje de la Autoridad Nacional de Seguridad, 20 de marzo de 2014; y la investigación del Parlamento Europeo sobre las actividades de la Agencia Nacional de Seguridad. Véase igualmente el informe confidencial de la delegada federal alemana para la protección de datos, que, aunque únicamente se hizo público debido a una filtración, demuestra que existen algunos mecanismos de supervisión.

<sup>42</sup> En una investigación parlamentaria sobre las actividades de la Agencia Nacional de Seguridad, el Tribunal Constitucional de Alemania aceptó el argumento del Gobierno de la posición del Gobierno de que este no tenía la obligación de entregar en el marco de la investigación las “listas de selectores” de la Agencia Nacional de Seguridad, ya que el interés del Gobierno en que no se revelasen dichas listas era superior al interés de la investigación en recibirlas. Véase [www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-084.html;jsessionid=95A0F98064FE5CD7AA30A8362D516808.2\\_cid370](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-084.html;jsessionid=95A0F98064FE5CD7AA30A8362D516808.2_cid370). En Francia, en una causa presentada por varias ONG en relación con un decreto presidencial “confidencial” que presuntamente permitió que los servicios secretos llevasen a cabo una vigilancia masiva de comunicaciones internacionales, el Tribunal Constitucional, que hasta la fecha no ha adoptado una decisión, no ha podido confirmar la existencia de ese decreto exista, que el Gobierno niega que exista. Vincent Jauvert, “Comment la France écoute (aussi) le monde”, *Le Nouvel Observateur*, 1 de julio de 2015. Véase <https://zonedinteret.blogspot.co.uk/2016/10/le-conseil-detat-se-penche-sur-le.html>.

<sup>43</sup> Se ha dicho que esta Ley otorga a “los servicios de inteligencia y policía del Reino Unido las más amplias facultades de vigilancia en el mundo occidental”, Ewen MacAskill, *The Guardian*, 19 de noviembre de 2016.

que instalen “cajas negras” en sus redes<sup>44</sup>. Esta legislación ha sido criticada porque otorga a los servicios de inteligencia facultades excesivamente amplias y vagamente definidas de vigilancia muy intrusiva, sin mecanismos de control y supervisión adecuados (véase CCPR/C/FRA/CO/5, párr. 12). Leyes similares se han aprobado<sup>45</sup> o están en proceso de aprobación<sup>46</sup> en muchos otros países.

## G. Respuesta internacional a las violaciones de los derechos humanos cometidas por el Estado Islámico en el Iraq y el Levante

37. La situación en lo que respecta al EIIL es compleja y evoluciona con rapidez. Se acusa al EIIL de haber cometido actos de genocidio en la República Árabe Siria y ataques transnacionales en Alemania, Bélgica, Francia, Indonesia, Túnez y Turquía<sup>47</sup>; Human Rights Watch ha calificado recientemente de crímenes de lesa humanidad los atentados cometidos por el EIIL contra objetivos civiles en el Iraq<sup>48</sup>. Informes recientes siguen documentando crímenes de guerra y violaciones de los derechos humanos cometidos por el EIIL (A/HRC/31/68 y A/HRC/33/55), entre otros el bombardeo indiscriminado de zonas con gran densidad de población o de lugares muy frecuentados, los ataques deliberados contra lugares de importancia cultural y los ataques contra personal médico y humanitario, así como graves violaciones de los derechos humanos de quienes viven en las zonas bajo el control del EIIL. Esta sección aborda algunos acontecimientos ocurridos desde el informe de 2015 del Relator Especial al Consejo, consciente de que es probable que la situación sobre el terreno haya cambiado antes incluso de que el presente informe se someta al Consejo.

38. En junio de 2016, la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria publicó un informe en el que determinó que el EIIL había cometido y seguía cometiendo genocidio contra los yazidíes de Sinyar<sup>49</sup>. La Comisión llegó a la conclusión de que el EIIL todavía retenía a más de 3.200 mujeres y niños, sometía a mujeres y niñas yazidíes a esclavitud sexual y otros abusos y adoctrinaba y adiestraba a los niños yazidíes. Miles de hombres y niños yazidíes habían desaparecido. La trata de mujeres y niñas y el reclutamiento y la utilización de niños por el EIIL no habían cesado. Estas conclusiones no deberían sorprender: en agosto de 2014, fuerzas estadounidenses, iraquíes, británicas, francesas y australianas intervinieron para “impedir un posible acto de genocidio”<sup>50</sup>; en 2015, un informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (A/HRC/28/18) aludió al genocidio, y en 2016, el Parlamento Europeo<sup>51</sup>, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa<sup>52</sup>, el Secretario de Estado de los Estados Unidos y el Parlamento del Reino Unido<sup>53</sup> reconocieron que el EIIL estaba cometiendo un genocidio contra los yazidíes, y posiblemente también contra los cristianos y otras minorías, y exhortaron a los Estados a que cumplieran las obligaciones contraídas en virtud de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, en particular solicitando al Consejo de Seguridad que remitiese la situación a la Corte Penal Internacional.

<sup>44</sup> Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

<sup>45</sup> En el caso de Suiza, véase [www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/protection/securite/Suisse-loi-renseignement](http://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/protection/securite/Suisse-loi-renseignement).

<sup>46</sup> En los Países Bajos, el proyecto de una nueva ley sobre los servicios de inteligencia y seguridad.

<sup>47</sup> Según el Global Terrorism Index de 2016, el EIIL y los grupos que lo apoyan o están vinculados con él operaban en 28 países en 2015, frente a 13 países en 2014. El EIIL también fue responsable de 6 de los 20 ataques terroristas más mortíferos de 2015; y provocó la muerte de 6.141 personas, con un promedio de 6,4 muertes por cada ataque. Véase Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016*, págs. 12, 13, 15 y 16.

<sup>48</sup> Véase [www.hrw.org/news/2017/01/15/iraq-isis-bombings-are-crimes-against-humanity](http://www.hrw.org/news/2017/01/15/iraq-isis-bombings-are-crimes-against-humanity).

<sup>49</sup> “They came to destroy”: ISIS crimes against the Yazidis.

<sup>50</sup> Véase [www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president).

<sup>51</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 4 de febrero de 2016 sobre la masacre sistemática de minorías religiosas por el denominado EIIL/Dáesh, documento 2016/2529 (RSP).

<sup>52</sup> Resolución 2091 (2016) sobre los combatientes extranjeros en Siria y el Irak.

<sup>53</sup> Véase <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7561>.

39. La respuesta al EIL ha seguido centrada en la acción militar y las sanciones financieras. Desde que el Relator Especial presentó su informe inicial, varios países más han llevado a cabo ataques aéreos en la República Árabe Siria, entre ellos Australia (S/2015/693), Francia (S/2015/745), Turquía (S/2015/563) y el Reino Unido (S/2014/851). Estos Estados han invocado el derecho de legítima defensa como fundamento jurídico para hacer uso de la fuerza en territorio sirio<sup>54</sup>, mientras que la Federación de Rusia ha invocado el principio del consentimiento del Estado anfitrión<sup>55</sup>. En su reunión del 14 de noviembre de 2015, el Grupo Internacional de Apoyo a Siria indicó de forma clara que el alto el fuego “no se aplicaría a las acciones ofensivas o defensivas contra [el EIL]” y que el alto el fuego de diciembre de 2016 tampoco se aplicaba a las acciones contra el EIL<sup>56</sup>.

40. Aunque unos seis millones de personas siguen viviendo bajo el control del EIL<sup>57</sup>, se calcula que, en septiembre de 2016, el grupo había perdido aproximadamente el 30% del territorio que controlaba en el Iraq y la República Árabe Siria<sup>58</sup>. Como resultado de ello, sus ingresos han disminuido, aunque la pérdida de recursos naturales se ha visto compensada por un aumento de los ingresos procedentes de otras fuentes, como los impuestos, las tasas por el uso del agua, la electricidad y el teléfono, la confiscación de las viviendas de quienes huyen de las zonas bajo su control, los saqueos, las multas a la población que vive bajo su control por vulnerar la ley islámica, y el secuestro, en particular de minorías religiosas, mujeres y niños<sup>59</sup>. La relativa independencia del EIL de las transacciones financieras internacionales evidencia los posibles límites de la eficacia de las sanciones financieras de las Naciones Unidas adoptadas en respuesta a las acciones en este escenario principal de las operaciones del EIL. Sin embargo, el régimen de sanciones de las Naciones Unidas puede ser más útil para limitar las operaciones transnacionales del EIL.

41. Ahora es más necesario que nunca un enfoque judicial integral acorde con la gravedad de los delitos cometidos por todas las partes en el conflicto. Desafortunadamente, el enfoque judicial actual se limita a una penalización fragmentada de los combatientes terroristas extranjeros. La polarización paralizante del Consejo de Seguridad le ha impedido abordar de manera eficaz el deterioro de la situación en la República Árabe Siria, lo que incluye la obligación de mantener la paz y la seguridad protegiendo a las víctimas civiles del terrorismo y la obligación de someter la situación a la justicia internacional. Dada la amplitud de las violaciones graves documentadas del derecho internacional que han cometido diversos actores en la República Árabe Siria, resulta vergonzoso que hasta el momento se hayan perpetrado con absoluta impunidad. Ello resulta extremadamente preocupante en vista de las pruebas de genocidio. Todos los miembros del Consejo de Seguridad tienen la responsabilidad específica de prevenir este gravísimo crimen internacional<sup>60</sup>.

42. Tras seis vetos en el Consejo de Seguridad, el Relator Especial celebra las resoluciones recientemente aprobadas por la Asamblea General en las que la Asamblea General exigió que se pusiera fin de inmediato a todas las hostilidades en la República Árabe Siria<sup>61</sup> y estableció el Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos de Derecho Internacional Más Graves Cometidos en la República Árabe Siria desde Marzo de 2011<sup>62</sup>.

<sup>54</sup> La resolución del Consejo de Seguridad 2249 (2015) no llega a autorizar las acciones contra Daesh, pero ha ampliado la base sobre la cual los Estados pueden alegar la legítima defensa como principio que los autoriza legalmente para actuar, al menos en los territorios de la República Árabe Siria y el Iraq.

<sup>55</sup> BBC News, “Russia joins war in Syria: five key points”, 1 de octubre de 2015.

<sup>56</sup> Véase [www.theguardian.com/world/2016/dec/29/syrian-government-and-rebels-have-signed-ceasefire-agreement-says-putin](http://www.theguardian.com/world/2016/dec/29/syrian-government-and-rebels-have-signed-ceasefire-agreement-says-putin).

<sup>57</sup> BBC News, “Islamic State and the crisis in Iraq and Syria in maps”, 30 de noviembre de 2016.

<sup>58</sup> Comunicado de prensa de IHS Markit, “Islamic State caliphate shrinks by 16 percent in 2016, IHS Markit says”, 9 de octubre de 2016.

<sup>59</sup> Centre for the Analysis of Terrorism, *ISIS Financing 2015* (París, 2016).

<sup>60</sup> Artículo 1 de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

<sup>61</sup> Resolución 71/130.

<sup>62</sup> Resolución 71/248.

#### **IV. Reforma de la arquitectura institucional de las Naciones Unidas para abordar las cuestiones relativas a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo**

43. El terrorismo internacional ha llegado a representar la mayor amenaza mundial para el doble objetivo de las Naciones Unidas de proteger la paz y la seguridad internacionales y promover los derechos humanos. La distinción entre terrorismo y conflicto armado se ha difuminado gradualmente, con la consiguiente confusión sobre los regímenes jurídicos aplicables. Es esencial que la arquitectura de las Naciones Unidas se adapte para poder afrontar este creciente problema en todas sus dimensiones. La gravedad, amplitud y urgencia de la actual amenaza no se corresponden sin embargo con las fragmentarias medidas institucionales adoptadas por la Organización. Actualmente existen 38 entidades de las Naciones Unidas con cierta forma de responsabilidad sobre diversos aspectos de la política de lucha contra el terrorismo. A pesar de la intención declarada de la Organización de incorporar la protección de los derechos humanos en todas sus iniciativas de lucha contra el terrorismo, este objetivo seguirá siendo difícil de alcanzar si se mantiene la actual proliferación de entidades a menudo dotadas de pocos recursos y con responsabilidades superpuestas, y mientras no exista un único órgano de coordinación responsable de todos los aspectos de la política de lucha contra el terrorismo.

44. Las Naciones Unidas deben ser capaces de dar una respuesta coherente y global a los problemas relacionados con la seguridad y los derechos humanos que plantea el terrorismo internacional que tenga en cuenta: a) la necesidad de promover la prevención y la erradicación del terrorismo; b) la interrelación entre el terrorismo y los conflictos armados; c) la necesidad de prevenir la propagación del extremismo violento; d) la necesidad de abordar las condiciones que propician la propagación del terrorismo; y e) la necesidad de proteger y promover los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, elemento central del mandato del Relator Especial. En la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo se indica claramente que esos objetivos están inextricablemente interrelacionados y son interdependientes. No es posible alcanzarlos mediante el actual mosaico de instituciones con objetivos básicos distintos y que demasiado a menudo funcionan de manera aislada.

45. Los cuatro pilares de la Estrategia son complementarios. El único modo de lograr que esta surta efecto y tenga un impacto positivo a nivel internacional es mediante una aplicación efectiva e integral de todos sus aspectos. Antes de brindar cualquier tipo de asistencia técnica a los Estados asociados, en particular por cuanto se refiere a los pilares II y III, las Naciones Unidas deben indicar con claridad que evaluarán objetivamente la situación de los derechos humanos en el país en cuestión para luego ofrecer la asistencia solicitada, conforme a los pilares I y IV, como condición *sine qua non* para que la asistencia se haga efectiva. Actualmente, solo la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo realiza este tipo de evaluaciones a través de informes nacionales confidenciales que no se publican.

46. Durante los debates celebrados en el marco del quinto examen de la Estrategia que tuvo lugar en 2016, varios Estados solicitaron la introducción de un nuevo mecanismo de coordinación para mejorar la labor de las Naciones Unidas en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y la prevención del extremismo violento. En la resolución 70/291 sobre el examen, la Asamblea General no llega a recomendar un cambio inmediato de la arquitectura de las Naciones Unidas, pero pide que se adopten medidas para mejorar la coordinación y la coherencia de las actividades de lucha contra el terrorismo en los cuatro pilares de la Estrategia, tanto en la Sede como sobre el terreno. También exhorta al nuevo Secretario General a que, en consulta con la Asamblea, examine la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para prestar asistencia a los Estados Miembros, a solicitud de estos, para aplicar la Estrategia en forma equilibrada.

47. El Relator Especial considera que es urgente llevar a cabo una reforma institucional y celebra la declaración del nuevo Secretario General a favor de una amplia reforma de la Estrategia, las operaciones y las estructuras de mantenimiento de la paz y la seguridad de las Naciones Unidas, que incluya un examen de su labor en el ámbito de la lucha contra el

terrorismo y un mecanismo de coordinación más eficaz entre las 38 entidades de las Naciones Unidas competentes en la materia<sup>63</sup>.

48. La arquitectura de las Naciones Unidas para la lucha contra el terrorismo debe ser lo bastante sólida para hacer frente a las realidades mundiales actuales. Una de esas realidades es la desaparición gradual de la distinción entre terrorismo y conflicto armado, en particular en los últimos seis años. La apremiante necesidad de contar con un enfoque centralizado y coordinado en las Naciones Unidas queda bien ilustrada por los problemas surgidos en el contexto de los conflictos en el Iraq y la República Árabe Siria y, en particular, por el hecho de que determinados Estados hayan invocado la lucha contra el terrorismo para justificar un uso desproporcionado de la fuerza militar equiparable a la comisión de crímenes de guerra. La complejidad del marco jurídico y político relacionado con los conflictos armados asimétricos ha dado lugar a un uso intercambiable y ambiguo de términos extraídos del derecho penal, el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario<sup>64</sup>. El término “combatientes terroristas extranjeros” es quizá el mayor exponente de la difuminación de los conceptos de terrorismo y conflicto armado.

49. El mandato del Relator Especial hace que sea el único procedimiento de las Naciones Unidas dedicado expresa y exclusivamente a la protección y la promoción de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. La Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato en su resolución 2005/80. Posteriormente lo asumió el Consejo de Derechos Humanos, que en 2016 lo prorrogó mediante su resolución 31/3 por un nuevo período de tres años. El mandato incluye la transmisión e intercambio de información con todas las fuentes pertinentes acerca de las presuntas violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, la realización de visitas a los países y la presentación de informes al Consejo y a la Asamblea General. También incluye tareas como prestar servicios de asesoramiento o asistencia técnica a los Estados que lo soliciten; identificar, intercambiar y promover las mejores prácticas; así como trabajar en estrecha cooperación y establecer un diálogo asiduo con todos los agentes pertinentes, incluidos los órganos de las Naciones Unidas activos en la lucha contra el terrorismo.

50. El mandato es excepcionalmente amplio en comparación con otros procedimientos especiales y se encarga de examinar todos los derechos humanos que puedan verse afectados por las medidas de lucha contra el terrorismo. El Relator Especial ha encontrado un nivel desigual de cooperación por parte de los Estados. Sus informes temáticos y los de sus predecesores abordan necesariamente una amplia serie de temas. El mandato también desempeña una función en la infraestructura de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo como integrante del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo. Dentro de esa estructura se han establecido varios grupos de trabajo, incluido uno sobre los derechos humanos y el estado de derecho, dirigido conjuntamente por el ACNUDH, y otro dedicado a los derechos de las víctimas del terrorismo, al que ha contribuido el Relator Especial. Tras reflexionar sobre la labor realizada en los últimos seis años, y dada la complejidad y urgencia del contexto en que opera el mandato, el Relator Especial considera que ha llegado el momento de decir claramente que el adecuado desempeño de las funciones de este mandato es una tarea inabarcable para una entidad independiente que funciona con una limitada dotación de personal del ACNUDH, a tiempo parcial, con pocos recursos y una autoridad operacional muy limitada.

51. Naturalmente, el Relator Especial no trabaja en el vacío. Existen cuatro entidades clave de las Naciones Unidas cuya labor coincide con el tema central del mandato. Entre las entidades que llevan a cabo proyectos esenciales de derechos humanos en relación con la lucha contra el terrorismo (de carácter nacional o temático) están el ACNUDH, el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sin embargo, la labor de todas estas entidades (incluida la del Relator Especial) se ve lastrada por la falta de recursos

<sup>63</sup> Declaración del Secretario General en la ceremonia de su toma de posesión el 12 de diciembre de 2016.

<sup>64</sup> Véanse, por ejemplo, la resolución 2170 (2014) y la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad (S/PRST/2013/15).

y de coordinación central. Por ello, el objetivo de incorporar la protección de los derechos humanos en toda la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas está todavía muy lejos de cumplirse. A continuación figura un resumen necesariamente breve de la labor de derechos humanos llevada a cabo por las principales entidades de las Naciones Unidas competentes en la lucha contra el terrorismo, el cual (en opinión del Relator Especial) ilustra claramente la necesidad de crear un único órgano de coordinación.

52. El ACNUDH desempeña un papel central y en los últimos años ha llevado a cabo con gran éxito varias iniciativas puntuales en el ámbito de los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, como el informe del Alto Comisionado sobre el derecho a la privacidad en la era digital (A/HRC/27/37) y el subsiguiente debate (A/HRC/28/39); una mesa redonda sobre la utilización de drones de conformidad con el derecho internacional (A/HRC/28/38); el informe del Alto Comisionado sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/28/28); y un debate sobre los aspectos de derechos humanos de las labores de prevención y erradicación del extremismo violento (A/HRC/33/28). El ACNUDH desempeña una tarea fundamental mediante la labor de derechos humanos del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y promueve también continuamente las cuestiones de derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo mediante el diálogo bilateral a nivel diplomático y técnico de sus oficinas regionales con los Estados Miembros. El Relator Especial ha prestado asistencia en varias de estas iniciativas.

53. Muchos se han preguntado por qué el Equipo Especial y la Dirección Ejecutiva funcionan en terrenos paralelos y tienen mandatos que pueden entrar en conflicto. Señalan riesgos tales como una duplicación de esfuerzos y gastos, el exceso de personal, la incoherencia del asesoramiento prestado y la aparición de una posible jerarquía de influencia entre ambos órganos. Sin embargo, en realidad, los orígenes y los mandatos de estos dos órganos son sustancialmente diferentes. La Dirección Ejecutiva es una entidad del Consejo de Seguridad encargada de supervisar y apoyar la aplicación de sus resoluciones de lucha contra el terrorismo. El Equipo Especial fue establecido originariamente como una iniciativa de coordinación de la Oficina del Secretario General, refrendada por la Asamblea General, con el mandato de fortalecer la coordinación y la coherencia de las actividades contra el terrorismo del sistema de las Naciones Unidas.

54. Para muchos la pregunta sigue siendo por qué estas dos entidades de las Naciones Unidas, ambas dedicadas a la lucha contra el terrorismo y obligadas por su mandato a promover los derechos humanos, tienen iniciativas, programas y prioridades paralelas pero diferentes. La respuesta más sencilla es que hay que comparar lo que es comparable. La Dirección Ejecutiva es un órgano ejecutivo a cuyo mandato se ha añadido un elemento de derechos humanos. El Equipo Especial es un mecanismo de coordinación que incluye algunos proyectos de derechos humanos. Ninguno de los dos tiene por principal objetivo la protección y promoción de los derechos humanos. Lo que preocupa al Relator Especial es el grado en que el Equipo Especial, la Dirección Ejecutiva y la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la UNODC pueden garantizar efectivamente que las cuestiones de derechos humanos sigan ocupando un lugar destacado en la respuesta de las Naciones Unidas al terrorismo internacional. El Relator Especial considera evidente que la Organización debe expresarse de manera unívoca sobre tan importantes cuestiones. Cualquier cambio en la actual arquitectura debe situar los derechos humanos en primer plano.

55. El Equipo Especial participa en varias iniciativas de fomento de la capacidad a nivel internacional que incluyen algunos componentes de derechos humanos. El Relator Especial recuerda que el objetivo de la colaboración del Equipo Especial y sus entidades subsidiarias con cualquier Estado consiste en prestar asistencia para la plena aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. La Estrategia, que también debe orientar la labor de la Dirección Ejecutiva, sitúa a los derechos humanos en una posición prominente. Sin embargo, la prominencia concedida al pilar IV en la labor de las entidades pertinentes de las Naciones Unidas ha sido escasa, y hasta la reciente iniciativa del anterior Secretario General sobre la prevención del extremismo violento, no se había prestado verdadera atención a las cuestiones fundamentales que se plantean en el marco del pilar I. El Relator Especial considera claramente que los compromisos de protección de los

derechos humanos en el marco de los pilares I y IV deben tener mayor reflejo en la práctica del Equipo Especial, la Dirección Ejecutiva y la Subdivisión de Prevención del Terrorismo.

56. Si bien el ACNUDH realiza la mayor parte del trabajo relacionado con los derechos humanos del Equipo Especial, este también debería adoptar medidas para facilitar la incorporación de los derechos humanos en su labor. Con todo, no está suficientemente probado que exista un control sistemático de la incorporación de los derechos humanos por las entidades que conforman la Organización; tampoco hay muchos indicios de que las entidades del Equipo Especial hayan reconocido o afrontado hasta la fecha algunos de los principales problemas actuales relacionados con el cumplimiento del derecho internacional humanitario en las operaciones de lucha contra el terrorismo, y el mandato del Equipo Especial no incluye la evaluación de los países en cuanto a la compatibilidad con los derechos humanos.

57. Los grupos de trabajo del Equipo Especial han servido de plataforma para expresar preocupaciones de derechos humanos, pero han tendido a centrarse en el fomento de la capacidad y a elaborar informes sobre las actividades de entidades individuales en lugar de en iniciativas sustantivas para lograr una mayor coherencia política. Las iniciativas en curso del Equipo Especial centradas en derechos humanos incluyen la creación de un portal de asistencia a las víctimas del terrorismo; una campaña para mejorar las estrategias de comunicación para las víctimas del terrorismo; la realización de varios talleres conjuntamente con la Dirección Ejecutiva a fin de examinar estrategias para prevenir la propagación del extremismo violento; un análisis de género de las iniciativas de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas; y varias iniciativas conjuntas con el ACNUDH encaminadas al fomento de la capacidad en los Estados Miembros mediante la traducción y difusión de información sobre las mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo. El proyecto de formación en derechos humanos del personal de las fuerzas del orden en determinados países clave llevado a cabo por el grupo de trabajo en los dos últimos años ha tenido un éxito notable.

58. Así pues, es importante no subestimar la labor de derechos humanos realizada por el Equipo Especial en los últimos años. Sin embargo, difícilmente se puede describir como una estrategia central coherente o en la que se hayan establecido prioridades, lo cual se debe en gran parte a que el Equipo Especial carece del mandato necesario para realizar evaluaciones de derechos humanos que sean de acceso público. En el Equipo Especial se incluye el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, institución dotada de generosos recursos que conjuntamente diseña, financia y ejecuta proyectos de fomento de la capacidad para luchar contra el terrorismo. El Centro se estableció a partir de una donación de 100 millones de dólares de la Arabia Saudita y hasta ahora ha prestado en su labor insuficiente atención a las cuestiones de los pilares I y IV, centrándose sobre todo en las cuestiones relativas a la seguridad y el orden público.

59. La labor ejecutiva del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad corresponde fundamentalmente a la Dirección Ejecutiva, que fue establecida en 2004 y entró en funciones en 2005. La creación de la Dirección Ejecutiva brindó al Comité la oportunidad de avanzar hacia una posición más proactiva en la protección de los derechos humanos. El Comité recibió el mandato de coordinarse con el ACNUDH en las cuestiones relativas a la lucha contra el terrorismo (S/2004/124). Sin embargo, la Dirección Ejecutiva funciona con tan solo un pequeño contingente de personal debidamente cualificado. Entre 2005 y 2013, únicamente tuvo en plantilla a un Oficial de Derechos Humanos para abarcar la totalidad de su mandato, al cual se sumó un segundo oficial en 2013. Por sí misma, esta escasa dotación de personal podría hacer pensar que no se ha otorgado gran prioridad a la protección de los derechos humanos en el programa de trabajo de la Dirección Ejecutiva. No obstante, pese a esta limitación evidente, la Dirección Ejecutiva ha hecho lo posible por incluir elementos de los derechos humanos en aspectos de su labor.

60. En sus informes periódicos al Consejo de Seguridad sobre la labor de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, el Comité contra el Terrorismo señala que la Dirección Ejecutiva deberá tener en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos (S/2005/800 y S/2006/989). En mayo de 2006, el Comité aprobó unas orientaciones de política sobre derechos humanos para la Dirección Ejecutiva y, según consta en su sitio web, esta tiene ahora en cuenta sistemáticamente las cuestiones relativas a

los derechos humanos en todas sus actividades, incluidas las visitas a los países y otras interacciones con los Estados Miembros. Sin embargo, se ha expresado preocupación acerca de si un órgano con el mandato de dar efecto a las medidas de lucha contra el terrorismo promulgadas por el Consejo de Seguridad (incluidas las resoluciones aprobadas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas), como las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005), es el medio ideal para promover la protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, en particular si sus evaluaciones no se hacen públicas.

61. Un buen ejemplo de la labor reactiva de la Dirección Ejecutiva en el ámbito de los derechos humanos fue la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad sobre la incitación a la comisión de actos de terrorismo. En ella el Consejo subrayó que los Estados deben cerciorarse de que las medidas adoptadas para aplicar la resolución se ajusten al derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos. En el preámbulo se destacó que esas medidas pueden constituir una grave amenaza para la libertad de expresión. En respuesta, la Dirección Ejecutiva estableció un grupo de trabajo sobre las cuestiones planteadas en la resolución 1624 (2005) y los aspectos de derechos humanos de la lucha contra el terrorismo en el contexto de la resolución 1373 (2001). Los principales objetivos del grupo de trabajo son mejorar la cooperación y los conocimientos sobre derechos humanos del personal de la Dirección Ejecutiva y estudiar las formas en que el Comité contra el Terrorismo podría alentar más eficazmente a los Estados a que cumplan sus obligaciones de derechos humanos. En la resolución 2129 (2013), el Consejo de Seguridad alentó a la Dirección Ejecutiva a que siguiera desarrollando sus actividades en la esfera de los derechos humanos y el estado de derecho para que todos los asuntos relacionados con la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) se trataran de forma uniforme y con ecuanimidad, incluso, cuando proceda, en las visitas a los países organizadas con el consentimiento del Estado Miembro visitado y en la prestación de asistencia técnica.

62. En la práctica, las referencias a las normas de derechos humanos están ahora presentes en buena parte de los documentos de la Dirección Ejecutiva, incluidos sus informes confidenciales sobre los países, los informes que debe presentar al Consejo de Seguridad, sus encuestas mundiales sobre la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) y sus sesiones de información al Comité. La Dirección Ejecutiva procura tener en cuenta las preocupaciones de derechos humanos durante las visitas a los países y en otras interacciones con los Estados, así como en las conversaciones con las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil. Las cuestiones relativas a los derechos humanos ahora constituyen aproximadamente el 15% de los aspectos cubiertos por la principal herramienta de evaluación de la Dirección Ejecutiva, la evaluación detallada del cumplimiento, y se están elaborando nuevas ediciones de las guías técnicas publicadas por la Dirección Ejecutiva para la aplicación de las resoluciones 1373 (2001), 1624 (2005) y 2178 (2014) con el fin de incluir elementos de derechos humanos más sustanciales. No obstante, resultaría difícil considerar que la introducción de los derechos humanos en el programa de trabajo de la Dirección Ejecutiva es central o sistemática.

63. No cabe duda de que el hecho de que la Dirección Ejecutiva sea una entidad del Consejo de Seguridad otorga mayor peso a sus recomendaciones a los Estados en el ámbito de los derechos humanos. No obstante, la ausencia de un elemento sistemático y sustancial de derechos humanos en el mecanismo de aplicación del Consejo de Seguridad y el peso relativo concedido a los derechos humanos en relación con las cuestiones de la lucha contra el terrorismo y la política de seguridad plantean preocupaciones reales. Desde un punto de vista, la Dirección Ejecutiva es un órgano que tiene poder pero que no sitúa a los derechos humanos en un primer plano de preocupación, mientras que el Equipo Especial es un órgano de coordinación encargado de aplicar la Estrategia Global mediante iniciativas de fomento de la capacidad que no puede pedir cuentas a los Estados de manera significativa por las violaciones de los derechos humanos cometidas y que hasta la fecha no ha logrado incorporar la protección de los derechos humanos en todas las entidades que lo integran. Teniendo todo en cuenta, resulta sencillamente que en el acervo de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo no se hace suficiente hincapié en la protección de los derechos humanos. En opinión del Relator Especial, estas consideraciones refuerzan los argumentos a favor de reformar la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas para establecer un

único órgano de coordinación que sitúe la protección y promoción de los derechos humanos en el centro de la estrategia de las Naciones Unidas contra el terrorismo.

64. La Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la UNODC ha realizado importantes esfuerzos para incluir elementos de derechos humanos en sus proyectos relativos a la legislación, el fomento de la capacidad y la asistencia técnica, que abarcan cuestiones temáticas tales como las técnicas especiales de investigación, el uso de Internet con fines terroristas, la prevención de la propagación del extremismo violento, la lucha contra el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, la supervisión parlamentaria de las medidas de lucha contra el terrorismo, la extradición y la asistencia judicial mutua y los derechos de las víctimas del terrorismo.

65. Actualmente, la Subdivisión participa junto a la Unión Europea y la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo en una iniciativa sobre investigaciones y procesos judiciales efectivos en la lucha contra el terrorismo al tiempo que se respetan los derechos humanos y el estado de derecho en la región del Magreb; en una iniciativa sobre la respuesta de la justicia penal a la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros en la región del Oriente Medio y Norte de África y en los Estados de los Balcanes; y en un proyecto sobre el tratamiento de los delincuentes extremistas violentos y la prevención de la radicalización en las prisiones. Cada uno de estos proyectos tiene un componente de derechos humanos. Además, la UNODC está aplicando un componente específico de derechos humanos en su programa mundial de fomento de la capacidad, “Fortalecimiento del Régimen Jurídico contra el Terrorismo”, lo que ha conllevado la publicación de diversos módulos de capacitación sobre las respuestas de la justicia penal al terrorismo; los derechos humanos en la investigación y el enjuiciamiento; las repercusiones de la penalización de la apología del extremismo violento en los derechos humanos; los aspectos de derechos humanos de la cooperación jurídica internacional y la extradición; el fomento de la capacidad en las instituciones de formación judicial y policial; y la ejecución de varias iniciativas concretas de capacitación sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo en Kenya y Nigeria. La UNODC también ha iniciado recientemente un proyecto conjunto con el ACNUDH para examinar la dimensión de género de la respuesta de la justicia penal al terrorismo.

66. La posibilidad de solapamientos en la labor del ACNUDH, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la UNODC y el mandato del Relator Especial es evidente. Basándose en la experiencia adquirida en los seis últimos años del mandato y en la interacción con otras entidades de las Naciones Unidas competentes en materia de lucha contra el terrorismo, el Relator Especial está firmemente convencido de que la arquitectura de las Naciones Unidas en lo relativo a la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos necesita una reforma urgente: las diversas prioridades deberían quedar bajo la responsabilidad de un nuevo Secretario General Adjunto encargado de coordinar la lucha contra el terrorismo y responsable de toda la estrategia de lucha contra el terrorismo que trabajase en estrecha cooperación con el ACNUDH, a fin de situar los derechos humanos en el centro de todas las iniciativas de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas.

67. Un nuevo cargo de Secretario General Adjunto con el mandato de garantizar la protección de los derechos humanos y promover respuestas a los problemas de seguridad que resulten compatibles con los derechos humanos serviría para dotar a las Naciones Unidas de mayor capacidad para impulsar los derechos humanos como parte integrante de la seguridad. También serviría como motor institucional específico para promover las preocupaciones de derechos humanos y la labor del ACNUDH en la esfera de la lucha contra el terrorismo y permitiría aprovechar mejor unos recursos limitados. Para garantizar la coordinación y las buenas prácticas, el nuevo Secretario General Adjunto tendría que trabajar en estrecha colaboración y con el asesoramiento del ACNUDH. Lo ideal sería que el titular del nuevo cargo tuviese experiencia demostrada tanto en seguridad como en derechos humanos y asumiese la coordinación de la labor del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la UNODC.

## V. Conclusiones y recomendaciones

68. En el presente informe se resumen los avances realizados durante el período del mandato del Relator Especial en las principales cuestiones temáticas por él abordadas en el desempeño de su mandato. El Relator Especial es la única entidad en la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas a la que compete en exclusiva la responsabilidad específica de proteger y promover los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Esta situación se ha vuelto insostenible. El Relator Especial considera que es imposible cumplir adecuadamente las amplias responsabilidades del mandato a través de una única entidad autónoma que funciona con una limitada dotación de personal del ACNUDH, a tiempo parcial, con pocos recursos y una autoridad operacional sumamente restringida, y sin que exista una incorporación efectiva de los derechos humanos en las demás entidades que componen el acervo de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo.

69. La arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas debe ser reformada urgentemente. Tras examinar los mandatos y las responsabilidades de derechos humanos de las principales entidades de las Naciones Unidas que se ocupan de la lucha contra el terrorismo, el Relator Especial recomienda encarecidamente que se cree un nuevo cargo de Secretario General Adjunto encargado de coordinar la lucha contra el terrorismo, cuyas responsabilidades incluyan, fundamentalmente, la protección y la promoción de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, y que trabaje en estrecha cooperación y con el asesoramiento del ACNUDH.

---