



Asamblea General

Distr. general
12 de mayo de 2022
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

50º período de sesiones

13 de junio a 8 de julio de 2022

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

En el presente informe, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos trata de la relación entre la igualdad, la no discriminación y la lucha contra el terrorismo, centrándose en la medida en que las respuestas de los Estados al terrorismo respetan los derechos a la igualdad y a la no discriminación de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos. Al respecto, la Alta Comisionada examina la proscripción de entidades y personas terroristas y su inclusión en listas de control, la elaboración de listas de control, la vigilancia y moderación de contenidos, la aplicación de la ley y la justicia penal, y la privación de la nacionalidad. Debido a los importantes riesgos de discriminación por motivos de raza, origen étnico, religión y opinión política, la Alta Comisionada recomienda una serie de medidas legislativas, estructurales y de políticas para prevenir la discriminación en la lucha contra el terrorismo.

* Se acordó publicar este informe tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 45/11 del Consejo de Derechos Humanos. En la resolución, el Consejo reafirmó su condena inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas terroristas. También destacó la responsabilidad que tienen los Estados de proteger contra esos actos a las personas que se encuentren en su territorio, cumpliendo plenamente las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional. Esos elementos se han destacado también en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y en numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

2. En la misma resolución, el Consejo instó a los Estados a que velasen por que las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo no fuesen discriminatorias, y a que no recurrieran a la elaboración de perfiles basados en estereotipos fundados en motivos étnicos, raciales o religiosos o cualquier otro motivo de discriminación prohibido por el derecho internacional. También puso de relieve que el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo no pueden ni deben asociarse con ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico¹.

3. Los últimos decenios han demostrado que las consecuencias que tienen el terrorismo y las medidas antiterroristas para los derechos humanos no son idénticas para todos los miembros y grupos de la sociedad. En algunos contextos, los grupos terroristas se han dirigido específicamente contra determinados grupos a través de sus tácticas de propaganda y reclutamiento y, en ocasiones, atentando violentamente contra grupos minoritarios o religiosos. La Alta Comisionada y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han afirmado que algunos grupos se han visto afectados de forma desproporcionada por las medidas antiterroristas².

4. Teniendo esto en cuenta, el presente informe se centra en el impacto de las medidas antiterroristas en el disfrute de los derechos a la igualdad y a la no discriminación. En anteriores informes al Consejo de Derechos Humanos sobre la lucha contra el terrorismo, y sobre el terrorismo y los derechos humanos, la Alta Comisionada se ha centrado, entre otros, en los temas de la responsabilidad penal por delitos relacionados con el terrorismo; las medidas legislativas adoptadas por los Estados; el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona; la prohibición de la tortura y los malos tratos; los combatientes extranjeros y sus familias; las debidas garantías procesales y las sanciones selectivas; el derecho a un juicio imparcial; el derecho a la intimidad; los derechos económicos, sociales y culturales; y los derechos de las víctimas.

5. La Alta Comisionada examina en primer lugar los derechos a la igualdad y a la no discriminación (parte II), y analiza hasta qué punto determinados tipos de medidas antiterroristas pueden ser discriminatorios (parte III). Posteriormente, expone conclusiones y recomendaciones para ayudar a los Estados Miembros a garantizar el cumplimiento de los derechos a la igualdad y a la no discriminación en la lucha contra el terrorismo (parte IV).

II. Derechos a la igualdad y a la no discriminación

6. Los derechos a la igualdad y a la no discriminación se han plasmado en la Carta de las Naciones Unidas³, la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴ y tratados mundiales y regionales de derechos humanos⁵.

¹ En el párrafo 103 de la resolución 75/291 de la Asamblea General figuran términos similares.

² Véase, por ejemplo, [A/72/287](#), párrs. 7, 15 y 34 a 42. Véase también [A/HRC/45/27](#), párr. 16.

³ Preámbulo y Artículos 1, apartado 3, y 55.

⁴ Arts. 1, 2 y 7.

⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2 y 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 2; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 2; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 5; y Convención Internacional sobre la

7. Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y dar efectividad a los derechos a la igualdad y a la no discriminación, incluso en la lucha contra el terrorismo, lo que ha sido reafirmado en repetidas ocasiones por el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos⁶. Esas obligaciones entrañan el deber de abstenerse de violar esos derechos y los deberes positivos de protegerlos y darles efectividad. La prohibición de la discriminación también limita las posibilidades de los Estados para apartarse legalmente de sus obligaciones en materia de derechos humanos⁷.

8. Para que un acto constituya discriminación, debe haber un trato diferencial, definido como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia”⁸ que se basen en cualquier motivo protegido por el derecho internacional de los derechos humanos. Esos motivos protegidos incluyen la raza, el color, el sexo⁹, el idioma, la religión, la opinión política o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social¹⁰, incluida la discapacidad¹¹. Otros motivos reconocidos son la edad, la salud, la nacionalidad, el lugar de residencia y la situación económica y social¹².

9. No todas las formas de trato diferencial constituyen una discriminación¹³. Para que se considere discriminatorio, el trato debe tener por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos¹⁴. Esto abarca tanto las formas directas como las formas indirectas de trato diferencial¹⁵. Los derechos anulados o menoscabados no se limitan a los enumerados en el derecho internacional de los derechos humanos, sino que también pueden ser derechos reconocidos a las personas en el derecho interno¹⁶. El requisito central es, por tanto, que el trato diferencial impida a las personas disfrutar de sus derechos “en condiciones de igualdad” con las demás¹⁷. Para que sea compatible con el derecho de los derechos humanos, la diferencia de trato debe basarse en criterios razonables y objetivos, y

Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, art. 7. Véanse también el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), art. 14, y su Protocolo núm. 12, art. 1; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 1, párr. 1, y 24; y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, arts. 2, 3 y 28.

⁶ Véase, por ejemplo, la resolución 76/169 de la Asamblea General, preámbulo y párrs. 10 y 14.

⁷ Como se establece en el artículo 4, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, esas disposiciones no pueden entrañar discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 18 (1989), párr. 7; y Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 1, párr. 1. Véase también la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 1.

⁹ El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que el motivo de sexo abarca la orientación sexual y la identidad de género: véanse *Young v. Australia* (CCPR/C/78/D/941/2000) y *G. v. Australia* (CCPR/C/119/D/2172/2012).

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 26.

¹¹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 5, párr. 2.

¹² Véase, por ejemplo, Paul M. Taylor, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights* (Cambridge University Press, 2020), págs. 752 a 782.

¹³ Comité de Derechos Humanos, *S. W. M. Broeks v. los Países Bajos*, comunicación núm. 172/1984, párr. 13. En su observación general núm. 18 (1989), el Comité ha aclarado que la prohibición de la discriminación no excluye el trato diferencial positivo en cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos (párr. 10).

¹⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 18 (1989), párr. 7. Véanse también Comité de Derechos Humanos, *Genero v. Italia* (CCPR/C/128/D/2979/2017), párr. 7.3; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 1, párr. 1; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 14 (1993), párr. 1; y Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 1.

¹⁵ Comité de Derechos Humanos, *Althammer y otros v. Austria* (CCPR/C/78/D/998/2001), párr. 10.2; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Trujillo Calero v. Ecuador* (E/C.12/63/D/10/2015), y observación general núm. 20 (2009), párr. 10; y Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 6 (2018), párr. 18.

¹⁶ Comité de Derechos Humanos, *S. W. M. Broeks v. los Países Bajos*, párr. 12.3.

¹⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 18 (1989), párr. 7.

perseguir un objetivo legítimo en virtud del tratado de derechos humanos aplicable¹⁸. La exigencia de criterios razonables y objetivos implica que el trato debe ser necesario y proporcional a la consecución de los legítimos objetivos que se persiguen¹⁹. Los objetivos reconocidos como legítimos en los tratados de derechos humanos incluyen, por ejemplo, la protección de la seguridad nacional o el orden público²⁰.

10. Que el trato diferencial sea razonable y objetivo dependerá de las circunstancias de cada caso²¹. Algunas formas de trato diferencial solo serán admisibles en circunstancias limitadas y excepcionales. El Comité de Derechos Humanos ha sostenido, así, que el trato diferencial basado en uno de los motivos concretos enumerados en el Pacto impone una pesada carga al Estado parte para explicar la razón de la diferenciación²². También es muy estrecha la permisividad para el trato diferencial en los casos en que la persona se encuentra en una situación particular de vulnerabilidad, por ejemplo, debido a las intersecciones entre diferentes formas de discriminación²³.

11. Como se ha mencionado, los Estados también tienen la obligación de proteger y dar efectividad a los derechos a la igualdad y a la no discriminación. Los tratados internacionales de derechos humanos incluyen una amplia gama de obligaciones positivas de ese tipo para garantizar la igualdad sustantiva. Entre las obligaciones que incumben a los Estados cabe citar las medidas para reducir la desigualdad y hacer frente a la discriminación sistémica o estructural²⁴, mediante la aprobación de programas de políticas integrales, incluidas medidas educativas y un trato diferencial positivo y temporal²⁵. Además, los Estados tienen la obligación de proteger contra la discriminación. Esto significa que los Estados pueden ser considerados responsables por no ejercer la debida diligencia para prevenir, castigar, investigar y reparar la discriminación cometida por agentes no estatales²⁶. Los Estados prohibirán por ley toda apología del odio que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia²⁷.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 13; Comité de Derechos Humanos, *Genero c. Italia*, párr. 7.3; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), párr. 13.

¹⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 6, y *Genero c. Italia*, párr. 7.6; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), párr. 13, y *Trujillo Calero c. el Ecuador*, párr. 19.5. Véase también Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), párr. 8.

²⁰ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, *Borzov c. Estonia* (CCPR/C/81/D/1136/2002).

²¹ El Comité de Derechos Humanos, por ejemplo, adoptó un criterio de revisión menos riguroso en un caso relativo a la denegación de la ciudadanía, sobre la base de consideraciones de seguridad nacional (véase *Borzov c. Estonia*, párrs. 7.3 y 7.4).

²² Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, *Müller y Engelhard c. Namibia* (CCPR/C/74/D/919/2000), párr. 6.7. Para un ejemplo en el que el Comité aplicó este criterio en casos relativos a la discriminación por motivos de religión, véase *Yaker c. Francia* (CCPR/C/123/D/2747/2016), párr. 8.14.

²³ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), párr. 17, y *Trujillo Calero c. el Ecuador*, párr. 19.2. Véase también Comité de Derechos Humanos, *Yaker c. Francia*, párr. 8.15.

²⁴ Véanse, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), párrs. 8 y 9; Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 18 (1989), párr. 10; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 28 (2010), párr. 20.

²⁵ Véanse, por ejemplo, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 2, párr. 2, y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observación general núm. 32 (2009); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 5, párr. 4; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, recomendación general núm. 20 (2009), párr. 9; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 25 (2004).

²⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 8, en donde el Comité aclara las obligaciones de los Estados de garantizar todos los derechos del Pacto, incluida la prohibición de la discriminación. Véanse también Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 2 apartado e), y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 28 (2010), párrs. 13 y 17.

²⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 20, párr. 2. Véase también Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 4, apartados a)

III. Igualdad y no discriminación en la lucha contra el terrorismo

A. Introducción

12. El derecho internacional impone a los Estados la obligación de luchar contra el terrorismo. En virtud del derecho de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de proteger los derechos de todas las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción, entre otras cosas frente a las amenazas que plantea el terrorismo. Sin embargo, el derecho de los derechos humanos también impone requisitos sobre la forma en que deben aplicarse esas medidas para que sean legales. En la presente sección se analizan ejemplos en los que las respuestas al terrorismo suscitan inquietud en relación con la prohibición de la discriminación en el derecho internacional de los derechos humanos²⁸. Como señalaron el Secretario General en sus observaciones en la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas de Jefes de Organismos Antiterroristas de los Estados Miembros y el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 45/11, la discriminación en la aplicación de las respuestas al terrorismo corre el riesgo de menoscabar la eficacia de la lucha contra el terrorismo²⁹. Las medidas discriminatorias corren el riesgo de alienar a algunos grupos y crear o exacerbar agravios que podrían conducir a que aumentase la amenaza terrorista³⁰.

13. La presente sección se centra en algunas medidas antiterroristas que son decisivas pero cuyos efectos podrían ser discriminatorios: en primer lugar, el proceso de designación de personas u organizaciones como terroristas; en segundo lugar, la elaboración de listas de control; en tercer lugar, las medidas de vigilancia masiva y selectiva; en cuarto lugar, la actuación policial, incluidas la elaboración de perfiles raciales y étnicos y la aplicación del derecho penal; y, en quinto lugar, la privación de la nacionalidad.

B. Prácticas de proscripción e inclusión en listas

14. En el plan de acción de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, los Estados Miembros de las Naciones Unidas resolvieron adoptar medidas urgentes para prevenir y combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. Más concretamente, en su resolución 75/291, la Asamblea General alentó a los Estados Miembros a que integrasen el régimen de sanciones establecido en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad en la materia³¹ en sus estrategias nacionales y regionales contra el terrorismo, incluso proponiendo nombres de personas, grupos, empresas y entidades para que se incluyeran en la lista relativa a las sanciones y aportando información pertinente para que la lista de sanciones siguiera siendo fiable y estando actualizada. La proscripción de organizaciones y las sanciones selectivas conexas están ampliamente reconocidas como una medida necesaria para prevenir el terrorismo; no obstante, esas proscripciones deben estar en consonancia con las obligaciones que impone el derecho internacional.

15. En la práctica, la inclusión de personas en la lista de terroristas y la proscripción de organizaciones en contextos de lucha contra el terrorismo se lleva a cabo en tres planos³²: en el plano global, por el Consejo de Seguridad; en el plano regional, a través de organizaciones

y b), en donde, por ejemplo, se impone la obligación de prohibir la incitación a la discriminación y a la violencia, y la obligación de prohibir las organizaciones que promuevan la discriminación racial e inciten a ella.

²⁸ El Foro sobre Cuestiones de las Minorías alentó recientemente a dos titulares de mandatos de procedimientos especiales a que elaborasen un estudio conjunto sobre la persecución de las minorías en el contexto de las medidas de lucha contra el terrorismo y sobre cómo ello contribuye a los conflictos (A/HRC/49/81, párr. 33).

²⁹ Véase también A/76/273, párr. 8.

³⁰ Véase, por ejemplo, A/74/270, párr. 27.

³¹ Por ejemplo, la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad.

³² Grupo de Trabajo sobre la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, el Estado de Derecho y el Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, “Proscripción de Organizaciones en el Contexto de la Lucha Contra el Terrorismo” (2021), pág. 3.

regionales, como la Unión Europea³³; y en el plano nacional, por cada Estado. La proscripción por parte del Consejo de Seguridad y de organizaciones regionales puede depender, y a menudo depende, de la designación como terrorista por parte de los Estados en función de sus listas nacionales. Los criterios para la proscripción en el plano nacional varían mucho de un contexto a otro. El hecho de que continúe sin existir una definición autorizada de terrorismo a nivel internacional crea en parte esta divergencia entre los sistemas nacionales³⁴, ya que los Estados ejercen una amplia discrecionalidad al determinar lo que se califica de terrorismo. En consecuencia, la elaboración y aplicación de los criterios nacionales para la inclusión en las listas de control y la proscripción suscitan a veces la inquietud de que, aplicadas en casos o contextos concretos, las medidas podrían ser contrarias a las normas internacionales de derechos humanos, incluido el principio de no discriminación³⁵.

16. Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales han planteado, por ejemplo, su inquietud por el trato diferencial indirecto, cuando la inmensa mayoría de las personas y entidades proscritas pertenecen a una religión concreta³⁶. También hay casos en los que la proscripción o la designación de grupos como terroristas se han utilizado contra organizaciones de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos, aparentemente para impedirles el legítimo ejercicio de sus derechos o como represalia por las críticas o la disidencia³⁷. En algunos contextos, esto ha afectado predominantemente a determinados grupos étnicos y religiosos o comunidades indígenas, incluidos quienes defienden los derechos de esos grupos³⁸. En otros contextos, como en Argelia, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos y Filipinas, se dirigen contra miembros de la oposición política³⁹, lo que suscita la inquietud de que la proscripción suponga una discriminación basada en las opiniones políticas de los afectados⁴⁰.

17. La magnitud de los efectos de algunos de estos tratos diferenciales en la práctica plantea la cuestión de si las medidas de proscripción e inclusión en listas de control son necesarias y proporcionadas. Una legislación imprecisa y con definiciones amplias también puede aumentar el número de personas que podrían verse afectadas por estas medidas. La proscripción y la inclusión en listas de control pueden conllevar la amenaza de enjuiciamiento no solo de las personas u organizaciones proscritas como terroristas, sino también de quienes les prestan ayuda o asistencia, lo que aumenta considerablemente el número de personas sometidas a esas medidas. Además, los efectos de las medidas de proscripción e inclusión en listas de control pueden ser amplios e incluir otras restricciones, como la congelación de activos y la prohibición de viajar. La falta de garantías procesales contra los abusos puede agravar estos efectos discriminatorios⁴¹. En determinados contextos, esas medidas también pueden exponer a muchas personas a violaciones de los derechos humanos cometidas por

³³ Véase Consejo de la Unión Europea, Posición Común del Consejo 2001/931/PESC.

³⁴ Véase, por ejemplo, [A/HRC/45/27](#), párr. 14.

³⁵ Véanse, por ejemplo, [A/HRC/40/52](#), párr. 19; [A/76/273](#), párrs. 22 y 36; y Grupo de Trabajo sobre la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, el Estado de Derecho y el Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, “Proscripción de Organizaciones”.

³⁶ Véase, por ejemplo, la comunicación NZL 1/2021, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³⁷ [A/HRC/49/25](#), párrs. 35 a 40; “Israel’s ‘terrorism’ designation an unjustified attack on Palestinian civil society - Bachelet”, comunicado de prensa, 26 de octubre de 2021; y [CCPR/C/ISR/CO/5](#), párrs. 18 y 19.

³⁸ [A/HRC/44/22](#), párr. 51; [A/HRC/43/46](#); comunicación LKA 3/2021, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26575>; y “UN experts condemn Israel’s designation of Palestinian human rights defenders as terrorist organisations”, comunicado de prensa, 25 de octubre de 2021.

³⁹ Iddir Nadir, “Haut Conseil de Sécurité : Le MAK et Rachad classés “organisations terroristes”, *El Watan*, 19 de mayo de 2021; [A/HRC/44/22](#); y comunicaciones EGY 8/2021 y ARE 1/2022, disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁴⁰ Véanse, por ejemplo, [A/HRC/44/22](#), párr. 51; y comunicación ARE 1/2022.

⁴¹ [A/HRC/45/27](#), párrs. 21 a 28; véanse también los párrafos 30 a 35 del presente informe. Sobre las deficiencias de procedimiento en las prácticas de proscripción en el plano mundial, véase, entre otros, [A/HRC/16/50](#), párrs. 17 a 20, 27 y 44.

agentes estatales⁴², así como a la violencia de agentes no estatales⁴³. Por ejemplo, en Filipinas, se ha vinculado el hecho de que algunos defensores de los derechos humanos y otras personas fueran calificados de “comunistas” o “terroristas” (“rojos”) con que sufrieran agresiones y asesinatos⁴⁴.

C. Listas de control

18. Muchos Estados han elaborado o ampliado las listas de control, o bases de datos de terroristas conocidos y sospechosos, que incluye a los “combatientes terroristas extranjeros”⁴⁵. Aunque el número de personas y organizaciones oficialmente proscritas suele ser limitado, las listas de control pueden incluir desde varios miles de personas hasta más de un millón⁴⁶.

19. En su resolución 2396 (2017), el Consejo de Seguridad afirma que el propósito de las listas de control o bases de datos de terroristas conocidos y presuntos, es que los organismos de aplicación de la ley, los servicios de fronteras, las autoridades de aduanas, las entidades militares y los órganos de inteligencia las utilicen para el control de viajeros y la realización de evaluaciones de riesgos e investigaciones. En algunos Estados, la inclusión de una persona en una lista de control conlleva el riesgo adicional de exponerse a la vigilancia, a mayores controles policiales y fronterizos, a la prohibición de viajar y a otras restricciones de la libertad⁴⁷.

20. Preocupa que en algunos contextos la práctica de incluir a personas en listas de control pueda entrañar una discriminación por motivos de raza, origen étnico, religión u opinión política. Algunos riesgos de trato diferencial se derivan del propio diseño del régimen de la lista de control, como la inclusión de motivos protegidos entre los criterios utilizados para incluir a una persona en la lista. En un Estado, la inclusión de una persona en la denominada base de datos de detección de terroristas se basa en una serie de factores que incluyen las afiliaciones étnica y religiosa de la persona, su historial de viajes y sus conexiones internacionales⁴⁸. El trato diferencial directo también puede surgir debido al tipo de información registrada sobre las personas en la base de datos. En otro caso ante el Consejo de Estado de Francia, organizaciones de la sociedad civil impugnaron sin éxito la posibilidad de incluir, entre otras cosas, las creencias religiosas y las opiniones políticas en las listas de

⁴² Véase la comunicación PHL 6/2021, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26768>.

⁴³ A/HRC/44/22, párrs. 49 a 55, 84 y 85.

⁴⁴ Véase A/HRC/44/22.

⁴⁵ Véase la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad. Con respecto a las preocupaciones relacionadas con la expresión “combatientes terroristas extranjeros”, véase Equipo Especial de las Naciones Unidas sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, *Guidance to States on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign Fighters* (2018), pág. 1.

⁴⁶ En los Estados Unidos de América, en 2020, la base de datos Terrorist Identities Datamart Environment contenía unos 2,5 millones de nombres de personas (véase Centro Nacional de Lucha contra el Terrorismo, ficha técnica de Terrorist Identities Datamart Environment, octubre de 2020). En 2017, la lista de control de terroristas del Buró Federal de Investigaciones (FBI) contenía al parecer los nombres de 1,1 millones de personas (véase American Civil Liberties Union y otros, escrito para *amicus curiae* en el Tribunal de Apelaciones del Cuarto Circuito de los Estados Unidos, *Elhady et al. v. Kable et al.*, casos núm. 20-1119 y núm. 20-1311, pág. 10). En 2017, en Francia, las denominadas *fiches S* contenían los nombres de unas 25.000 personas (véase Francia, Ministerio del Interior, “Sortie de l’état d’urgence: un bilan et des chiffres clés”, 2 de noviembre de 2017). En 2019, una lista de control elaborada por Francia en 2015 para la prevención de la radicalización terrorista incluía, al parecer, a más de 21.000 personas (véase Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l’Administration Générale de la République, “Rapport d’Information”, 27 de junio de 2019). En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el servicio de inteligencia nacional MI5 al parecer confirmó la inclusión de más de 40.000 personas en su lista de control (véase Robert Mendick, “Number of potential terrorists on MI5 watchlist has doubled”, *Independent*, 23 de junio de 2020).

⁴⁷ Sobre las restricciones de la libertad, véase, por ejemplo, A/HRC/40/52/Add.5, párr. 56.

⁴⁸ Tribunal de Apelaciones del Cuarto Circuito de los Estados Unidos de América, *Elhady et al. v. Kable et al.*, casos núm. 20-1119 y núm. 20-1311, decisión de 30 de marzo de 2021, pág. 7.

control⁴⁹. En mayo de 2022, la única información que se registra es la manifestación de esas opiniones y creencias⁵⁰.

21. Las listas de control también pueden dar lugar a un trato diferencial indirecto. La Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha observado la combinación de determinadas prácticas religiosas con la radicalización terrorista⁵¹. Esa combinación podría haber contribuido a que un mayor número de personas que comparten prácticas religiosas hayan sido consideradas radicalizadas e incluidas en las listas de control⁵². La Relatora Especial también ha expresado su inquietud en relación con la inclusión de familias enteras en listas de personas que no pueden viajar, lo que impone asimismo sanciones indebidas a las relaciones familiares⁵³.

22. La preocupación por la discriminación, sobre todo por motivos religiosos, se ve agravada por la presunta falta de garantías procesales, incluida la falta de transparencia y supervisión del procedimiento de inclusión en las listas de control⁵⁴. Esto es aún más preocupante cuando, normalmente, el estándar de prueba para la inclusión en las listas de control es bajo. En un país, basta con que exista “información o datos articulados” que “creen una sospecha razonable de que la persona está involucrada, ha estado involucrada o tiene la intención de involucrarse en una conducta que constituye, prepara, ayuda o fomenta el terrorismo o las actividades terroristas o relacionada con ellos”⁵⁵. Además, aunque las personas suelen conservar el derecho a solicitar información sobre sí mismas en virtud de las leyes generales de acceso a la información, las posibilidades prácticas de saber si una persona está incluida en una lista de control son limitadas, ya que normalmente no se informa a la persona afectada de que se ha producido dicha inclusión. Por último, hay preocupación en cuanto a los recursos jurídicos que se ofrecen a los afectados⁵⁶. Cuando se impugna la inclusión en una lista de control, algunos Estados hacen recaer en la persona la carga de demostrar por qué está incluida en la lista incorrectamente. Este criterio podría suponer una carga excesiva para la persona, dado el bajo estándar de prueba que se exige para que se produzca la inclusión en la lista y el acceso asimétrico a la información con respecto a la justificación de esa inclusión⁵⁷. Cuando la inclusión en la lista se impugna ante órganos judiciales, la práctica de permitir al poder ejecutivo una amplia discrecionalidad en los casos que afecten a la seguridad nacional, adoptada en muchos sistemas nacionales, podría obstaculizar la eficacia de la revisión⁵⁸.

D. Vigilancia y moderación de contenidos

23. Varios Estados han incorporado medidas de vigilancia como parte central de sus respuestas al terrorismo. Muchos Estados han ampliado considerablemente las competencias de las fuerzas del orden y los organismos de seguridad para llevar a cabo una vigilancia selectiva y masiva o general. Han aprovechado las nuevas tecnologías y han exigido e impuesto cada vez más obligaciones a empresas privadas (entre otras, proveedores de servicios de Internet, proveedores de motores de búsqueda y empresas de medios sociales)

⁴⁹ Francia, Consejo de Estado, “Modification des dispositions du code de la sécurité intérieure relatives au traitement de données à caractère personnel : décisions en référé du 4 janvier 2021”.

⁵⁰ Decreto núm. 2020-1512, de 2 de diciembre de 2020. Puede consultarse en <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000042607387/2022-05-01/>.

⁵¹ Véase, por ejemplo, A/HRC/40/52/Add.4, párr. 43.

⁵² *Ibid.*

⁵³ A/64/211, párr. 49; y A/HRC/46/36, párr. 11.

⁵⁴ A/HRC/40/52/Add.5, párrs. 59 y 60.

⁵⁵ Tribunal de Apelaciones del Cuarto Circuito de los Estados Unidos de América, *Elhady et al. v. Kable et al.*, pág. 7. Para un estándar comparable, véase Francia, Decreto núm. 2010-569, de 28 de mayo de 2010, art. 2, párr. III) 8).

⁵⁶ Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *Punished Without Trial: The Use of Administrative Control Measures in the Context of Counter-Terrorism in France* (2018), págs. 18 y 19.

⁵⁷ En algunos contextos, la persona no forma parte del procedimiento. Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *Punished Without Trial*.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, Shirin Sinar, “Courts have been hiding behind national security for too long”, Brennan Center For Justice, 11 de agosto de 2021.

de facilitar la reunión de datos⁵⁹ y han tomado medidas concretas para moderar los contenidos en línea⁶⁰. Aunque la interceptación de las comunicaciones constituye una valiosa fuente de información gracias a la cual los Estados pueden investigar, prevenir y enjuiciar los actos de terrorismo y otros delitos graves⁶¹, estas medidas a menudo corren el riesgo de contravenir el derecho internacional de los derechos humanos, concretamente el derecho a la privacidad y a la no discriminación.

24. Las medidas de vigilancia han afectado notablemente a algunas personas en función de su raza, origen étnico y religión⁶². Esto se debe en parte a que las iniciativas de vigilancia y represión se centran en el extremismo violento y el terrorismo por motivos religiosos⁶³. En algunos contextos, como Sri Lanka y Viet Nam, las medidas de vigilancia justificadas en función de la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo se han aplicado a determinadas minorías étnicas y religiosas, así como a determinadas personas por sus opiniones políticas⁶⁴. Otros ejemplos que cabe citar son el programa de vigilancia de las comunidades musulmanas en los Estados Unidos de América después de los atentados del 11 de septiembre de 2001⁶⁵ y la vigilancia de las mezquitas en algunos países europeos bajo la justificación de luchar contra el terrorismo⁶⁶.

25. Una de las herramientas más utilizadas por los Estados para luchar contra el terrorismo ha sido la vigilancia masiva o la interceptación masiva de las comunicaciones, que desde hace tiempo supone una preocupación en materia de derechos humanos⁶⁷. Además de su impacto indiscriminado sobre el derecho a la privacidad⁶⁸, estas medidas de vigilancia han suscitado inquietudes en cuanto a la discriminación⁶⁹, entre otros, por motivos de raza, origen étnico, religión y opinión política. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado su alarma por las informaciones acerca de la vigilancia masiva de uigures de forma desproporcionada⁷⁰.

26. También hay ejemplos en los que la vigilancia discrimina directamente por otros motivos, como la nacionalidad. Es importante destacar que varios Estados han aprobado leyes en las que las facultades para llevar a cabo la vigilancia dependen de la nacionalidad de la persona vigilada y de si se encuentra en el territorio del Estado⁷¹. Esas leyes rebajan

⁵⁹ Para una reseña comparativa, véase Ira S. Rubinstein, Gregory T. Nojeim y Ronald D. Lee, “Systematic government access to private-sector data: a comparative analysis”, en *Bulk Collection: Systematic Government Access to Private-Sector Data*, Fred H. Cate y James X. Dempsey, eds. (Oxford University Press, 2017).

⁶⁰ Véase, por ejemplo, A/HRC/38/35.

⁶¹ A/69/397, párr. 6.

⁶² A/72/287, párrs. 39 a 42. Véase también la declaración presentada por la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo, 9 de octubre de 2020, disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/SR_Statement_SecurityCouncil_CounterTerrorismCommitteeBriefing.pdf.

⁶³ Véase, por ejemplo, el informe de la Comisión Real de Investigación sobre el Ataque Terrorista a las Mezquitas de Christchurch el 15 de Marzo de 2019, parte 8, sección 16, en el que la Comisión consideró que la concentración de los recursos antiterroristas en la amenaza del terrorismo extremista islamista había sido inadecuada.

⁶⁴ Véanse CPCR/C/VNM/CO/3, párr. 43; y A/HRC/45/45/Add.1, párrs. 27, 62 y 87 b).

⁶⁵ A/72/287, párr. 39; Universidad de Georgetown, Bridge Initiative, “Factsheet: the NYPD Muslim surveillance and mapping program” (11 de mayo de 2020); y Muslim Advocates, “Newly released documents reveal that LAPD misrepresented the origins, intent, and lifespan of Muslim mapping program” (25 de julio de 2018).

⁶⁶ A/HRC/46/30, párr. 28.

⁶⁷ Véanse, por ejemplo, A/69/397; A/HRC/27/37; y A/HRC/29/32, párrs. 20 y 21.

⁶⁸ A/HRC/39/29, párr. 17.

⁶⁹ A/HRC/46/36, párr. 11.

⁷⁰ CERD/C/CHN/CO/14-17, párr. 40 b). Véase también la comunicación CHN 18/2019.

⁷¹ A/HRC/27/37, párr. 35; y Marcin Rojszczak, “Extraterritorial bulk surveillance after the German BND Act Judgment”, *European Constitutional Law Review*, vol. 17 (2021), págs. 53 a 77. Para una evaluación general, véase Marko Milanovic, “Human rights treaties and foreign surveillance: privacy in the digital age”, *Harvard International Law Journal*, vol. 56, núm. 1 (invierno, 2015).

considerablemente el nivel de protección de la privacidad de los no nacionales que se encuentran fuera del territorio del Estado que lleva a cabo la vigilancia⁷².

27. Las tecnologías digitales desempeñan una función cada vez más importante en la lucha contra el terrorismo. Al mismo tiempo, estas tecnologías tienen importantes repercusiones en los derechos humanos, incluido el disfrute del derecho a la no discriminación⁷³. Por ejemplo, la automatización para facilitar la reunión y el procesamiento de datos en los programas de vigilancia masiva⁷⁴ puede amplificar los efectos discriminatorios de la vigilancia. El uso de tecnologías de reconocimiento biométrico, como el reconocimiento facial, en particular en la lucha contra el terrorismo, conlleva importantes riesgos de elaboración de perfiles en función de la raza, el origen étnico y la religión⁷⁵. Debido a estos riesgos, la Alta Comisionada ha pedido una moratoria en el uso de tecnologías de reconocimiento facial en espacios públicos⁷⁶. Además, las tecnologías de vigilancia privada⁷⁷, supuestamente comercializadas para su uso en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave⁷⁸, se han utilizado contra personas pertenecientes a minorías, periodistas, defensores de los derechos humanos, opositores políticos y disidentes⁷⁹. Esta situación ha llevado a la Alta Comisionada y al Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión a pedir a los Estados que apliquen una moratoria a la venta y la transferencia de estas herramientas de vigilancia hasta que se pueda garantizar el cumplimiento de las normas de derechos humanos⁸⁰.

28. La vigilancia y la moderación de los contenidos en línea ponen de manifiesto la función que han llegado a desempeñar los agentes privados en la lucha antiterrorista. Por ejemplo, algunos Estados han propuesto o impuesto obligaciones efectivas a agentes privados de concederles acceso a datos privados⁸¹ y eliminar y bloquear contenidos en línea⁸², entre otros fines para luchar contra el terrorismo⁸³. Varios Estados también han impuesto obligaciones de moderar los contenidos en línea, lo que puede crear riesgos de que las empresas se excedan en el cumplimiento y lleguen a restringir indebidamente los contenidos⁸⁴. Esos riesgos son especialmente graves cuando las obligaciones de restringir contenidos tienen plazos estrictos, se basan en definiciones vagas o amplias de terrorismo y

⁷² Véase, por ejemplo, Tribunal Constitucional Federal de Alemania, sentencia del Primer Senado de 19 de mayo de 2020, caso núm. BvR 2835/17.

⁷³ Con respecto a los efectos de la inteligencia artificial en la elaboración de perfiles raciales y la discriminación, véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 36 (2020), parte VII.

⁷⁴ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Centrum för Rättvisa v. Sweden*, demanda núm. 35252/08, sentencia de 25 de mayo de 2021, párrs. 239 a 245.

⁷⁵ A/HRC/48/31, párrs. 25 a 27; A/HRC/44/57, párrs. 39 y 40; comunicación OTH 229/2021, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26677>; y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 36 (2020), párrs. 35 y 59.

⁷⁶ A/HRC/48/31, párr. 59.

⁷⁷ Véase A/HRC/41/35.

⁷⁸ Véase, por ejemplo, la respuesta de NSO Group Technology a una comunicación conjunta de titulares de mandatos de los procedimientos especiales, 20 de septiembre de 2021. Disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36555>.

⁷⁹ A/HRC/41/35, párr. 44; comunicación OTH 211/2021, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26564>; y Bill Marczak y otros, “Hooking Candiru: another mercenary spyware vendor comes into focus”.

⁸⁰ Véase A/HRC/41/35 y “Use of spyware to surveil journalists and human rights defenders”, declaración de la Alta Comisionada. Véase también la declaración que formuló la Alta Comisionada en la audiencia sobre las implicaciones del programa espía Pegasus celebrada por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

⁸¹ Véase A/HRC/39/29, párr. 18, y Rubinstein, Nojeim y Lee, “Systematic government access”.

⁸² A/HRC/38/35, párrs. 15 a 17.

⁸³ Véase, por ejemplo, el Reglamento (UE) 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea.

⁸⁴ Véase A/HRC/38/35.

nociones afines⁸⁵ y carecen de supervisión judicial⁸⁶. El Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión ha planteado su preocupación con respecto a la presión oficiosa que ejercen los Estados sobre agentes privados para que divulguen datos o moderen contenidos⁸⁷. En la medida en que la vigilancia y la moderación de los contenidos en línea pueden afectar de forma desproporcionada a personas de determinados grupos religiosos, étnicos o de otro tipo, esto plantea inquietudes de discriminación. En este sentido, el Estado tiene la obligación no solo de garantizar que sus acciones no conduzcan a la discriminación por parte de agentes privados, sino también de proteger a las personas contra la discriminación por parte de agentes privados.

29. Los efectos discriminatorios de la eliminación de contenidos por parte del sector privado no se deben únicamente a la regulación y la presión del Estado. En 2021, la Junta de Supervisión de Facebook determinó que las restricciones de contenido en virtud de las normas de la comunidad de Facebook sobre contenido terrorista habían sido injustificadas y recomendó una revisión independiente para determinar si había sesgo en la moderación de contenidos, a raíz de las denuncias de que Facebook había eliminado o degradado desproporcionadamente contenidos de usuarios palestinos y contenidos en árabe⁸⁸. Además, dada la gran cantidad de contenidos que se suben continuamente a la red, muchas plataformas en línea han recurrido cada vez más a las tecnologías de automatización e inteligencia artificial para moderar los contenidos⁸⁹. Esas tecnologías pueden tener graves repercusiones sobre los derechos humanos, incluidas repercusiones discriminatorias⁹⁰. Las herramientas automatizadas son imprecisas en su capacidad de detectar contenidos nocivos y conllevan riesgos reales de restringir la expresión protegida y pasar por alto al mismo tiempo expresiones que deberían restringirse⁹¹, como la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Además, su uso corre el riesgo de perpetuar o potenciar la eliminación discriminatoria de contenidos, debido a los riesgos inherentes de sesgo humano, estadístico y sistémico⁹².

E. Aplicación de la ley y justicia penal

30. El mantenimiento de la seguridad pública, el orden público y el estado de derecho por parte de las fuerzas de seguridad es un componente necesario para prevenir y castigar los actos de terrorismo. Para luchar contra el terrorismo, los Estados han aprobado o modificado leyes penales y antiterroristas y han ampliado los poderes de las fuerzas del orden de múltiples maneras. Muchas de esas medidas reflejan la necesidad de proteger los derechos de todas las personas dentro de la jurisdicción del Estado, incluido el disfrute del derecho a la vida. El Comité de Derechos Humanos ha sostenido, por ejemplo, que los Estados partes deben promulgar un marco jurídico de protección que incluya la prohibición penal efectiva de todas las manifestaciones de violencia o incitación a la violencia que puedan resultar en la privación de la vida, como los atentados terroristas⁹³. Además, los Estados están obligados a adoptar las medidas preventivas adecuadas para proteger a las personas sobre quienes pesen amenazas razonablemente previsibles de asesinato u homicidio por parte de grupos terroristas⁹⁴. Sin embargo, en algunos casos, estas leyes y prácticas suscitan preocupación respecto al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

⁸⁵ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones OTH 46/2018, OTH 73/2020 y OTH 229/2021, disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁸⁶ Véase, por ejemplo, CCPR/C/DEU/CO/7, párr. 46. Véase también <https://www.ohchr.org/en/stories/2021/07/moderating-online-content-fighting-harm-or-silencing-dissent>.

⁸⁷ Véase, por ejemplo, A/HRC/38/35, párr. 20.

⁸⁸ Decisión del caso 2021-009-FB-UA.

⁸⁹ A/73/348, párrs. 13 y 14.

⁹⁰ A/HRC/48/31, párr. 57.

⁹¹ A/73/348, párrs. 15 y 16.

⁹² *Ibid.*, párrs. 15, 37 a 38. Véanse también A/HRC/48/31, párr. 24, y Reva Schwartz y otros, *Towards a Standard for Identifying and Managing Bias in Artificial Intelligence* (Instituto Nacional de Normas y Tecnología, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 2022).

⁹³ Observación general núm. 36 (2018), párr. 20.

⁹⁴ *Ibid.*, párr. 21.

31. Un ejemplo de ello es la ampliación de los poderes de la policía para realizar controles y comprobaciones⁹⁵, lo que presuntamente ha llevado a que aumente la elaboración de perfiles policiales, entre otros ámbitos en el control de la inmigración⁹⁶. Unos poderes de represión vagos y amplios aumentan el riesgo de que se apliquen y utilicen de forma incorrecta, por lo que pueden facilitar la comisión de violaciones de los derechos humanos, como la aplicación discriminatoria de leyes penales y la violencia contra disidentes políticos y minorías étnicas y religiosas⁹⁷. El Secretario General y los organismos de derechos humanos han expresado su preocupación por el uso indebido de la legislación antiterrorista por parte de las fuerzas del orden para reprimir los derechos de disidentes políticos y grupos étnicos y religiosos, incluso en el espacio en línea⁹⁸.

32. Se ha planteado la preocupación de que las leyes antiterroristas se hayan utilizado en algunos contextos contra determinadas personas en función de su raza, origen étnico u opinión política⁹⁹. En algunos Estados, al parecer esas leyes se han utilizado para detener a disidentes políticos, activistas y defensores de los derechos humanos¹⁰⁰. Las personas afectadas suelen sufrir una serie de problemas relacionados con los derechos humanos, como la falta de las debidas garantías procesales¹⁰¹. Las prohibiciones de cubrirse todo el rostro por razones de seguridad se traducen en la proscripción del burka o el niqab, y por tanto son indirectamente discriminatorias para las mujeres musulmanas¹⁰². En Sri Lanka, la promulgación de esa prohibición después de los atentados terroristas de 2019 provocó un aumento de la intolerancia hacia quienes observan los códigos de vestimenta religiosa, especialmente las mujeres musulmanas en instituciones públicas como los hospitales y las escuelas y en el transporte público¹⁰³. Con respecto a Eritrea, el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación ante las denuncias de que se había sometido a miembros de la comunidad musulmana a detención arbitraria, tortura y ejecución extrajudicial por los presuntos vínculos de esa comunidad, considerada en su conjunto, con grupos terroristas¹⁰⁴.

33. En la lucha contra el terrorismo, varios Estados también han recurrido a centros de detención secretos e irregulares. El uso de esos centros y el traslado de personas a ellos o entre ellos son medidas que agravan el riesgo de que se produzcan graves violaciones de los derechos humanos, en parte porque suelen eludir las debidas garantías procesales nacionales¹⁰⁵. En la práctica, el uso de centros de detención secretos y las extradiciones extraordinarias parecen aplicarse de forma desproporcionada a grupos religiosos o minoritarios¹⁰⁶. Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales han señalado, por ejemplo, que el traslado de detenidos por motivos de lucha contra el terrorismo en la Federación de Rusia y en la Comunidad de Estados Independientes afectaba de forma

⁹⁵ Para una reseña temprana, véase Daniel Moeckli, *Human Rights and Non-discrimination in the "War on Terror"* (Oxford University Press, 2008), cap. 7.

⁹⁶ *Ibid.* Véanse también Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 36 (2020), párrs. 8 y 10; A/72/287, párrs. 25, 26, 32 y 33; y A/HRC/40/52/Add.4, párr. 25.

⁹⁷ Véanse, por ejemplo, CCPR/C/GNQ/CO/1, párr. 22; CERD/C/CHN/CO/14-17, párr. 36; y A/HRC/43/48/Add.2, párr. 74.

⁹⁸ Véanse, por ejemplo, CCPR/C/TJK/CO/3, párr. 23; comunicación KGZ 4/2021, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26884>; A/72/287, párrs. 34 a 38; y A/74/270, párr. 42.

⁹⁹ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones PHL 1/2022, IRN 22/2021 y COG 1/2021, disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>; A/HRC/43/19, párr. 29 y CCPR/C/ERI/CO/1, párr. 17.

¹⁰⁰ Véanse, por ejemplo, EGY 8/2021, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26554>; y CCPR/C/NER/CO/2, párrs. 14 y 36.

¹⁰¹ Véanse, por ejemplo, A/HRC/45/27, párrs. 21 a 28; CCPR/NER/CO/2, párr. 14; y EGY 12/2021, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26743>.

¹⁰² A/HRC/43/19, párr. 29; y Comité de Derechos Humanos, *Yaker c. Francia*.

¹⁰³ A/HRC/43/19, párr. 29.

¹⁰⁴ CCPR/C/ERI/CO/1, párr. 17.

¹⁰⁵ A/HRC/43/35, párrs. 11 y 36; y A/HRC/49/45, párr. 5.

¹⁰⁶ A/HRC/49/45, párr. 5.

desproporcionada a minorías étnicas y miembros de grupos religiosos¹⁰⁷. En esos casos, las violaciones de los derechos humanos no solo se producen en el país de destino. En algunos contextos, la detención de miembros individuales de grupos minoritarios sospechosos de terrorismo ha dado lugar a denuncias de detención arbitraria, desaparición forzada y tortura antes del traslado¹⁰⁸.

34. Varios Estados han aprobado o propuesto que se apruebe legislación que penaliza la asociación o la pertenencia a organizaciones terroristas. Las preocupaciones en materia de derechos humanos asociadas a esas disposiciones se han tratado en un informe anterior¹⁰⁹. Al determinar la asociación y la pertenencia, la evaluación de la pertenencia se ha basado a veces específicamente en la afiliación a una religión, minoría o grupo étnico concretos¹¹⁰.

35. En este contexto en el que los miembros de grupos minoritarios son cada vez más el objetivo de las fuerzas del orden en la lucha contra el terrorismo, se ha observado en los últimos años la propagación de formas de extremismo violento nuevas y emergentes que conducen al terrorismo¹¹¹. Estas formas incluyen el odio antisemita o antimusulmán y las ideologías “supremacistas”. En consecuencia, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han advertido sobre la amenaza de la violencia derivada de los grupos que albergan tales ideologías, que se va acelerando globalmente¹¹². Esto ha llevado a los organismos de seguridad y las fuerzas del orden de algunos Estados a reconocer la indebida concentración de la lucha antiterrorista en el denominado terrorismo islámico en detrimento de la lucha contra otros actos de terrorismo que afectan predominantemente a minorías religiosas y étnicas¹¹³.

F. Privación de la nacionalidad

36. El derecho a una nacionalidad está reconocido en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹¹⁴. La Convención para Reducir los Casos de Apatridia impone a los Estados la obligación de prevenir y reducir los casos de apatridia (arts. 1 a 9) y establece normas sobre la permisibilidad de la privación de la nacionalidad cuando dicha privación dé lugar a la apatridia (art. 8). Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, la privación de la nacionalidad es ilegal, entre otras cosas, si es arbitraria¹¹⁵ o si es discriminatoria¹¹⁶.

¹⁰⁷ Véase, por ejemplo, [A/HRC/49/45](#), párr. 27.

¹⁰⁸ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones KEN 5/2021 y NGA 5/2021, disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

¹⁰⁹ Véase [A/HRC/45/27](#), párrs. 17, 18 y 29.

¹¹⁰ Véase, por ejemplo, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Human rights in the administration of justice in Iraq: Trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL”, enero de 2020, pág. 14. Para un examen de la interpretación de la “pertenencia” por parte de los tribunales iraquíes, véase Mara Redlich Revkin, “The limits of punishment: transitional justice and violent extremism - Iraq case study” (2018), pág. 18.

¹¹¹ Véase la resolución 75/291 de la Asamblea General.

¹¹² Véanse, por ejemplo, [A/HRC/43/46](#), párr. 28; la declaración presentada por la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo, 9 de octubre de 2020; [A/HRC/34/56](#), párrs. 81 a 89; [A/HRC/41/45/Add.1](#), párr. 53; [A/HRC/44/58](#), párr. 12; [CCPR/C/AUT/CO/5](#), párr. 15; [CERD/C/AUT/CO/18-20](#), párr. 11; [CERD/C/IRL/CO/5-9](#), párr. 21; [CAT/C/GRC/CO/5-6](#), párr. 12, y [A/HRC/28/64](#), párr. 79.

¹¹³ [A/76/273](#), párrs. 48 y 49.

¹¹⁴ Algunos aspectos del derecho a la nacionalidad están garantizados en tratados mundiales y regionales de derechos humanos.

¹¹⁵ [A/HRC/25/28](#), párr. 4. Véase también Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Guidelines on Statelessness No. 5” (mayo de 2020), párrs. 91 a 108.

¹¹⁶ Véanse, por ejemplo, [A/HRC/31/29](#); Luuk van der Baaren y otros, “Instrumentalising citizenship in the fight against terrorism” (Institution on Statelessness and Inclusion y Global Citizenship Observatory, 2022), pág. 34.

37. Varios Estados han aprobado nuevos motivos o han ampliado los ya existentes para privar de la nacionalidad a fin de proteger la seguridad nacional y como parte de su política antiterrorista¹¹⁷. Un criterio que se suele utilizar es que el interesado tenga otra nacionalidad o pueda adquirirla¹¹⁸. Algunas leyes también distinguen entre la nacionalidad adquirida por nacimiento y la adquirida por un proceso de naturalización, y permiten privar solo de esta última¹¹⁹. También se ha planteado la inquietud de que la práctica de la privación de la nacionalidad, entre otros en el contexto de la lucha antiterrorista, conlleve un trato diferencial indirecto por el impacto particular que tiene sobre las personas en función de su raza, origen étnico o nacional y religión¹²⁰.

38. En Europa se ha incrementado la práctica de privar de la nacionalidad, sobre todo con vistas a combatir el denominado terrorismo islámico y el fenómeno de los “combatientes terroristas extranjeros”¹²¹. El fenómeno de los ciudadanos europeos que viajan para incorporarse a grupos terroristas, unido a la ocurrencia de atentados terroristas en Europa, hizo que aumentara el interés por privar de la nacionalidad como instrumento de lucha contra el terrorismo¹²². Las investigaciones han demostrado que, en algunos casos, la privación de la nacionalidad, especialmente en el caso de los combatientes extranjeros y sus familias, podría ser contraproducente, ya que puede causar una mayor radicalización y puede hacer el juego a los grupos terroristas¹²³. La Alta Comisionada ha pedido en repetidas ocasiones a los Estados de origen que repatrien a sus nacionales, especialmente a las mujeres y los niños, y que enjuicien a aquellos contra los que existan pruebas suficientes de que han cometido delitos, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos¹²⁴.

39. Varios titulares de mandatos de los procedimientos especiales han resaltado que la discriminación indirecta puede surgir porque la privación de la nacionalidad puede afectar de forma desproporcionada a las comunidades cuyos miembros tienen más probabilidades de tener una segunda nacionalidad¹²⁵. Esto se confirma en la práctica en muchos Estados, donde una gran mayoría de los afectados por la privación de la nacionalidad son personas con una segunda nacionalidad de Estados árabes o del sur de Asia¹²⁶.

¹¹⁷ Institute on Statelessness and Inclusion, *The World's Stateless: Deprivation of Nationality* (2020), págs. 211 a 222. Véase también Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “Withdrawing nationality as a measure to combat terrorism: a human rights-compatible approach?”, informe (7 de enero de 2019), documento núm. 14790, exposición de motivos, párr. 25; y Jules Lepoutre, “Citizenship loss and deprivation in the European Union (27+1)”, European University Institute, Working Paper núm. 29 (2020), págs. 8 y 9.

¹¹⁸ Para una reseña de la legislación europea, véase Maarten P. Bolhuis y Joris van Wijk, “Citizenship deprivation as a counterterrorism measure in Europe; possible follow-up scenarios, human rights infringements and the effect on counterterrorism”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 22 (2020). Véase también, por ejemplo, A/HRC/43/46/Add.1, párr. 52. Sin embargo, véase también Human Rights Watch, “Bahrain: hundreds stripped of citizenship” (27 de julio de 2018).

¹¹⁹ Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “Withdrawing nationality as a measure to combat terrorism”, exposición de motivos, párr. 28. Véanse también Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, resolución 2263 (2019), párr. 9.5; y A/HRC/40/52/Add.5, párr. 66.

¹²⁰ Véase la comunicación GBR 3/2022, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27073>. Véase también van der Baaren y otros, “Instrumentalising citizenship”, pág. 38.

¹²¹ Véase Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, resolución 2263 (2019). Véase también Iniciativa Projusticia de la Sociedad Abierta, *European States' Obligations to Repatriate the Children Detained in Camps in Northeast Syria* (2021), párrs. 83 y 84.

¹²² Véase, por ejemplo, Bolhuis y van Wijk, “Citizenship deprivation”, págs. 339 y 351. Véase también Freemovement, “How many people have been stripped of their British citizenship?” (10 de enero de 2022).

¹²³ Bolhuis y van Wijk, “Citizenship deprivation”, págs. 357 y 363.

¹²⁴ Véase, por ejemplo, A/HRC/45/27, párr. 56.

¹²⁵ Véanse la comunicación GBR 3/2022, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27073>; y A/HRC/40/52/Add.5, párr. 66.

¹²⁶ Véanse, por ejemplo, la comunicación NLD 4/2021; y Bolhuis y van Wijk, “Citizenship deprivation”, págs. 342, 344, 346 y 349.

40. Otros factores adicionales pueden agravar los posibles efectos discriminatorios de la privación de la nacionalidad. Por ejemplo, el fundamento jurídico para la privación de la nacionalidad, entre otras justificaciones por fines antiterroristas, suele formularse de forma amplia, y permite en algunos casos privar de la nacionalidad cuando ello es “favorable para el bien público”¹²⁷. Al respecto, la Alta Comisionada recuerda que las normas deben estar formuladas con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ellas y no pueden conferir a los encargados de su aplicación una discrecionalidad sin trabas para restringir derechos¹²⁸.

41. Del mismo modo, la privación de la nacionalidad tiene enormes consecuencias para las personas que la sufren y puede afectar a su disfrute de un gran número de derechos. Cuando la persona no es expulsada del territorio del Estado, ya sea porque no se tomó tal decisión o porque se encuentra en una posición en la que no puede ser expulsada¹²⁹, la privación de la nacionalidad puede dejarla en un limbo jurídico que afecta ampliamente al disfrute de sus derechos. Cuando la persona es expulsada del territorio del Estado¹³⁰, esto plantea preocupaciones particulares con respecto al derecho a la vida privada y familiar. En las situaciones en las que las personas se ven privadas de su nacionalidad mientras están en el extranjero¹³¹, su situación de vulnerabilidad puede aumentar sustancialmente, sobre todo cuando se encuentran en un tercer Estado, y puede exponerlas a una serie de violaciones de los derechos humanos¹³². Cuando la persona queda apátrida, la privación de la nacionalidad tiene consecuencias graves y de gran alcance, ya que le impide acceder a muchos derechos humanos.

42. Además, a menudo no existen garantías procesales adecuadas contra los abusos, lo que resulta especialmente preocupante dadas las graves consecuencias que conlleva la privación de la nacionalidad. Los Estados han adoptado diferentes criterios a la hora de regular los procedimientos de privación de la nacionalidad. Algunos Estados adoptan un modelo reactivo, en el que la decisión de privar de la nacionalidad se toma tras una condena por delitos de terrorismo. Otros Estados adoptan un modelo proactivo, en el que la decisión sobre la privación se toma sin una condena previa¹³³. Algunos Estados permiten una combinación de los dos modelos¹³⁴. Ambos modelos plantean varios problemas de derechos humanos. En algunos Estados, la decisión puede ser tomada por el poder ejecutivo y no por el judicial. Los Estados que adoptan un modelo proactivo a menudo no exigen ninguna participación judicial en la decisión. Dada la naturaleza de los procedimientos ante el poder ejecutivo en materia de seguridad nacional, a menudo se carece de información suficiente sobre los motivos precisos de la decisión, lo que coloca a la persona en una posición de desventaja¹³⁵. Cuando la calificación de la medida en el derecho interno es una sanción administrativa y no penal, normalmente la persona no gozará de las garantías procesales que ofrece el procedimiento penal¹³⁶. Algunos Estados permiten privar de la nacionalidad en

¹²⁷ Véase, por ejemplo, la Ley de Nacionalidad Británica de 1981, artículo 40. Véase también [CCPR/C/BEL/CO/6](#), párr. 11.

¹²⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 25.

¹²⁹ Por ejemplo, por el principio de no devolución, o porque el Estado de la otra nacionalidad no acepta recibir a la persona. Véase Bolhuis y van Wijk, “Citizenship deprivation”, págs. 354 a 357.

¹³⁰ Esta es la norma habitual, ya sea mediante la salida independiente, la expulsión o la extradición. Véase Bolhuis y van Wijk, “Citizenship deprivation”, pág. 352.

¹³¹ Véanse, por ejemplo, los hechos en Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *K2 v. the United Kingdom*, demanda núm. 42387/13, decisión de 7 de febrero de 2017.

¹³² Bolhuis y van Wijk, “Citizenship deprivation”, págs. 358 a 363. Véanse también [A/HRC/49/31](#), párr. 77; e Institute on Statelessness and Inclusion, “Arbitrary deprivation of nationality and denial of consular services to Turkish citizens” (julio de 2017).

¹³³ Tom Boekestein, “Deprivation of nationality as a counter-terrorism tool: a comparative analysis of Canadian and Dutch legislation”, *The Transnational Human Rights Review*, vol. 5 (2018), págs. 26 a 28. Véase también Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “Withdrawing nationality as a measure to combat terrorism”, exposición de motivos, párrs. 36, 38 y 39.

¹³⁴ Véase, por ejemplo, [CRC/C/AUS/CO/5-6](#).

¹³⁵ Véanse, por ejemplo, [CCPR/C/NLD/CO/5](#), párr. 50; y Amnistía Internacional, *Dangerously Disproportionate: The Ever-Expanding National Security State in Europe* (2017), pág. 59.

¹³⁶ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ghoumid and others v. France*, demanda núm. 52273/16 y otras cuatro, sentencia de 25 de junio de 2020.

rebeldía, lo que agrava las dudas sobre el debido proceso para la persona afectada¹³⁷. Al respecto, el Tribunal de Apelación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte consideró ilegal la privación de la nacionalidad en rebeldía de una mujer detenida en el campamento de Rawj, en el noreste de la República Árabe Siria, sin que mediara una notificación de la decisión, y declaró nula la decisión¹³⁸.

IV. Conclusiones y recomendaciones

43. El terrorismo sigue siendo una amenaza importante para la paz y la seguridad internacionales. Niega y obstaculiza el disfrute de todos los derechos y en algunos contextos afecta de forma desproporcionada a determinadas personas y grupos minoritarios. Los Estados tienen la obligación de combatir el terrorismo. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados deben proteger a las personas frente a los abusos contra los derechos humanos, incluidos los actos de terrorismo, cometidos por agentes no estatales. Las víctimas y los supervivientes del terrorismo deben ser tratados con dignidad y respeto. Deben recibir apoyo e información sobre sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Para reforzar la legitimidad y la eficacia de las medidas antiterroristas, los Estados deben cumplir las obligaciones que les impone el derecho internacional de los derechos humanos, incluidos los derechos a la igualdad y a la no discriminación.

44. El presente informe muestra el modo en que las medidas antiterroristas entrañan a veces un trato diferencial, ya sea por su diseño o por sus efectos, especialmente por motivos de raza, origen étnico, religión y opiniones políticas. Las consecuencias de ese trato diferencial van más allá de la víctima concreta de la discriminación. En algunos contextos, las medidas discriminatorias de lucha contra el terrorismo contribuyen a estigmatizar a las comunidades, obstaculizando la labor de las organizaciones de la sociedad civil y de quienes profesan opiniones políticas discrepantes, y pueden haber servido para perpetuar la discriminación, la hostilidad y la violencia contra grupos raciales, étnicos y religiosos minoritarios.

45. Los Estados deben cumplir sus obligaciones de respetar los derechos a la igualdad y la no discriminación, incluso en la lucha contra el terrorismo. Para que sea legal, el trato diferencial debe ser necesario y proporcionado, y perseguir un objetivo legítimo. Esto subraya la importancia de que las medidas antiterroristas se basen en pruebas. Además, las medidas antiterroristas que conllevan restricciones de derechos deben estar previstas en leyes claras y accesibles. En todos los casos, las personas afectadas deben tener acceso a un recurso efectivo.

46. Los Estados deben garantizar que las leyes y prácticas nacionales relacionadas con las medidas antiterroristas respeten el principio de no discriminación, entre otras cosas:

- a) Velando por que el delito de terrorismo y los delitos conexos se definan estrechamente;
- b) Derogando la proscripción y la inclusión en listas de control de organizaciones y personas únicamente por motivos de raza, origen étnico, religión u opinión política;
- c) Revisando las leyes y prácticas sobre vigilancia y listas de control para garantizar que incluyan salvaguardias procesales sustantivas, que no tengan un alcance excesivamente amplio y que estén sujetas a mecanismos de supervisión transparentes y efectivos;

¹³⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "Guidelines on Statelessness No. 5", párrs. 104 y 105.

¹³⁸ Tribunal de Apelación del Reino Unido (División Civil), caso núm. CA-2021-000739, sentencia de 26 de enero de 2022.

d) **Revisando la legislación sobre la privación de la nacionalidad, entre otras cosas motivos previsibles para la privación y garantías procesales adecuadas.**

47. **Además, los Estados deben:**

a) **Adoptar medidas efectivas para poner fin a la elaboración de perfiles por parte de las fuerzas del orden;**

b) **Llevar a cabo evaluaciones del impacto que tienen para los derechos humanos el desarrollo, el uso y la transferencia de nuevas tecnologías destinadas a fines antiterroristas o utilizadas con esos fines, incluida la evaluación de sus posibles efectos discriminatorios;**

c) **Velar por que la regulación o moderación de los contenidos en línea sean compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos, incluidas las prescripciones sobre transparencia y rendición de cuentas;**

d) **Implicar a las comunidades afectadas y a la diversidad de la sociedad civil en la elaboración, aplicación y revisión de las respuestas antiterroristas, y garantizar que los miembros de las minorías étnicas y religiosas, incluidas las mujeres, estén adecuadamente representados en el poder judicial y en las fuerzas del orden.**

48. **Las empresas privadas deben observar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, entre otros ámbitos en sus prácticas de moderación de contenidos en línea.**
