



Asamblea General

Distr. general
9 de septiembre de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

45º período de sesiones

14 de septiembre a 2 de octubre de 2020

Temas 2 y 3 de la agenda

Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General

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

Terrorismo y derechos humanos

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Resumen

El presente informe se centra en las medidas adoptadas por los Estados para garantizar la responsabilidad penal por los abusos cometidos por grupos terroristas¹ contra los derechos humanos y las violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo. También establece los principales requisitos previstos en el derecho internacional de los derechos humanos para garantizar los derechos de las víctimas a un recurso y una reparación efectivos. En la última sección se ofrece orientación a los Estados sobre la forma de intensificar los esfuerzos para garantizar la rendición de cuentas y defender los derechos de las víctimas de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

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

¹ La expresión “grupo terrorista” se utiliza en el presente informe de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 37/27 y 42/18 y no representa reconocimiento alguno por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) de ninguna designación de un grupo como terrorista por un Estado o una organización regional o internacional.



I. Introducción

1. El presente informe se presenta en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 37/27 y 42/18, en las que el Consejo invitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que prestara la debida atención a los efectos negativos que tiene el terrorismo en el disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y en las presuntas violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales cometidas en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo, y a que informara periódicamente al Consejo de Derechos Humanos.

2. En esas dos resoluciones, el Consejo reafirmó su condena inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo y del apoyo financiero al terrorismo por ser injustificables, y condenó enérgicamente todos los actos terroristas por ser criminales e injustificables. Expresó suma preocupación por las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como del derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Reafirmó que los Estados debían velar por que las medidas que se adoptaran para luchar contra el terrorismo fueran conformes con el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario. Además, reconociendo que, en la lucha contra el terrorismo, se necesitaban un enfoque integral y una estrategia multidimensional que permitieran combatir los factores subyacentes y las condiciones que conducen el terrorismo, el Consejo instó a los Estados a que hicieran frente de manera efectiva a las condiciones que propician la propagación del terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo.

3. También en esas resoluciones, el Consejo deploró el sufrimiento que el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo causaban a las víctimas y sus familias. Exhortó a los Estados a que velaran por que toda persona que afirmara que sus derechos humanos o libertades fundamentales habían sido vulnerados por las medidas adoptadas o los medios empleados para luchar contra el terrorismo o el extremismo violento que conduce al terrorismo tuviera acceso a la justicia, a las debidas garantías procesales y a un recurso efectivo. El Consejo también destacó la importancia de establecer y mantener sistemas de justicia penal eficaces, imparciales, humanos, transparentes y responsables, de conformidad con las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del derecho internacional.

4. Si bien el número total y la tasa de incidentes relacionados con el terrorismo y de bajas provocadas por dichos incidentes han seguido disminuyendo desde que alcanzaran su nivel máximo en 2014, los actos terroristas siguen siendo una verdadera amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La lucha contra el terrorismo continúa siendo una prioridad fundamental para muchos Estados y, por consiguiente, se están dedicando más esfuerzos a investigar y enjuiciar a los presuntos autores de delitos relacionados con el terrorismo. En consonancia con esa tendencia y con las resoluciones del Consejo 37/27 y 42/18, el presente informe se centra en las medidas adoptadas por los Estados para garantizar la responsabilidad penal por los abusos contra los derechos humanos cometidos mediante actos terroristas y las violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo. También establece los principales requisitos establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos para garantizar los derechos de las víctimas a un recurso y una reparación efectivos. En la última sección se ofrece orientación a los Estados sobre la forma de intensificar los esfuerzos para garantizar la rendición de cuentas y defender los derechos de las víctimas de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

5. El informe se presentó en un momento en que la enfermedad por coronavirus (COVID-19) hacía estragos en muchos Estados y comunidades y se cobraba muchas vidas. Las consecuencias de la pandemia y de ciertas respuestas a esta también exacerbaban las deficiencias ya existentes en materia de protección de los derechos humanos. Como ha

señalado la Alta Comisionada, en las respuestas a esa emergencia sanitaria mundial se deben respetar los derechos humanos². Si bien algunos derechos humanos se pueden limitar legítimamente por motivos de salud pública, esas limitaciones deben estar previstas en la ley, ser necesarias, proporcionadas y no discriminatorias e imponerse con salvaguardias procesales, de modo que el estado de derecho y el disfrute básico de los derechos humanos no sean también víctimas de la respuesta a la pandemia.

6. No obstante, al aplicar medidas excepcionales o de emergencia en respuesta a la COVID-19, algunos Estados han recurrido a medidas e instrumentos de lucha contra el terrorismo. La convergencia de los enfoques adoptados respecto de la lucha contra el terrorismo y las medidas de salud pública ha suscitado preocupación, en particular por el carácter excesivo de las medidas de seguridad y sus efectos desproporcionados en determinadas personas y grupos. Además, como también ha señalado la Alta Comisionada, la pandemia mundial ha hecho que afloren las desigualdades estructurales, la discriminación y las causas fundamentales de la violencia y los conflictos³. La situación ha brindado nuevas oportunidades a los agentes terroristas para explotar las vulnerabilidades de las comunidades locales. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo es particularmente pertinente en ese contexto al destacar que la marginación, la discriminación y otras violaciones de los derechos humanos figuran entre los principales factores que propician el terrorismo y el extremismo violento. Por ello, los Estados deben intensificar sus esfuerzos para hacer frente a las condiciones que propician el terrorismo y el extremismo violento, incluso y en particular en tiempos de crisis como el actual.

II. Problemas de derechos humanos: rendición de cuentas y derechos de las víctimas

A. Derechos humanos y rendición de cuentas

7. La rendición de cuentas por las violaciones graves del derecho internacional humanitario y las violaciones manifiestas del derecho internacional de los derechos humanos es fundamental para promover el respeto del estado de derecho. Es un elemento disuasorio contra futuras violaciones y ofrece una medida de reparación y justicia a las víctimas de los más graves delitos. También intensifica los esfuerzos por asegurar y mantener la paz. Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, los Estados deben investigar, enjuiciar y castigar las violaciones de los derechos humanos y, si hay pruebas suficientes, enjuiciar a los presuntos autores y castigarlos si se los declara culpables.

8. Los Estados están obligados a investigar y enjuiciar los delitos de terrorismo⁴. También deben asegurarse de que sus políticas y prácticas de lucha contra el terrorismo se ajusten plenamente al derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. Esas dos dimensiones interrelacionadas se han destacado en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y en numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General. En sus resoluciones 37/27 y 42/18, el Consejo de Derechos Humanos también destacó la importancia de asegurar el acceso a la justicia y la rendición de cuentas, y exhortó a los Estados a que velaran por que toda persona que afirmara que sus derechos humanos o libertades fundamentales habían sido vulnerados por las medidas adoptadas o los medios empleados para luchar contra el terrorismo o el extremismo violento que conduce al terrorismo tuviera acceso a la justicia, a las debidas garantías procesales y a un recurso efectivo, y por que las víctimas de violaciones y abusos contra los derechos humanos obtuvieran compensaciones y reparaciones adecuadas, efectivas y prontas que incluyeran, según procediera, la restitución, la indemnización, la rehabilitación y las garantías de no

² Véase <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25915&LangID=E>.

³ Véanse <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25916&LangID=S> y www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26195&LangID=E.

⁴ Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad.

repetición, como base fundamental de toda estrategia para luchar contra el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo.

9. Algunos Estados han adoptado medidas para investigar determinadas violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo. No obstante, los resultados de las investigaciones y los procedimientos judiciales conexos suelen ser inaccesibles⁵. Preocupa especialmente la falta de transparencia sobre la rendición de cuentas del personal de los servicios de inteligencia, en particular por la tortura o los malos tratos infligidos a personas sospechosas de haber cometido actos de terrorismo⁶. Otro motivo de preocupación es la amplia inmunidad de que a veces gozan en la legislación nacional los agentes del orden u otros funcionarios del Estado, que puede permitirles eludir parcial o totalmente su obligación de rendir cuentas por la comisión de violaciones graves de los derechos humanos⁷.

10. Muchas de las denuncias de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el contexto de operaciones antiterroristas se refieren a torturas y malos tratos. El Comité contra la Tortura ha insistido repetidamente en que la tortura no puede justificarse bajo ninguna circunstancia⁸. El Comité de Derechos Humanos también ha destacado que la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se extiende asimismo a supuestos de amenaza terrorista, por lo que no puede invocarse para justificar el uso de la tortura con objeto de extraer información de presuntos terroristas⁹. Ha recordado que las denuncias de malos tratos deben ser investigadas pronta, minuciosa e imparcialmente por las autoridades competentes y que se deben tomar las medidas que procedan contra quienes sean declarados culpables¹⁰.

11. El funcionamiento de mecanismos judiciales de rendición de cuentas dignos de crédito por las violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo sigue siendo parcial y poco sistemático¹¹. La insuficiencia de las respuestas a las violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo socava la eficacia de todo el enfoque e impide disuadir de manera coherente a los funcionarios y agentes del Estado de que cometan graves violaciones de los derechos humanos en el futuro. Especialmente en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, esas prácticas también dificultan el logro de una paz y una seguridad sostenibles.

B. Obstáculos a la responsabilidad penal

12. La rendición de cuentas por los delitos y las violaciones de los derechos humanos relacionados con el terrorismo puede y debe garantizarse de diversas formas complementarias. Muchos Estados han dado prioridad a la responsabilidad penal como la

⁵ Por ejemplo, UNAMI y ACNUDH, "Report on the protection of civilians in the context of the Ninewa Operations and the retake of Mosul City, 17 October 2016-10 July 2017" (2017), págs. 29, 39 y 40; Universidad de las Naciones Unidas (UNU) e Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment: Transitional Justice and Violent Extremism* (UNU, 2018), pág. 111; y CCPR/C/NGA/CO/2, párrs. 30 y 31.

⁶ Véanse A/HRC/22/52 y Corr.1.

⁷ Por ejemplo, A/HRC/43/46/Add.1, párrs. 45 a 47; Cecilia Polizzi, "The crime of terrorism: an analysis of criminal justice processes and accountability of minors recruited by the Islamic State of Iraq and Al-Sham", *UC Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 24, núm. 1 (2018), págs. 26 y 27; www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/A-HRC-37-CRP-3.pdf, págs. 9 a 12; y A/HRC/38/44/Add.1, párrs. 56 a 58.

⁸ Comité contra la Tortura, observación general núm. 2 (2007), relativa a la aplicación del artículo 2, párrs. 3, 6, 19 y 25.

⁹ *Lupión c. España* (CCPR/C/125/D/2657/2015), párr. 9.3.

¹⁰ *Ibid.*, párrs. 9.8 y 11.

¹¹ Por ejemplo, Human Rights Watch, *World Report 2015: Events of 2014* (2015), pág. 483; Amnistía Internacional, *Stars on their shoulders. Blood on their hands: War crimes committed by the Nigerian military* (Londres, 2015), págs. 10 y 42; CCPR/C/CMR/CO/5, párr. 25; CCPR/C/ROU/CO/5, párrs. 33 y 34; S/2019/454, párr. 49; <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-24.pdf>; y A/HRC/43/76, párrs. 31 a 33.

principal, y a veces única, vía de rendición de cuentas por la comisión de delitos relacionados con el terrorismo. Si bien el enjuiciamiento penal constituye una forma importante de protección jurídica, debe complementarse con otros mecanismos que atiendan a imperativos adicionales y tengan más plenamente en cuenta los derechos de las víctimas.

13. El Consejo de Seguridad ha exhortado a los Estados Miembros a que evalúen e investiguen a las personas sospechosas respecto de las cuales tengan motivos suficientes para creer que son terroristas, incluidos los presuntos combatientes terroristas extranjeros y sus familiares acompañantes, incluidos sus cónyuges e hijos, que entren en sus territorios, a que elaboren y lleven a cabo evaluaciones minuciosas del riesgo que plantean esas personas, y a que adopten medidas adecuadas, incluidas medidas de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración adecuadas, y ha puesto de relieve que los Estados Miembros deben asegurarse de adoptar todas esas medidas de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional¹². Diversas medidas de rendición de cuentas han resultado efectivas en algunos contextos nacionales para reprimir y prevenir las violaciones de los derechos humanos¹³.

1. Legislación antiterrorista

14. Todavía no se ha adoptado una definición completa de terrorismo en los instrumentos jurídicos universales destinados a prevenir los actos terroristas ni en las resoluciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas. A falta de una definición convenida internacionalmente, el derecho de los derechos humanos y los principios fundamentales del estado de derecho imponen ciertos parámetros para definir los actos de terrorismo en las legislaciones nacionales, en particular los principios de seguridad jurídica, claridad de la definición y legalidad. El artículo 15, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que enuncia un derecho que no admite excepción en virtud del Pacto, es particularmente instructivo a ese respecto. Además, la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, junto con la definición modelo propuesta en 2005 por el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, proporcionan orientación sobre las características acumulativas de los actos terroristas¹⁴.

15. El derecho de los derechos humanos exige que las leyes que penalizan el terrorismo sean accesibles, estén formuladas con precisión, sean únicamente aplicables a la lucha antiterrorista y no sean discriminatorias ni tengan carácter retroactivo¹⁵. La falta de la precisión necesaria propicia la aplicación excesivamente generalizada y la interpretación abusiva de las políticas antiterroristas, lo que socava la protección de los derechos humanos de las personas y los grupos y afecta a las expresiones y conductas legítimas.

16. Algunos Estados han elaborado y aplicado leyes antiterroristas genéricas y ambiguas que, a menudo, no requieren una conducta violenta. A veces, esas leyes indican expresamente las conductas protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos, por ejemplo el ejercicio legítimo de las libertades de expresión, de reunión pacífica o de asociación. En algunas leyes, la definición de terrorismo incluye conductas tales como “insultar la reputación del Estado”, con lo que se podría penalizar cualquier crítica contra el Gobierno o sus políticas. Otras leyes formuladas en términos genéricos crean nuevos delitos como “defender”, “alentar”, “glorificar” o apoyar el terrorismo, lo que puede constituir una injerencia innecesaria o desproporcionada en las libertades de expresión, de reunión pacífica y de asociación¹⁶. Como han afirmado los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, las definiciones excesivamente genéricas de conceptos o actos específicos de terrorismo o de conductas conexas facilitan la violación de

¹² Resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad, párr. 29. Véase también la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, párr. 4.

¹³ Por ejemplo, A/HRC/36/50/Add.1, párrs. 7, 14 y 22.

¹⁴ E/CN.4/2006/98, párrs. 35 a 41.

¹⁵ A/HRC/28/28, párr. 28; Resolución 72/180 de la Asamblea General, párr. 5 o); y A/HRC/8/13, párrs. 19 a 23.

¹⁶ A/HRC/28/28, párr. 22; y A/HRC/31/65, párr. 39.

los derechos humanos y las libertades fundamentales¹⁷. Las organizaciones de la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos, los periodistas, los miembros de grupos de minorías religiosas o étnicas¹⁸ y otras personas pueden verse afectados por la aplicación abusiva o discriminatoria de una legislación antiterrorista excesivamente genérica¹⁹.

17. La frecuente inclusión en las leyes antiterroristas de los países de un delito ambiguo de pertenencia o vinculación a un grupo terrorista puede plantear problemas prácticos de aplicación. En 2014, la Alta Comisionada observó que la legislación nacional que no definía la “pertenencia” ni exigía la existencia de un vínculo entre esta y la condición o actividad prohibida sería contraria al principio de legalidad, en particular en los casos en que esa pertenencia diera lugar a la imposición de sanciones o penas específicas, como la prisión²⁰.

18. Cuando los delitos de pertenencia o vinculación a un grupo terrorista no están definidos o lo están de manera ambigua, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los tribunales pueden interpretar esos conceptos de forma amplia y declarar la culpabilidad de personas que tal vez no hayan incurrido en ninguna conducta ilegal ni en otro comportamiento que genere responsabilidad penal. Las condenas por esos delitos a menudo se basan en pruebas que no son suficientes para demostrar la pertenencia o vinculación a un grupo terrorista. Por ejemplo, en Nigeria se tipifica como delito la mera pertenencia a un grupo terrorista sin especificar el alcance de la noción de “pertenencia”²¹. Del mismo modo, en los juicios celebrados con arreglo a la legislación antiterrorista a los que asistió la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI), cuando condenaban a personas del Estado Islámico en el Iraq y el Levante, por lo general los jueces no se basaban en la comisión de un acto terrorista específico y consideraban suficiente que se demostrara la mera “pertenencia” o “vinculación” a un grupo terrorista interpretada en sentido amplio, a menudo sin entrar a valorar las pruebas en las que se habían basado²².

19. En septiembre de 2014, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2178 (2014) para combatir la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros. En diciembre de 2017 aprobó la resolución 2396 (2017), que se basa en la resolución 2178 (2014) y se centra en las medidas destinadas a hacer frente al regreso y el traslado de los combatientes terroristas extranjeros y sus familias, en la que se pide a los Estados que redoblen sus esfuerzos en materia de seguridad de las fronteras, intercambio de información y justicia penal. En respuesta, muchos Estados promulgaron nuevas leyes o endurecieron su legislación antiterrorista vigente²³ introduciendo algunas variantes en las definiciones para penalizar la pertenencia o vinculación a un grupo terrorista²⁴. Esas disposiciones tienen una repercusión directa en las estrategias de enjuiciamiento, como se examina a continuación.

20. Otro hecho preocupante en relación con la ampliación de la legislación antiterrorista es la aplicación a niños de leyes y procedimientos diseñados para adultos. Las leyes antiterroristas genéricas a menudo no distinguen adecuadamente entre niños y adultos, lo que socava la condición especial de los niños y las salvaguardias de que deben disfrutar en

¹⁷ Véanse KGZ 3/2020, ETH 3/2019, PHL 4/2020, pág. 4, y CHN 13/2020, págs. 4 y 5, disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>; CCPR/C/BEL/CO/6, párrs. 11 y 12; CCPR/C/BGR/CO/4, párrs. 33 y 34; A/HRC/8/13, párrs. 20 a 22; A/HRC/44/49/Add.1, párrs. 26 y 27; y CCPR/C/TJK/CO/3, párrs. 23 y 24.

¹⁸ Por ejemplo, A/HRC/40/52/Add.3, párr. 8.

¹⁹ ACNUDH, Report on the human rights situation in Ukraine: 16 August to 15 November 2019, párrs. 74 y 75. CERD/C/SWE/CO/22-2, párr. 20; y CAT/C/NER/CO/1, párr. 31.

²⁰ A/HRC/28/28, párr. 26.

²¹ UNU e Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, pág. 102.

²² UNAMI y 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” (Bagdad, enero de 2020), pág. 15.

²³ Human Rights Watch, *World Report 2017: Events of 2016* (2017), págs. 27 a 38; A/HRC/40/52, párr. 3; A/73/361, párr. 43; y A/HRC/28/28, párrs. 21, 26, 49 y 50.

²⁴ Anthony Dworkin, “Beyond good and evil: why Europe should bring ISIS foreign fighters home”, European Council on Foreign Relations, informe de políticas, octubre de 2019, pág. 7.

virtud de las normas internacionales de justicia de menores²⁵. En el estudio mundial sobre los niños privados de libertad publicado en 2019, se constató que los Estados invocaban cada vez más motivos de seguridad nacional para actuar contra niños, lo que socavaba las normas establecidas en materia de derechos del niño, como la obligación de privarles de libertad únicamente como medida de último recurso y la de prestar asistencia a los niños que hayan sido ilegalmente reclutados por grupos armados designados como terroristas o extremistas violentos para su rehabilitación y reintegración²⁶.

2. Garantías procesales y derecho a un juicio justo

21. El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que tienen por objeto asegurar una correcta administración de justicia, garantizan una serie de derechos específicos en los procedimientos judiciales²⁷, incluidos los de carácter penal. Los Estados deben velar por que se respeten todas las garantías procesales al detener, acusar y enjuiciar a una persona sospechosa de delitos relacionados con el terrorismo. La Asamblea General ha destacado la importancia de establecer y mantener sistemas de justicia penal eficaces²⁸, y ha instado a los Estados a que, en la lucha contra el terrorismo, observen las debidas garantías procesales consagradas en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, según proceda²⁹.

22. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado preocupación por el respeto de las garantías procesales durante las diferentes fases de los procedimientos penales iniciados contra personas sospechosas de delitos relacionados con el terrorismo³⁰. Entre otras cosas, han mostrado preocupación por la larga duración de la prisión preventiva³¹, el recurso a la tortura y los malos tratos durante la detención³², el uso de confesiones forzadas como prueba en los tribunales³³, la imposición de restricciones a la asistencia letrada y la falta de independencia judicial³⁴. Si bien a veces reflejan problemas más generalizados en materia de cumplimiento de la ley y administración de justicia, los efectos de esas deficiencias son particularmente graves en el contexto del enjuiciamiento de actos terroristas.

23. Algunos Estados tratan de juzgar a los sospechosos de delitos relacionados con el terrorismo en tribunales especiales, militares o de seguridad. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado preocupación por la compatibilidad de esos juicios con el derecho a ser oído con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley³⁵. Según el Comité de Derechos Humanos, el enjuiciamiento de civiles por tribunales militares debe ser excepcional, es decir, limitarse a los casos en que el Estado pueda demostrar que el recurso a dichos tribunales es necesario y está justificado por motivos objetivos y serios, y que, por la categoría específica de los individuos y las infracciones de que se trata, los tribunales civiles no están en condiciones

²⁵ Por ejemplo, A/HRC/39/72, párr. 56; CAT/C/NER/CO/1, párrs. 29 y 30; y Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 24 (2019), relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil, párrs. 97 a 101.

²⁶ A/74/136, párrs. 73 a 78.

²⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 32 (2007), relativa al derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, párr. 2.

²⁸ Resolución 73/174 de la Asamblea General, párr. 9.

²⁹ Resolución 72/180 de la Asamblea General, párr. 5 s).

³⁰ Por ejemplo, CCPR/C/NER/CO/2, párr. 14.

³¹ Varios Estados, como la Arabia Saudita, el Chad, Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Túnez, han ampliado la duración de la prisión preventiva de las personas sospechosas de terrorismo. Véase Human Rights Watch, *World Report 2017*. Véase también CAT/C/NER/CO/1, párrs. 9 y 15.

³² A/HRC/43/46/Add.1, párrs. 30 a 32; y CCPR/C/MRT/CO/2, párr. 26.

³³ Por ejemplo, A/HRC/28/69 y Corr.1, párrs. 104 y 105.

³⁴ A/HRC/44/49/Add.1, párr. 26. Véanse también CCPR/C/MUS/CO/5, párr. 27; y <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-24.pdf>.

³⁵ CCPR/C/PAK/CO/1, párrs. 21 a 24; CCPR/C/JOR/CO/5, párr. 26; CCPR/C/CMR/CO/5, párr. 11; A/73/362, párrs. 47 y 50; A/HRC/40/52/Add.2, párrs. 30 y 31; y EGY 2/2018, págs. 4 y 5, que puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

de llevar adelante esos procesos. El Comité también considera que, en general, los tribunales militares no deben juzgar a civiles por delitos punibles con la pena de muerte³⁶.

24. Otro posible obstáculo a la imparcialidad es la invocación de las doctrinas del interés o el secreto de Estado en las actuaciones judiciales, cuando esas doctrinas sirven para excluir pruebas relevantes por motivos como el riesgo para la seguridad nacional, impidiendo así la plena rendición de cuentas por las violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos³⁷. La utilización de testigos anónimos y de información clasificada basada en informes de seguridad o de inteligencia también puede vulnerar el derecho a una defensa adecuada cuando dichas pruebas no se corroboran de manera independiente o solo se pone a disposición del acusado su contenido esencial³⁸. Asimismo, a veces se basa la instrucción en testimonios de informantes secretos cuya fiabilidad no puede contrastarse suficientemente. En algunos países, los resultados de esa instrucción se utilizan como pruebas en el juicio. Por ejemplo, en los juicios celebrados en el Iraq por terrorismo, los jueces suelen basarse en declaraciones de testigos anónimos. Los observadores en esos juicios no han visto ningún caso en que el abogado defensor haya tenido la oportunidad de impugnar o refutar esos informes con repreguntas al testigo o los testigos anónimos, o en que el juez haya adoptado otras medidas para reducir al mínimo los efectos adversos de esas declaraciones anónimas en el derecho a un juicio justo³⁹. Si bien la protección de los testigos es un componente importante de la correcta administración de justicia, también debe garantizarse debidamente la igualdad de medios entre la acusación y la defensa.

25. Preocupa especialmente cuando las irregularidades en los procedimientos dan lugar a la imposición de la pena de muerte. Las salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte, aprobadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 1984/50, siguen constituyendo normas mínimas que deben aplicarse en los Estados que todavía imponen la pena capital⁴⁰. Establecen que solo podrá ejecutarse la pena capital de conformidad con una sentencia firme dictada por un tribunal competente, tras un proceso jurídico que ofrezca todas las garantías posibles para asegurar un juicio justo, equiparables como mínimo a las que figuran en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Según el Comité de Derechos Humanos, en el caso de los juicios que conducen a la imposición de la pena de muerte, el respeto escrupuloso de las garantías de un juicio imparcial es particularmente importante. La imposición de la pena capital al término de un juicio en que no se hayan respetado las disposiciones del artículo 14 del Pacto constituye una violación del derecho a la vida⁴¹.

26. De conformidad con el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los países que no hayan abolido la pena capital solo podrá imponerse la pena de muerte por los “más graves delitos”. El Comité de Derechos Humanos ha considerado que la expresión “los más graves delitos” debe interpretarse de forma restrictiva y limitarse exclusivamente a delitos de extrema gravedad de homicidio intencional. Un cierto grado de participación o de complicidad en la comisión de incluso los delitos más graves no puede justificar la imposición de la pena de muerte⁴². No obstante, hay investigaciones que indican que, desde julio de 2018, varios Estados han aprobado leyes que prevén la pena de muerte o amplían su aplicación por delitos relacionados con el terrorismo, incluso a menores infractores⁴³, y ello a pesar de la prohibición de imponer la pena de muerte por

³⁶ Comité de Derechos Humanos, observaciones generales núm. 36 (2018), relativa al derecho a la vida, párr. 45, y núm. 32, párr. 22.

³⁷ Elizabeth Stubbins Bates, *Terrorism and International Law: Accountability, Remedies, and Reform – A Report of the IBA Task Force on Terrorism* (Oxford, Oxford University Press, 2011), págs. 185 a 188.

³⁸ A/HRC/43/46/Add.1, párr. 38; y A/HRC/40/52/Add.2, párr. 46.

³⁹ UNAMI y ACNUDH, “Human rights in the administration of justice in Iraq”, pág. 8. Véase también A/HRC/43/46/Add.1, párr. 38.

⁴⁰ E/2015/49, párr. 60.

⁴¹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 32, párr. 59.

⁴² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36, párr. 35.

⁴³ Por ejemplo, PAK 6/2018, pág. 5, que puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

delitos cometidos por personas de menos de 18 años⁴⁴. En otros Estados se mantiene la pena de muerte por delitos que no pueden considerarse “los más graves delitos”⁴⁵.

27. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han seguido expresando preocupación por la falta de garantías procesales en los juicios por terrorismo en los que se impone la pena de muerte⁴⁶, incluso por delitos que no cabe considerar “los más graves delitos”⁴⁷. Por ejemplo, en la República Árabe Siria se puede imponer la pena de muerte por cualquier acto que provoque la destrucción parcial de un edificio público, un establecimiento industrial, una embarcación u otra instalación, la perturbación de los medios de transporte o las comunicaciones o la muerte de una persona⁴⁸. Además, esa pena se impone tras un procedimiento judicial sin las debidas garantías⁴⁹. En Somalia, a pesar de los indicios de que el Gobierno puede estar considerando la posibilidad de establecer una moratoria, se sigue imponiendo la pena de muerte. Los tribunales militares tienden a condenar a muerte a la mayoría de los miembros de Al-Shabaab sobre la base del Código Penal de 1962 en juicios en que, según se informa, no se respetan las debidas garantías⁵⁰.

28. Algunos Estados han puesto en marcha iniciativas para abolir la pena de muerte por delitos relacionados con el terrorismo. Por ejemplo, en Uganda, la Ley de Revisión de la Legislación de Sanciones en Materia Penal (Enmiendas Varias) de 2019 dispuso la eliminación de la pena de muerte obligatoria del Código Penal, de la Ley de Antiterrorista de 2002 y de otras leyes. El Chad pasó a ser un Estado abolicionista tras enmendar su legislación antiterrorista, que anteriormente preveía la pena de muerte por determinados delitos relacionados con el terrorismo.

3. Aplicación de la legislación antiterrorista

29. Una de las principales preocupaciones en lo que respecta a la aplicación de la legislación antiterrorista es la tipificación de delitos ambiguos basados en una situación de “pertenencia” o “vinculación” a un grupo terrorista, que ha pasado a ocupar un lugar importante en las estrategias de enjuiciamiento de las personas sospechosas de delitos relacionados con el terrorismo, incluidas las mujeres, en varios países. Como observó la Dirección Ejecutiva del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo, la pertenencia a una organización terrorista es, hasta la fecha, el delito relacionado con el terrorismo del que más se acusa a las mujeres que regresan cuando son juzgadas y ha dado lugar a condenas de mujeres en varios Estados Miembros, también en Europa y Oriente Medio⁵¹.

30. Para invocar los delitos de pertenencia o vinculación, algunos Estados se han basado en pruebas circunstanciales o insuficientes. En varios países, la sospecha de la pertenencia de una persona a un grupo extremista violento o terrorista se basa principalmente en consideraciones demográficas o en la afiliación a una secta o una religión⁵². En otros casos,

⁴⁴ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 37 a)) disponen que no se puede imponer la pena de muerte por delitos cometidos por personas menores de 18 años.

⁴⁵ Por ejemplo, en Egipto, la legislación antiterrorista actualizada contempla la pena de muerte por financiación del terrorismo. Véanse <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25787&LangID=S>; y, en Etiopía, en la proclamación de 2020 para prevenir y controlar el terrorismo, se prevé la pena de muerte por determinados delitos de terrorismo. Véase A/HRC/44/49/Add.1, párrs. 26 y 27.

⁴⁶ A/HRC/40/52/Add.2, párr. 48; y CCPR/C/BHR/CO/1, párr. 31.

⁴⁷ E/C.12/CMR/CO/4, párrs. 38 y 39; y ARM 3/2018, BEL 4/2019, KGZ 2/2018, RUS 18/2018 y USA 18/2019, que pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁴⁸ República Árabe Siria, Código Penal, art. 305, párr. 3.

⁴⁹ Véanse www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_hrc_31_crp_1.pdf, párrs. 16 y 35; y Cecilia Polizzi, “The crime of terrorism”, pág. 24.

⁵⁰ UNU e Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, pág. 143.

⁵¹ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Analytical brief: the prosecution of ISIL-associated women”, julio de 2020, pág. 3.

⁵² En Nigeria, al parecer, la sociedad condena de manera generalizada a las poblaciones locales que han vivido bajo el dominio de Boko Haram y desconfía de ellas. Véase Idayat Hassan, “What is justice? Exploring the need for accountability in the Boko Haram insurgency”, *Harvard Human Rights*

a menudo se ha presumido que las personas que se encuentran en zonas anteriormente controladas por un grupo terrorista están afiliadas a ese grupo o lo han apoyado de alguna manera. En esos casos no parece examinarse a fondo el alcance y la naturaleza de esa afiliación, el apoyo realmente prestado o la existencia de coacción o coerción⁵³. Esas presunciones generalizadas han convertido en presuntos terroristas a muchas personas, entre ellas las que han permanecido en territorios controlados por esos grupos. Además, la amplia interpretación de las nociones de “pertenencia” o “vinculación” ha llevado en algunos casos a los tribunales a condenar a mujeres por el simple hecho de ser familiares de presuntos combatientes del Estado Islámico en el Iraq y el Levante, o por realizar servicios y tareas básicas para ellos, como labores domésticas⁵⁴.

31. Ese amplio enfoque ha provocado la aplicación de duras leyes y políticas antiterroristas a muchas personas, así como enjuiciamientos apresurados y viciados. En algunas circunstancias, podría constituir una forma de castigo colectivo contra ciertas comunidades⁵⁵. Además, ha hecho que se gasten unos recursos limitados en acusar y juzgar a personas que podrían beneficiarse de procesos de rendición de cuentas alternativos distintos del proceso judicial oficial⁵⁶.

32. Algunas de las conductas que se consideran actos de terrorismo en la legislación nacional también pueden constituir crímenes internacionales, incluidos crímenes de guerra. Para reconocer debidamente el alcance de tales actos criminales, así como el interés de las víctimas, es preciso enjuiciar esos crímenes internacionales, ya sea en lugar de los delitos de terrorismo o además de ellos. Sin embargo, en los países en que se han cometido graves actos de terrorismo, como el Iraq⁵⁷ y la República Árabe Siria, la legislación nacional no tipifica adecuadamente los crímenes internacionales, lo que en la práctica impide enjuiciarlos como tales e imponer sanciones proporcionales a los autores. También preocupa el escaso enjuiciamiento de los actos de violencia sexual relacionada con los conflictos que se cometen en el contexto del terrorismo, a pesar de las resoluciones del Consejo de Seguridad en las que se reconoce que la violencia sexual es un delito de terrorismo y se pide a los Estados que la investiguen y enjuicien⁵⁸.

33. En algunos países, esa situación se ve exacerbada por la concesión de amnistías, a menudo mediante acuerdos con términos mal definidos, a excombatientes o personas vinculadas a grupos terroristas, que no se ajustan al derecho y la normativa internacionales. La ambigüedad de esos acuerdos ha hecho que en algunos casos las personas interesadas no dispongan de los elementos de información necesarios para decidir si colaboran o no con las autoridades, puesto que de ello podría derivarse desde una amnistía hasta un enjuiciamiento con arreglo a una legislación que prevé duras penas. Si bien las amnistías pueden ser admisibles en derecho internacional en determinadas situaciones, algunos crímenes, en particular el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y las violaciones manifiestas de los derechos humanos, nunca pueden ser susceptibles de amnistía⁵⁹. Si no se excluye explícitamente esa conducta de los acuerdos de amnistía o de las leyes de ejecución, se incumplirían las obligaciones del Estado de llevar a

Journal, versión en línea, 27 de diciembre de 2017. Puede consultarse en <https://harvardhrj.com/2017/12/what-is-justice-exploring-the-need-for-accountability-in-the-boko-haram-insurgency/>.

⁵³ En el Iraq, muchos civiles que residían en el territorio controlado por el Estado Islámico en el Iraq y el Levante tuvieron que cooperar con el grupo. Véase ONU e Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, pág. 47.

⁵⁴ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Analytical brief: the prosecution of ISIL-associated women”, págs. 3 y 4.

⁵⁵ Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) y ACNUDH, “Human rights and the peace process in Mali (January 2016–June 2017): executive summary”, febrero de 2018, págs. 4 y 5; y UNAMI y ACNUDH, “Human rights in the administration of justice in Iraq”, págs. 11 y 14.

⁵⁶ Por ejemplo, los sistemas de justicia penal de Malí, el Níger y Nigeria están sobrecargados y apenas avanzan en la lucha contra el terrorismo. Véase <https://issafrica.org/iss-today/could-alternative-justice-help-counter-terrorism>.

⁵⁷ Por ejemplo, A/HRC/38/44/Add.1, párrs. 48 y 49.

⁵⁸ Por ejemplo, S/2020/487, párr. 15; y S/2018/250, párrs. 20, 45 y 46.

⁵⁹ ACNUDH, *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Amnistías* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.09.XIV.1).

los responsables ante la justicia y de velar por que las víctimas de esas violaciones dispongan de un recurso efectivo⁶⁰.

34. En Somalia, por ejemplo, la falta de transparencia de los procesos en los que se determinan los sospechosos que van a ser amnistiados y la falta de claridad sobre los requisitos que deben cumplirse para ello ha hecho que se puedan conceder amnistías según las circunstancias de cada caso y que los posibles desertores de Al-Shabaab arriesguen su vida doblemente: primero por escapar de Al-Shabaab, y después por la posibilidad de que los consideren de alto riesgo y, por lo tanto, los enjuicien en procesos de justicia militar. Las mujeres y los representantes de la sociedad civil del país se han opuesto ferozmente a la concesión de amnistías generales por crímenes internacionales que no son admisibles en derecho internacional⁶¹. En Nigeria, el Gobierno ha emprendido amplias negociaciones con Boko Haram en las que se prevé la concesión de amnistías, de manera que se evita el enjuiciamiento de algunos de los más bárbaros autores de violaciones de los derechos humanos. Muchos nigerianos se han opuesto a esa política, ya que no aborda los crímenes cometidos ni contribuye a poner fin al ciclo de violencia. En el Iraq, en cambio, en virtud de las enmiendas introducidas en noviembre de 2017 en la Ley núm. 27/2016 de Amnistía General, los sospechosos de terrorismo no pueden acogerse a amnistías, independientemente de la gravedad de los delitos de que se les acuse.

35. La aplicación generalizada de la legislación antiterrorista está dando lugar al encarcelamiento de numerosos presos preventivos y personas condenadas por delitos relacionados con el terrorismo. Esos excesos también sirven para exacerbar el extremismo violento. Con frecuencia se encarcela a elementos destacados de los grupos terroristas junto a miembros de bajo nivel, e incluso a veces junto a presuntas víctimas de actos de terrorismo acusadas de vinculación con grupos terroristas, en condiciones deficientes.

4. Enjuiciamiento de los presuntos combatientes extranjeros

36. El fenómeno de los combatientes extranjeros y los esfuerzos de los Estados por lograr que cada responsable rinda cuentas de sus actos plantean cuestiones distintas. Un grupo específico de presuntos combatientes extranjeros ha atraído la atención internacional en los últimos años: los extranjeros que se unieron a grupos terroristas en el Iraq o en la República Árabe Siria, muchos de los cuales están ahora en poder de las autoridades *de facto* del nordeste de la República Árabe Siria. Se estima que hay unos 11.000 excombatientes del Estado Islámico en el Iraq y el Levante reclusos en cárceles de la República Árabe Siria por las autoridades *de facto*, de los cuales 2.000 o más son combatientes extranjeros de unas 60 naciones diferentes⁶². Además, unas 12.000 personas de origen extranjero, en su mayoría mujeres y niños, con presuntos vínculos familiares con combatientes del Estado Islámico en el Iraq y el Levante, están reclusas por separado en campamentos para personas desplazadas.

37. El Secretario General⁶³ y la Alta Comisionada⁶⁴ han exhortado repetidamente a los Estados a que faciliten la repatriación de los extranjeros, en particular las mujeres y los niños. No obstante, muchos Estados de origen se han mostrado reacios a aceptar el regreso de sus nacionales, en particular de los hombres, que fueron al Iraq o a la República Árabe Siria. Ello ha hecho que un gran número de presuntos combatientes extranjeros y sus familias sigan retenidos por las autoridades *de facto* del nordeste de la República Árabe Siria. La repatriación de mujeres y niños se ha estudiado caso por caso. Algunos Estados han tomado medidas para privar de nacionalidad a los presuntos combatientes y sus

⁶⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2. Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), relativa a la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto.

⁶¹ UNU e Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, pág. 136.

⁶² Véanse, por ejemplo, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Al%20Hol%20Snapshot_26Jul2020.pdf; www.unicef.org/press-releases/governments-should-repatriate-foreign-children-stranded-syria-its-too-late; y https://resourcecentre.savethechildren.net/node/17512/pdf/childrens_crisis_report_06052020.pdf.

⁶³ Véase www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-07-06/secretary-generals-remarks-the-opening-of-the-virtual-counter-terrorism-week-united-nations-delivered.

⁶⁴ Véase <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25986&LangID=S>.

familiares. Un pequeño número de Estados se ha comprometido a repatriar a sus nacionales y otros han empezado a hacerlo. La Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha afirmado que la repatriación supone a la vez el cumplimiento positivo de las obligaciones internacionales que incumben a los Estados en virtud de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad y una respuesta humanitaria acertada ante la difícil situación de las personas recluidas en campamentos superpoblados. También ha afirmado que esa medida contribuye a combatir la impunidad porque permite enjuiciar a las personas de cuyo comportamiento delictivo existen pruebas suficientes⁶⁵.

38. En 2018, el sistema de las Naciones Unidas elaboró orientaciones sobre las respuestas basadas en los derechos humanos a la situación de los combatientes extranjeros y sus familias⁶⁶. No obstante, los Estados de origen siguen señalando la existencia de obstáculos prácticos que les impiden ocuparse de los presuntos combatientes extranjeros y sus familias. Con frecuencia, se trata de obstáculos relacionados con consideraciones de seguridad y limitaciones operacionales y prácticas, como la imposibilidad de acceder a los campamentos para prestar servicios consulares a sus nacionales en razón del conflicto armado en curso. En lo que respecta al enjuiciamiento penal, los Estados también han señalado la dificultad de reunir información o pruebas contra los repatriados que puedan ser admisibles en procedimientos penales sustanciados con arreglo a la legislación nacional. Se ha propuesto que se establezca un mecanismo judicial especial de rendición de cuentas para juzgar a esos sospechosos. En espera de que se adopte esa medida, la opción preferida sigue siendo repatriar a los extranjeros recluidos en campamentos o centros de detención⁶⁷. Según se informa, las autoridades *de facto* del nordeste de la República Árabe Siria han creado tribunales especiales de lucha contra el terrorismo, conocidos como tribunales de “defensa del pueblo”, para enjuiciar a los sospechosos acusados de haber cometido delitos en el país. La mayoría de los sospechosos han sido condenados por delitos relacionados con el terrorismo, como la pertenencia o vinculación a un grupo terrorista. Existe preocupación por la conveniencia y la equidad de esos procedimientos. Además, las autoridades *de facto* no han querido enjuiciar a los presuntos miembros de origen extranjero del Estado Islámico en el Iraq y el Levante, a los que en cambio se mantiene recluidos o se envía al Iraq para ser juzgados.

39. Si bien cabe reconocer la legitimidad de las consideraciones que plantean los Estados de origen con respecto a la seguridad y las pruebas al ocuparse de sus nacionales presuntos combatientes extranjeros, también hay que tener plenamente en cuenta las obligaciones aplicables en materia de derechos humanos, incluido el deber de investigar las violaciones manifiestas de los derechos humanos que estos hayan cometido⁶⁸. Además, toda consideración de seguridad debe basarse estrictamente en pruebas y someterse a un control independiente apropiado. A pesar de las restricciones de acceso a los lugares de los hechos en el Iraq y en la República Árabe Siria, sigue habiendo informaciones sobre actividades y conductas de determinados combatientes extranjeros, lo que contribuye a la preparación de causas penales contra los combatientes que regresan y a su enjuiciamiento. Cabe citar, entre otras, la información recabada por 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 y la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria.

⁶⁵ A/HRC/43/46/Add.1, párr. 9. Véase también www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25510&LangID=E.

⁶⁶ Véase www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf.

⁶⁷ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Analytical brief: the prosecution of ISIL-associated women”, pág. 6.

⁶⁸ En relación con los deberes de los Estados, véase el análisis jurídico publicado por la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias titulado “Extra-territorial jurisdiction of States over children and their guardians in camps, prisons, or elsewhere in the northern Syrian Arab Republic”, párr. 3.

40. Algunos excombatientes que han regresado a Estados miembros de la Unión Europea en particular han sido investigados y enjuiciados por delitos relacionados con el terrorismo, como la pertenencia a una organización terrorista. En una minoría de casos en varios Estados miembros de la Unión Europea se ha juzgado a los combatientes extranjeros al mismo tiempo por delitos de terrorismo y por otros crímenes internacionales, como crímenes de guerra⁶⁹. Según la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la acumulación de las acusaciones por delitos de terrorismo y crímenes de guerra acarrea penas más largas en caso de condena⁷⁰. Además, algunos Estados han comenzado a crear dependencias especializadas en crímenes de guerra con el fin de enjuiciar los crímenes internacionales y los delitos relacionados con el terrorismo⁷¹.

C. Derechos de las víctimas

41. Los actos terroristas siguen cobrándose numerosas vidas y atentando de forma importante contra la integridad física y mental y la seguridad de las personas. El terrorismo no conoce fronteras y provoca destrucción y desplazamientos masivos. Según el Global Terrorism Index, el alcance geográfico de los efectos del terrorismo no ha disminuido en los últimos años, ya que 103 países registraron por lo menos un incidente terrorista en 2018 y 71 países sufrieron por lo menos una muerte por esa causa ese mismo año⁷². Las mujeres y las niñas en particular suelen ser el blanco directo de los grupos terroristas y sufrir violencia de género en forma de trata de personas, violación, prostitución forzada y matrimonio forzado.

42. Las víctimas del terrorismo y sus familias tienen derecho a un recurso efectivo y a una reparación íntegra, por lo que los Estados tienen, entre otras, la obligación de excluir toda posibilidad de impunidad por los actos de terrorismo⁷³. Los Estados deben investigar sistemáticamente cada atentado terrorista de forma rápida, exhaustiva, eficaz e independiente⁷⁴. El Comité de Derechos Humanos ha destacado que incumbe a los Estados partes la obligación de proceder con la diligencia debida para adoptar medidas positivas razonables que no les impongan una carga desproporcionada ante amenazas a la vida razonablemente previsible que procedan de particulares y entidades privadas, incluidos grupos armados o terroristas, cuya conducta no sea atribuible al Estado⁷⁵.

43. Las víctimas de violaciones de los derechos humanos, incluidas las cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo, tienen derecho a un recurso efectivo y a una reparación íntegra. Ese derecho está consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos⁷⁶. Además de investigar y enjuiciar tanto los atentados terroristas como las infracciones cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo, los Estados deben facilitar la participación de las víctimas en los juicios penales y civiles y en las investigaciones públicas sobre esos atentados e infracciones. Los Estados deben promulgar leyes y procedimientos que faciliten la provisión de una reparación íntegra, que incluya una

⁶⁹ Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), *Cumulative prosecution of foreign terrorist fighters for core international crimes and terrorism-related offences* (2020), pág. 26; y Trial International, *Universal Jurisdiction Annual Review 2020 – Terrorism and international crimes: prosecuting atrocities for what they are* (2020), pág. 12.

⁷⁰ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Analytical brief: the prosecution of ISIL-associated women”, pág. 4.

⁷¹ Por ejemplo, A/HRC/40/52/Add.4, párr. 16; www.hrw.org/report/2014/09/16/long-arm-justice/lessons-specialized-war-crimes-units-france-germany-and%20y%20https://redress.org/wp-content/uploads/2018/03/UJAR_2018.pdf, págs. 8 a 10.

⁷² Véase <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>.

⁷³ A/74/790, párr. 14.

⁷⁴ A/HRC/20/14, párrs. 33 y 44.

⁷⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36, párr. 21. Véase también A/66/310, párr. 20.

⁷⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 3; Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), arts. 13 y 34; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 63; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, art. 14; y Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, art. 8.

indemnización y apoyo psicológico, a las víctimas de actos terroristas, según proceda. El apoyo a las víctimas también debe incluir asistencia humanitaria y asistencia letrada para que puedan acceder a un recurso efectivo y a la justicia.

44. La indemnización nunca podrá sustituir al enjuiciamiento de los autores ni a la revelación de la verdad en cumplimiento de las obligaciones internacionales aplicables en materia de derechos humanos. Tampoco debe condicionarse a la capacidad de las víctimas de obtener una reparación de los autores o de su caudal hereditario. Lo ideal es que las víctimas tengan la opción de beneficiarse de programas de reparación y asistencia administrados por el Estado⁷⁷. Las disposiciones modelo sobre reparación y asistencia a las víctimas elaboradas en 2010 por el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo como una de las prácticas óptimas en la lucha contra el terrorismo⁷⁸ y los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones ofrecen una serie de orientaciones útiles a ese respecto⁷⁹.

45. Otra valiosa orientación en los contextos del terrorismo y la lucha antiterrorista es la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, que figura en el anexo de la resolución 40/34 de la Asamblea General. En el artículo 2 se indica que podrá considerarse víctima a una persona, con arreglo a la Declaración, independientemente de que se enjuicie o condene al perpetrador. Lo más importante es que se afirma que en la expresión “víctima” se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. Ese es también el enfoque adoptado en la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, que establece que por “víctima” se entenderá la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada (art. 24, párr. 1).

46. El anterior Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha declarado que no hay ninguna contradicción entre la defensa de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo y la de los derechos humanos de las personas afectadas por las medidas antiterroristas⁸⁰.

47. La creación de plataformas para las víctimas de actos terroristas y de violaciones de los derechos humanos cometidos en el contexto de la lucha contra el terrorismo y su participación en el diseño o la aplicación de los mecanismos de justicia pueden contribuir a su recuperación⁸¹ y reforzar la legitimidad pública general de esos mecanismos. Ello también puede lograrse, entre otras cosas, aumentando el acceso de las víctimas a las actuaciones judiciales y ofreciéndoles una protección adecuada contra la intimidación, las represalias y otras injerencias arbitrarias en sus derechos, incluido el derecho a la intimidad⁸².

48. Es necesario prestar más atención a las víctimas en el contexto de los procesos judiciales. Las víctimas de los actos terroristas, como otras víctimas de delitos graves, suelen desear que se determine y se dé a conocer la verdad sobre sus experiencias y sufrimientos. Sin embargo, con frecuencia los sistemas de justicia penal de los Estados se centran excesivamente en el objetivo más concreto de lograr condenas y prestan escasa atención al derecho independiente de las víctimas a un recurso efectivo y una reparación.

⁷⁷ A/HRC/8/13, párr. 55; y A/HRC/40/52/Add.4, párr. 20.

⁷⁸ A/HRC/16/51, párr. 25.

⁷⁹ Véase también CCPR/C/158.

⁸⁰ A/66/310, párr. 23.

⁸¹ Haid, “Breaking the cycle of violence: transitional justice for the victims of ISIS in Syria”, documento de investigación, Middle East and North Africa Programme (Londres, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, abril de 2020), pág. 10.

⁸² A/HRC/19/38, párr. 28.

En particular, en los juicios relacionados con el terrorismo, el punto de vista y las declaraciones de las víctimas han tenido mucho menos protagonismo que el delito cometido, y la asistencia de las víctimas al juicio también tiende a ser más limitada⁸³.

49. La rehabilitación y reintegración de las mujeres y los niños que han estado vinculados o presuntamente vinculados a grupos extremistas violentos y terroristas, que a menudo también son víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, incluida la violencia sexual, sigue siendo problemática. Se les sigue considerando principalmente como “afiliados” y su posible doble papel como simpatizantes y víctimas entraña complejidades. En la República Árabe Siria, un gran número de supervivientes de graves violaciones de los derechos humanos, en su mayoría mujeres y niños, siguen viviendo en campamentos de personas desplazadas controlados por las autoridades *de facto* sin que se sepa muy bien cómo resolver su situación. La inmensa mayoría de las personas que están en los campamentos son iraquíes y sirios, que conviven con nacionales de terceros países. A diferencia de los adultos y niños varones recluidos en centros de detención, esas mujeres y niños no son sospechosos de haber participado en combates con el Estado Islámico en el Iraq y el Levante. Aunque no se les acusa de ningún delito en la República Árabe Siria, no se les permite salir de los campamentos. Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, en los últimos meses han surgido problemas crecientes y persistentes en materia de protección, en particular en el contexto de la posible propagación de la COVID-19 en los campamentos de desplazados⁸⁴.

50. Las mujeres y los niños que son víctimas de graves abusos de los derechos humanos suelen ser revictimizados por las comunidades, los agentes del orden y los encargados de formular políticas. A pesar de que se ha documentado de manera adecuada la comisión de actos de violencia sexual por grupos terroristas en lugares como el Iraq, Malí, Nigeria y la República Árabe Siria, todavía no se enjuician debidamente esos delitos⁸⁵. Además, las supervivientes de la violencia sexual y sus hijos, incluidos los nacidos de violaciones cometidas en tiempo de guerra, apenas tienen acceso a la justicia y sufren altos niveles de estigma y discriminación⁸⁶. En 2018 se lograron algunos progresos en el Afganistán, donde se enjuició y condenó a personas acusadas de violación por las partes en el conflicto, incluidos talibanes⁸⁷. En una causa judicial en el Iraq, una víctima de violencia sexual relacionada con el conflicto testificó sobre los actos que había sufrido mientras estaba en poder del acusado, un miembro del Estado Islámico en el Iraq y el Levante, aunque se acusó a este de afiliación a un grupo terrorista y no de delitos de violencia sexual⁸⁸.

III. Conclusiones y recomendaciones

51. **El terrorismo representa un grave peligro para la paz y la seguridad internacionales. Tiene efectos negativos en el disfrute de una amplia gama de derechos humanos e inflige un daño multidimensional a corto y largo plazo a las personas, las comunidades y los Estados. Las respuestas a la amenaza del terrorismo y el extremismo violento deben basarse en el respeto del estado de derecho y los derechos humanos. De lo contrario, las medidas de lucha contra el terrorismo pueden llegar a ser contraproducentes y contribuir a propagar aún más el terrorismo y el extremismo violento.**

52. **No se puede subestimar la importancia de la rendición de cuentas tanto por los delitos relacionados con el terrorismo como por las violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo. La rendición de cuentas contribuye a prevenir la comisión de delitos y de violaciones de los derechos**

⁸³ UNAMI y ACNUDH, “Human rights in the administration of justice in Iraq”, págs. 13 y 14.

⁸⁴ Véase https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A1%20Hol%20Snapshot_26Jul2020.pdf.

⁸⁵ S/2019/280, párrs. 25, 52, 60 y 61.

⁸⁶ CEDAW/C/NGA/CO/7-8, párr. 15 c); y S/2019/280, párrs. 20 y 21.

⁸⁷ S/2019/280, párr. 31.

⁸⁸ Véanse Alissa J. Rubin, “She faced her ISIS rapist in court, then watched him sentenced to death”, *New York Times*, 2 de marzo de 2002; y Holly Johnston, “‘My dream came true’: Yezidi survivor watches as ISIS rapist sentenced to death”, Rudaw, 3 de marzo de 2020.

humanos en el futuro y a disuadir de ello. Los Estados deberían redoblar sus esfuerzos por investigar, enjuiciar y castigar debidamente a los autores tanto de delitos relacionados con el terrorismo como de violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo, con miras a hacer justicia y combatir el clima de impunidad que se observa en varios Estados a ese respecto. Los Estados también deberían velar por que todas las fuerzas de seguridad se atengan al derecho internacional y reforzar su capacitación para prevenir futuras infracciones.

53. A fin de establecer y mantener un sistema de justicia penal acorde con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, los Estados deberían:

a) Asegurar la plena conformidad de su legislación antiterrorista y la aplicación de esta con la normativa internacional, respetando estrictamente el principio de legalidad;

b) Velar por que, al enjuiciar delitos cometidos por miembros de grupos terroristas, se tengan en cuenta todos y cada uno de los actos delictivos que estos hayan cometido;

c) Incorporar los crímenes internacionales en la legislación nacional para complementar y reforzar las leyes antiterroristas;

d) Adoptar más medidas para impedir que se inflijan torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes a las personas sospechosas de haber cometido delitos relacionados con el terrorismo y evitar el enjuiciamiento de civiles por tribunales militares o especiales. Todos los juicios deberían respetar y asegurar el derecho a un juicio justo y las garantías procesales previstas en el derecho internacional.

54. Los Estados que mantienen la pena capital deberían establecer una moratoria del uso de la pena de muerte y, entretanto, realizar un examen exhaustivo de la legislación pertinente y de su aplicación a fin de cumplir la normativa internacional, en particular en lo que respecta a la limitación del uso de la pena de muerte a “los más graves delitos”, la prohibición absoluta de su imposición a personas que tenían menos de 18 años en el momento de cometerse el delito y el estricto respeto de las garantías procesales.

55. Se debería dar prioridad a la prestación de apoyo y asistencia para reforzar la capacidad de los Estados de investigar y enjuiciar los crímenes según el derecho internacional, también en aplicación del principio de jurisdicción universal, de conformidad con la normativa internacional.

56. Los presuntos combatientes extranjeros y sus familiares reclusos en campamentos de desplazados y campos de detención deberían ser repatriados a sus Estados de origen, de conformidad con el principio de no devolución, a menos que sean procesados con arreglo a la normativa internacional cuando se alegue de manera fundamentada que han incurrido en una conducta delictiva. Los Estados deberían tener en cuenta las orientaciones elaboradas por las Naciones Unidas en 2018 sobre las respuestas basadas en los derechos humanos a la situación de los combatientes extranjeros y sus familias.

57. Se deberían tener en cuenta los derechos humanos de todas las víctimas de actos terroristas, sin discriminación alguna. Las iniciativas de los Estados encaminadas a garantizar la rendición de cuentas por los delitos relacionados con el terrorismo deberían adoptar fundamentalmente un enfoque centrado en las víctimas. Las víctimas deberían tener acceso a la justicia en el marco de su derecho a conocer la verdad y a ser escuchadas. Deberían disponer de un recurso efectivo y recibir una reparación íntegra, proporcional al daño sufrido. Deberían tener la posibilidad de participar de manera efectiva en los procedimientos judiciales y otros mecanismos para comprender todas las dimensiones de los acontecimientos. Se debería proteger a las víctimas que decidan participar contra la intimidación, las represalias y la interferencia arbitraria en sus derechos. Esos principios también son de aplicación a las víctimas de prácticas antiterroristas abusivas.

58. Se debería tener plenamente en cuenta la dimensión de género de los actos terroristas. Si bien ha aumentado la preocupación por práctica de la esclavitud, incluida la esclavitud sexual, y la trata de personas por parte de grupos terroristas, esos delitos siguen sin investigarse y enjuiciarse suficientemente. Los niños nacidos de violaciones perpetradas en esos contextos sufren un estigma y un rechazo particulares. Se deberían reconocer a esos niños derechos tanto en calidad de niños como en calidad de víctimas.

59. Los Estados deberían tener en cuenta la perspectiva y la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los grupos de víctimas y sus defensores, en sus iniciativas destinadas a garantizar la rendición de cuentas por los delitos de terrorismo y las violaciones de los derechos humanos cometidos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. La sociedad civil está en una posición única para comprender las necesidades e intereses de las víctimas y plantear sus preocupaciones, lo que contribuye a dar respuestas más legítimas y eficaces. Con ese fin, se alienta también a los Estados a que presten asistencia financiera a las organizaciones que apoyan a las víctimas del terrorismo y a las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos.
