



# Asamblea General

Distr. general  
1 de marzo de 2019  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

40º período de sesiones

25 de febrero a 22 de marzo de 2019

Tema 3 de la agenda

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

### **Efectos de las medidas para hacer frente al terrorismo y al extremismo violento en el espacio cívico y en los derechos de los agentes de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos**

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

##### *Resumen*

En este informe, presentado de conformidad con la resolución 73/174 de la Asamblea General y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 31/3 y 37/27, la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Fionnuala Ní Aoláin, examina el modo en que las medidas y prácticas utilizadas para luchar contra el terrorismo y prevenir y combatir el extremismo repercuten en la protección de los derechos humanos de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos. Además, examina las nuevas dificultades que suscita la protección del espacio cívico a nivel mundial como resultado de la implementación de leyes y prácticas antiterroristas. Desde 2001, el espacio de la sociedad civil se ha ido reduciendo en todo el mundo, lo que está indiscutiblemente ligado a la expansión de las medidas de seguridad. La Relatora Especial hace una evaluación empírica del alcance del uso indebido de esas medidas y determina las tendencias y pautas que caracterizan la práctica de los Estados. Los ataques contra la sociedad civil vulneran los derechos humanos y constituyen una práctica antiterrorista desafortunada y mal ejecutada que socava los intereses fundamentales de todos los Estados y debe encararse con urgencia.

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



## I. Tendencias y pautas en la utilización de medidas antiterroristas contra agentes de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos

1. Desde 2001, el espacio de la sociedad civil se ha ido reduciendo en todo el mundo. La sociedad civil en su conjunto se ve frecuentemente estigmatizada y a veces discriminada, y sus agentes son objeto de campañas de desprestigio, difamación y acoso físico, y son injustamente acusados y condenados en virtud de diversas leyes. Sus actividades pacíficas suelen penalizarse, y muchos miembros de la sociedad civil simplemente no pueden llevar a cabo su labor porque han sido detenidos, enjuiciados o amenazados, o porque se les ha restringido de diversas formas su capacidad para expresarse, reunirse o actuar. La reducción del espacio de la sociedad civil es un problema estructural de alcance mundial.

2. Según CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, el espacio cívico está cerrado, reprimido u obstruido en 111 países del mundo, y solo el 4 % de la población mundial vive en zonas en las que el espacio cívico está abierto<sup>1</sup>. Esta tendencia se ha acelerado en los últimos años, y solamente entre principios de 2015 y 2016 el International Center for Not-for-Profit Law registró la aprobación de 64 leyes que restringían a la sociedad civil<sup>2</sup>. Según Front Line: International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, al menos 321 defensores de los derechos humanos fueron asesinados en 2018<sup>3</sup>. Entre las demás vulneraciones fundamentales que contribuyen al cierre del espacio cívico figuran las detenciones y los encarcelamientos, las actuaciones judiciales, los actos de intimidación y amenaza, las campañas de desprestigio, las agresiones verbales y físicas, el uso excesivo de la fuerza, la censura y la adopción de legislación restrictiva<sup>4</sup>.

3. Entre 2001 y 2018, al menos 140 Gobiernos aprobaron leyes contra el terrorismo<sup>5</sup>. Las nuevas y múltiples medidas legislativas y administrativas se justifican invocando amenazas nuevas o percibidas, o simplemente para cumplir con los nuevos requisitos internacionales. Según Human Rights Watch, entre 2013 y 2017 al menos 47 países aprobaron leyes relativas a los combatientes extranjeros, la mayor oleada de medidas antiterroristas desde el período inmediatamente posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001<sup>6</sup>.

4. El vínculo que existe entre los marcos de seguridad y los ataques a la sociedad civil se aprecia en las tendencias y cifras que se exponen a continuación. Desde el inicio del mandato en 2005, el 66 % de todas las comunicaciones pertinentes enviadas por los titulares del mandato se han referido a la aplicación, en contra de la sociedad civil, de leyes y políticas antiterroristas y de medidas para prevenir y combatir el extremismo violento o medidas generales de seguridad. Se trata de una proporción extraordinariamente elevada, que pone de relieve el uso abusivo e indebido de las medidas antiterroristas en contra de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos desde 2005<sup>7</sup>. En 2017-2018, la

<sup>1</sup> “El poder ciudadano bajo ataque: un análisis global de las amenazas contra las libertades fundamentales” (2018).

<sup>2</sup> “Survey of trends affecting civic space: 2015-16”, *Global Trends in NGO Law*, vol. 7, núm. 4 (2016).

<sup>3</sup> “Front Line Defenders Global analysis 2018” (2019).

<sup>4</sup> Civicus, “El poder ciudadano”, y Front Line: International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, “Global analysis 2018”.

<sup>5</sup> Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, *Counterterrorism Measures and Civil Society: Changing the Will, Finding the Way* (2018).

<sup>6</sup> Letta Tayler, “Overreach: how new global counterterrorism measures jeopardize rights” (Human Rights Watch, 2017).

<sup>7</sup> Este porcentaje excluye las comunicaciones relativas al asesoramiento tecnicojurídico sobre leyes o normas en diversos estadios de adopción, así como las comunicaciones estándar sobre la repatriación y el enjuiciamiento de combatientes extranjeros y sobre el seguimiento del estudio mundial conjunto, y las comunicaciones institucionales a las Naciones Unidas. Las cifras reflejan únicamente los casos

proporción fue ligeramente superior, del 68 %. Esta sólida prueba empírica, medida entre 2005 y 2018, afirma que los ataques contra la sociedad civil no son un aspecto aleatorio o incidental de las leyes y prácticas antiterroristas, y sugiere hasta qué punto el uso indebido de las medidas de lucha contra el terrorismo por los Estados de todo el mundo se ha convertido en un problema. Esta tendencia al alza observada en los datos del mandato concuerda con las conclusiones de Mapping Media Freedom de que el uso indebido de la legislación de seguridad para silenciar a las voces críticas con los Gobiernos está aumentando, ya que, de los 269 casos puestos en su conocimiento en los últimos cuatro años, 67 ocurrieron en 2018, frente a los 10 registrados en 2014<sup>8</sup>. En los casos tratados por Front Line: International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders en 2018, el 58 % de los defensores de los derechos humanos acusados lo fueron con arreglo a la legislación en materia de seguridad<sup>9</sup>. En el marco del mandato de la Relatora Especial, más del 67 % de todas las comunicaciones relativas a la sociedad civil enviadas en 2018 se referían a presuntas actuaciones por cargos relacionados con la lucha contra el terrorismo u otros cargos generales relacionados con la seguridad. Estos datos exigen una revisión fundamental del uso (y el uso indebido) de la legislación y la práctica antiterroristas en todo el mundo, y la implementación de sólidas medidas de vigilancia y rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos conexas.

## A. La estructura de la lucha contra el terrorismo, los imperativos de seguridad y la sociedad civil

5. No es casualidad que la proliferación de medidas de seguridad para luchar contra el terrorismo y prevenir y combatir el extremismo violento, por una parte, y la adopción de medidas que restringen el espacio cívico, por otra, estén ocurriendo simultáneamente<sup>10</sup>. La expansión del espacio de seguridad, que ha conducido a la reducción del espacio cívico, puede atribuirse directamente a la dinámica internacional centrada en la seguridad que surgió en 2001, y a la incorporación de matrices internacionales en la estructura mundial de la lucha contra el terrorismo, a fin de autorizar y mantener las medidas de seguridad.

6. La determinación con que la comunidad internacional adoptó medidas draconianas después del 11 de septiembre de 2001 y el enfoque general con que se abordó la legislación antiterrorista, que no dejaba margen alguno para determinar la necesidad y la proporcionalidad de las medidas, revelaron la existencia de un consenso mundial en torno a un imperativo de riesgo cero en materia de lucha antiterrorista. Pese a que el ex Secretario General Kofi Annan aconsejó al Consejo de Seguridad que velara por que las medidas de lucha contra el terrorismo no restringieran indebidamente los derechos humanos ni dieran a otros un pretexto para hacerlo<sup>11</sup>, las resoluciones vinculantes del Consejo carecen sistemáticamente de una definición exhaustiva del terrorismo y del extremismo violento y de los requisitos necesarios para evaluar a fondo los efectos de las medidas propuestas en los derechos humanos<sup>12</sup>. Además, después de 2001 han surgido nuevas entidades intrínsecas a la estructura mundial de la lucha contra el terrorismo, cuya relación con los órganos normativos tradicionales y la supervisión a que están sometidas siguen siendo opacas y poco reglamentadas. En este sentido, la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera, influyente aunque poco conocido, ha demostrado ser una herramienta útil para una serie de

---

que se han puesto directamente en conocimiento de la Relatora Especial. Desde el punto de vista metodológico, es probable que las cifras reflejen la considerable escasez de denuncias.

<sup>8</sup> “Targeting the messenger: journalists ensnared by national security legislation, 2014–18” (2019).

<sup>9</sup> “Global Analysis 2018”. Esto incluye los cargos imputados en virtud de disposiciones relativas a la seguridad nacional o del Estado o a la sedición (17 %), la difamación, los ultrajes al Estado o el menoscabo de la unidad nacional (17 %), la difusión de noticias, rumores o propaganda falsos (14 %), el terrorismo o la pertenencia o el apoyo a una organización terrorista (9 %) y la ciberdelincuencia (1 %).

<sup>10</sup> Resolución 68/181 de la Asamblea General.

<sup>11</sup> Primer debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la lucha contra el terrorismo, 18 de enero de 2002.

<sup>12</sup> En particular, las resoluciones 1373 (2001), 2178 (2014) y 2396 (2017). Véase también A/73/361.

Estados que han visto en ella un medio de reducir el espacio de la sociedad civil y suprimir la oposición política<sup>13</sup>, y ha causado “daños incalculables a la sociedad civil”<sup>14</sup>.

7. Para la sociedad civil, la primacía internacional de la seguridad sobre los derechos humanos se tradujo en una retórica política polarizadora: “con nosotros o con los terroristas”, lo que ha propiciado el ataque deliberado de miembros de la sociedad civil que cuestionan la legitimidad de las medidas antiterroristas. Los marcos internacionales poco rígidos que requieren una aplicación a nivel nacional han proporcionado a los Gobiernos los medios para asegurar su propio poder silenciando las voces que cuestionan su legitimidad o sus políticas por motivos de derechos humanos. Dado que los fenómenos que se están abordando no están definidos, o lo están de manera imprecisa, las matrices existentes permiten a los Estados calificar toda amenaza en su contra de terrorismo, extremismo violento, extremismo o, en términos aún más generales, de amenazas a la seguridad nacional<sup>15</sup>. En un artículo en cuya redacción participó la primera persona que ejerció el cargo de Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, se afirmaba que “durante un tiempo, el consenso mundial sobre el imperativo de combatir el terrorismo era tal que los Gobiernos autoritarios podían dar rienda suelta a sus prácticas represivas con tan solo calificar a los opositores políticos de terroristas”<sup>16</sup>.

8. En muchas partes del mundo, cualquier forma de expresión que defienda una opinión contraria a la posición oficial del Estado, se refiera a las violaciones de los derechos humanos y sugiera formas de actuar mejor, de conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, constituye una forma de actividad terrorista o de extremismo violento, o bien una amplia “amenaza a la seguridad nacional”, que a menudo abarca tanto el terrorismo como el extremismo. Ninguna región del mundo es inmune a esta tendencia. En algunas regiones, la instrumentalización de las medidas destinadas a luchar contra el terrorismo, prevenir y combatir el extremismo violento y proteger la seguridad nacional es brutal, los miembros de la sociedad civil son detenidos y encarcelados por motivos espurios, y algunos Estados incluso utilizan las leyes antiterroristas para silenciar a los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales<sup>17</sup>, y otros vigilan a las personas que participan en protestas pacíficas contra el cambio climático y las vinculan a investigaciones relacionadas con el terrorismo<sup>18</sup>, o las tildan de “ecoterroristas”<sup>19</sup>. Los periodistas se han visto especialmente afectados por las leyes antiterroristas y la amplia legislación en materia de seguridad<sup>20</sup>.

9. Basándose en la primacía de los imperativos de seguridad, se han adoptado medidas sostenidas para silenciar e incluso asfixiar a la sociedad civil. Es esencial comprender las graves consecuencias del efecto acumulativo y sostenido que esas medidas, que han proliferado en el marco de la seguridad internacionalizada, han tenido en toda la sociedad civil, a nivel local y mundial, individual y colectivamente, y la forma en que han perjudicado a la sociedad civil y al espacio cívico.

<sup>13</sup> A/70/371, párr. 24.

<sup>14</sup> Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, “Counterterrorism Measures and Civil Society”, pág. 5.

<sup>15</sup> En marzo de 2002, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresó su preocupación por este enfoque y se refirió a preocupaciones similares expresadas por 17 titulares de mandatos de procedimientos especiales. (Véase la declaración introductoria de la Alta Comisionada en el 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos.)

<sup>16</sup> Martin Scheinin y Mathias Vermeulen, “Unilateral exceptions to international law: systematic legal analysis and critique of doctrines that seek to deny or reduce the applicability of human rights norms in the fight against terrorism”, European University Institute Law Working Paper (2010).

<sup>17</sup> Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, “Counterterrorism Measures and Civil Society”, pág. 6.

<sup>18</sup> Adam Federman, “Revealed: FBI kept files on peaceful climate change protesters”, *Guardian*, 13 de diciembre de 2018.

<sup>19</sup> Justine Calma y Paola Rosa-Aquino, “The term 'eco-terrorist' is back and it's killing climate activists”, *Grist*, 2 de enero de 2019.

<sup>20</sup> Mapping Media Freedom, “Targeting the messenger”.

10. Aunque los Estados suelen justificar las medidas contra la sociedad civil invocando a grandes rasgos la lucha contra el terrorismo, la prevención y la lucha contra el extremismo violento o la protección de la seguridad nacional, los ataques contra los agentes de la sociedad civil son totalmente incompatibles con una respuesta significativa a esas amenazas genuinas. Las investigaciones recientes muestran que no hay pruebas de que las restricciones legales impuestas a la sociedad civil reduzcan el número de ataques terroristas dentro de un país<sup>21</sup>. Las restricciones a la sociedad civil no protegen a un país de los ataques terroristas; la retórica de la seguridad no logra los resultados esperados<sup>22</sup>. Esto significa que tales medidas suspenderían en su totalidad cualquier examen de proporcionalidad y necesidad.

11. En la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas de Jefes de Organismos Antiterroristas de los Estados Miembros, celebrada en junio de 2018, se reconoció el papel fundamental que desempeña una sociedad civil dinámica y activa. En un artículo de opinión escrito en relación con la Conferencia, el Secretario General afirmó que la sociedad civil era esencial para las estrategias más amplias de lucha contra el terrorismo<sup>23</sup>. En la Conferencia, el representante de Finlandia declaró que la sociedad civil y las comunidades religiosas desempeñaban un papel importante en la prevención del extremismo violento y la lucha contra el terrorismo<sup>24</sup>; el representante de Fiji dijo que la aplicación satisfactoria de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo requeriría sin duda el apoyo popular, que solo se podría construir y mantener con el apoyo y la cooperación de la sociedad civil<sup>25</sup>, mientras que el representante del Canadá afirmó que un enfoque dirigido por civiles, en el que participaran la sociedad civil y las comunidades, era la forma más eficaz de prevenir el extremismo violento<sup>26</sup>.

## B. El valor de la sociedad civil en la lucha contra el terrorismo

12. Más allá de la retórica política, estudios recientes<sup>27</sup> demuestran la necesidad del papel de la sociedad civil para canalizar el descontento y permitir una colaboración constructiva con los Estados, así como para socavar directamente los factores que llevan a las personas a sentirse atraídas por el terrorismo y el extremismo violento, es decir, las condiciones conducentes al terrorismo, que se definen en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y en el programa de las Naciones Unidas para prevenir y combatir el extremismo violento<sup>28</sup>. Cuando los agentes de la sociedad civil están presentes en zonas en las que el Estado no puede o no quiere gobernar, a menudo desempeñan un papel de intermediarios, debido a su credibilidad y a su acceso a comunidades remotas. Pueden promover de manera significativa la paz y el desarrollo, incluida la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y pueden determinar claramente las causas de los agravios identificados como factores que conducen a la violencia terrorista y extremista. Dado que, en algunas regiones, el reclutamiento está muy localizado, los agentes de la sociedad civil, con sus inestimables conocimientos de los elementos impulsores y las tendencias locales, pueden ayudar a colmar las lagunas de los Gobiernos proporcionando vías alternativas y desarrollando iniciativas impulsadas a nivel local que respondan a las necesidades específicas de las comunidades.

<sup>21</sup> Jeong-Woo Koo y Amanda Murdie, "Liberty or security: do civil society restrictions limit terrorism?", Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, entrada de blog de 4 de junio de 2018.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Véase [www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml](http://www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml).

<sup>24</sup> Véase [www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Finland-opening-statement.pdf](http://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Finland-opening-statement.pdf).

<sup>25</sup> Véase [www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml](http://www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml).

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> PNUD, *Journeys to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point to Recruitment* (2018).

<sup>28</sup> Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento (A/70/674).

13. Además, ha quedado claro que la acción del Gobierno puede ser un importante acelerador del reclutamiento<sup>29</sup>. Al pedir transparencia a los Estados y promover la rendición de cuentas efectiva por las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes estatales y no estatales, la sociedad civil restablece la fe en los esfuerzos nacionales e internacionales de lucha contra el terrorismo y la confianza esencial, aunque frágil, entre las personas, las comunidades y las autoridades en la lucha contra el terrorismo. La sociedad civil también puede contribuir significativamente a canalizar los agravios y la desesperación que explotan los grupos terroristas y extremistas violentos, proporcionando alternativas pacíficas y mejorando las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos.

14. El costo de reprimir a la sociedad civil para prevenir cualquier amenaza percibida de terrorismo supera con creces sus beneficios. Las estrategias eficaces de lucha contra el terrorismo no deben debilitar a la sociedad civil, sino fortalecerla. Cada vez hay más pruebas de que la instrumentalización de los programas de lucha contra el terrorismo y de prevención y lucha contra el extremismo violento está conduciendo a una falta de confianza en las autoridades del Estado. Por el contrario, la sociedad civil puede ser percibida como un actor imparcial. Una sociedad civil fuerte, resistente y dinámica es tanto un signo de una sociedad abierta e inclusiva como un amortiguador contra las prácticas represivas del Estado y la impunidad. Restringir la capacidad de actuación de la sociedad civil es una medida poco previsor, ineficaz e inútil, y puede ser un factor que contribuya a la violencia.

15. En el presente informe, la Relatora Especial examina el marco internacional (secc. II) y la función que este desempeña al permitir el desarrollo y la proliferación de medidas restrictivas a nivel nacional (secc. III), y a continuación estudia los efectos concretos de las medidas combinadas en la sociedad civil (secc. IV), incluida la falta de mecanismos de rendición de cuentas para hacer frente de forma adecuada al efecto acumulativo del marco de seguridad utilizado para restringir el espacio cívico, y presenta una serie de conclusiones y recomendaciones (V).

## **II. Los efectos que tienen en la sociedad civil las matrices mundiales que regulan la lucha contra el terrorismo, la prevención del extremismo violento y la protección de la seguridad nacional**

### **A. Consejo de Seguridad**

16. En un informe que presentó a la Asamblea General, la Relatora Especial se centró en la función del Consejo de Seguridad en la elaboración, desde el 11 de septiembre de 2001, de marcos internacionales de lucha contra el terrorismo y sus repercusiones en los derechos humanos<sup>30</sup>. En el presente informe, la Relatora Especial examina las consecuencias para los derechos humanos de los requisitos normativos que figuran en las resoluciones del Consejo 1373 (2001), 1624 (2005), 2170 (2014), 2178 (2014) y 2396 (2017), y del enfoque general de las resoluciones sobre los derechos humanos, que son de gran alcance y pueden ser particularmente graves para la sociedad civil.

#### **1. Aspecto procedimental**

17. Las resoluciones del Consejo de Seguridad que regulan la lucha contra el terrorismo y la prevención y la lucha contra el extremismo violento se caracterizan por la falta de participación de los agentes de la sociedad civil en la determinación de los efectos jurídicos, políticos, sociales y culturales de dichas resoluciones<sup>31</sup>. La resolución 2178 (2014) es la primera de esas resoluciones que contiene una referencia a la sociedad civil en su parte

<sup>29</sup> Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2017* (2017).

<sup>30</sup> A/73/361.

<sup>31</sup> *Ibid.*

dispositiva<sup>32</sup>. En su resolución 2396 (2017), el Consejo reconoció el papel que podían desempeñar las organizaciones de la sociedad civil en los sectores de la salud, el bienestar social y la educación para contribuir a la rehabilitación y reintegración de los combatientes terroristas extranjeros y sus familias, y alentó a los Estados a que colaboraran activamente con ellas en ese contexto.

18. La Relatora Especial advierte contra la asociación de la sociedad civil a los programas de seguridad nacional e internacional dirigidos por los Estados, la promoción de una colaboración limitada con la sociedad civil sobre determinadas cuestiones y la posibilidad de que los principales grupos interesados, incluidas las mujeres, sean instrumentalizados y empoderados únicamente con el fin de promover un programa de seguridad aún más amplio. Por el contrario, el Consejo de Seguridad debería promover y valorar el papel esencial que desempeña de la sociedad civil como fuerza de cambio y recordar a los Estados su obligación de respetarla y protegerla.

## **2. Principales cuestiones de derechos humanos: ausencia de definiciones de terrorismo y de extremismo violento**

19. El hecho de que el Consejo de Seguridad exija a los Estados que adopten una serie de medidas en relación con los “actos de terrorismo”, una conducta prohibida que nunca ha definido con precisión, es una cuestión que se ha puesto de relieve en el marco de este mandato desde su creación<sup>33</sup>, ya que es la causa de algunas de las violaciones más graves de los derechos humanos y un elemento central de los desafíos que afronta actualmente la sociedad civil. Del mismo modo, las referencias hechas por el Consejo a los “terroristas” como una categoría de personas, independientemente de los actos delictivos<sup>34</sup>, o al “terrorismo en todas sus formas y manifestaciones” como una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales, sin mayor matización<sup>35</sup>, han abierto la puerta a la adopción de medidas represivas a nivel nacional contra las actividades lícitas y no violentas de la sociedad civil. La ausencia de una definición amplia de “extremismo violento” en la resolución 2178 (2014) y la imposibilidad de vincular el término a una definición específica también permite a los Estados adoptar medidas sumamente intrusivas, desproporcionadas y discriminatorias, en particular para limitar la libertad de expresión. En concreto, el término “extremismo” es un concepto mal definido que ya se ha utilizado para atacar a la sociedad civil y a los defensores de los derechos humanos<sup>36</sup>.

## **3. Sanciones contra el terrorismo y tipificación como delito de diversas formas de apoyo al terrorismo**

20. Si bien las sanciones selectivas pueden ser útiles para hacer frente a la financiación del terrorismo, también pueden obstaculizar gravemente la labor de las organizaciones humanitarias y otras organizaciones de la sociedad civil o servir para atacarlas maliciosamente. La titular del mandato ya ha señalado cómo la introducción de criterios más amplios por el Consejo de Seguridad en su resolución 1617 (2005), en el marco del régimen de sanciones específicas contra el terrorismo, ha facilitado las designaciones abusivas<sup>37</sup>. Aunque el Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas nunca ha incluido a una persona en la lista únicamente sobre la base de la prestación de asistencia médica o humanitaria, es preocupante que se haya hecho referencia a las actividades

<sup>32</sup> En la resolución 1624 (2005) se hizo referencia al importante papel que desempeña la sociedad civil, entre otros actores, en los esfuerzos por mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento, así como en la promoción de la tolerancia y la coexistencia.

<sup>33</sup> E/CN.4/2006/98, A/HRC/16/51 y A/73/361.

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, la resolución 2170 (2014) del Consejo de Seguridad.

<sup>35</sup> Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad.

<sup>36</sup> A/HRC/16/53/Add.1, párrs. 99 a 106. Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, párr. 46.

<sup>37</sup> A/73/361, párr. 19. Véanse también A/65/258, A/67/396 y A/HRC/34/61.

médicas como parte de los motivos para incluir en la lista a dos personas y dos entidades<sup>38</sup>. En las listas nacionales y regionales de sanciones contra el terrorismo solicitadas en virtud de la resolución 1373 (2001), la falta de una definición de terrorismo también permite la designación arbitraria o maliciosa de cualquier persona o grupo, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, bajo la égida legitimadora del Consejo<sup>39</sup>.

#### 4. Ausencia de cláusulas de exención para los agentes de la sociedad civil

21. Tanto en sus medidas legislativas como en su régimen de sanciones, el Consejo de Seguridad rechaza, casi en su totalidad, cualquier forma de apoyo, por laxo que sea, al terrorismo o a los grupos terroristas. Si bien el régimen de sanciones administrado por las Naciones Unidas prevé exenciones por motivos humanitarios, los regímenes nacionales y regionales no están obligados a hacer lo propio, dejando así a los Estados la posibilidad de incluirlas, o no, en sus propias disposiciones nacionales<sup>40</sup>. En su resolución 72/284, la Asamblea General instó a los Estados a que velaran por que las medidas de lucha contra el terrorismo no obstaculizaran las actividades o la colaboración humanitarias. Las exenciones por motivos humanitarios son fundamentales para proteger de los regímenes de sanciones y de las medidas de lucha contra el terrorismo a los agentes de la sociedad civil que operan en entornos difíciles en los que actúan grupos terroristas<sup>41</sup>.

22. La Relatora Especial apoya plenamente la recomendación del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de que los Estados eximan de manera inequívoca las acciones humanitarias de sus medidas de lucha contra el terrorismo, en cada ocasión posible, a nivel nacional, regional e internacional, y que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución en la que se aclare expresamente que la protección y la asistencia humanitarias no deben considerarse nunca formas de apoyo al terrorismo ni deben ser reprimidas o criminalizadas por ese motivo<sup>42</sup>. La Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo recomienda además que se faciliten recursos adecuados a todos los niveles y que todos los agentes de la sociedad civil afectados por las sanciones, y no únicamente los agentes humanitarios, tengan acceso a ellos.

#### 5. Medidas que limitan la circulación de “combatientes terroristas extranjeros” y de “terroristas”

23. En sus resoluciones 2170 (2014), 2178 (2014) y 2396 (2017), el Consejo de Seguridad decidió que los Estados debían enjuiciar como “delitos graves” los viajes, el reclutamiento y la financiación de los “combatientes terroristas extranjeros”. Los titulares del mandato ya han examinado ampliamente las enormes deficiencias en materia de derechos humanos que presentan algunas de estas medidas<sup>43</sup>. En vista del gran número de personas que pueden quedar atrapadas en la amplia red que conforman estas resoluciones, suscita evidente preocupación la posibilidad de que algunos Estados abusen de los sistemas establecidos en virtud de esas resoluciones para atacar a personas “indeseables”, incluidos miembros de la sociedad civil. Esto hará que los derechos de esas personas se vean sujetos a las numerosas restricciones que autorizan estas resoluciones (por ejemplo, la libertad de expresión y de asociación, la libertad de circulación, el respeto del derecho a la intimidad y a la vida familiar, los diversos derechos a las garantías procesales y el derecho a la no discriminación). También, a través de las diversas disposiciones sobre el intercambio de información entre países, internacionalizará su condición de “indeseables”.

<sup>38</sup> Alice Debarre, “Safeguarding medical care and humanitarian action in the UN counterterrorism framework” (International Peace Institute, 2018).

<sup>39</sup> El Consejo de Seguridad define el “apoyo” al terrorismo de manera muy vaga. Véase su resolución 1373 (2001), párr. 1 d).

<sup>40</sup> A/70/371, párr. 32.

<sup>41</sup> Consejo Noruego para los Refugiados, “Principles under pressure” (2018).

<sup>42</sup> A/73/314, párr. 52. Existen exenciones, pero pueden ser limitadas. Véanse también A/70/371 y A/73/314, párr. 51.

<sup>43</sup> A/HRC/29/51 y A/73/361.

24. Un aspecto preocupante es la amplitud de algunas de las medidas de la resolución 2178 (2014) y, en particular, de la resolución 2396 (2017), que pueden, mediante la aplicación de normas disyuntivas, no limitarse a los “combatientes terroristas extranjeros”. En la resolución 2396 (2017), en varias ocasiones, y en particular en el párrafo 5 de la parte dispositiva, el Consejo de Seguridad categoriza vagamente a las personas como “terroristas” y “combatientes terroristas extranjeros”, lo que da a los Estados un gran margen de maniobra para aplicar medidas contra una amplia gama de personas. El mandato acoge con beneplácito la adición a los principios rectores sobre los combatientes terroristas extranjeros (2018)<sup>44</sup>, en particular la especificidad y amplitud del lenguaje y el asesoramiento en materia de derechos humanos que figuran en este importante documento. A pesar de estos considerables avances, mientras que el terrorismo siga estando mal definido y los Estados tengan plena libertad para definir el terrorismo y el extremismo violento en la legislación nacional, persistirán los riesgos para la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos.

## 6. El uso de Internet con fines terroristas

25. Además de ordenar a los Estados que adoptaran medidas para prohibir por ley la incitación a la comisión de actos de terrorismo (resolución 1624 (2005)), el Consejo de Seguridad, en sus resoluciones 2178 (2014) y 2396 (2017), expresó su preocupación por el uso creciente de la tecnología de las comunicaciones, y en particular de Internet, con fines de reclutamiento e incitación. Las resoluciones tienen por objeto promover una cooperación entre los Estados que respete oficialmente los derechos humanos y las libertades fundamentales. Las medidas contra el extremismo violento en línea pueden afectar a múltiples derechos humanos, incluidos los derechos a la libertad de opinión y de expresión, a la intimidad, a un recurso efectivo, a las debidas garantías procesales y a un juicio justo y a la vida familiar, así como a los derechos relacionados con la salud. También pueden atentar gravemente contra el derecho a la libertad de religión, como señaló el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, quien señaló que desde 2012 habían aumentado las acusaciones de blasfemia en línea y habían surgido nuevas modalidades de amenaza y pautas de violencia. Señaló que las personas que utilizaban Internet para difundir opiniones consideradas blasfemas estaban cada vez más expuestas a detenciones y enjuiciamientos arbitrarios, y que la aplicación de criterios de seguridad a la actividad en línea había proporcionado a las autoridades nacionales un amplio margen de intervención, sin un escrutinio adecuado, contra la sociedad civil<sup>45</sup>.

26. Los modos de expresión electrónicos son un medio fundamental para que la sociedad civil ejerza su libertad de opinión y de expresión, y revisten especial importancia en las sociedades represivas. La restricción de dichas plataformas (bloqueando, filtrando o eliminando contenidos) puede afectar desproporcionadamente a la sociedad civil, los periodistas, los defensores de los derechos humanos y otras personas<sup>46</sup>.

27. El disfrute del derecho a la intimidad y del derecho a la libertad de expresión están íntimamente relacionados. La injerencia indebida en el derecho a la intimidad limita el libre desarrollo e intercambio de ideas<sup>47</sup>, y puede llegar a coartar la libertad de expresión. La sociedad civil puede abstenerse de comunicarse en línea por temor a atraer el interés del Gobierno. Las restricciones tienen un impacto particularmente negativo en los periodistas y los defensores de los derechos humanos, que temen ser acusados de “difundir propaganda terrorista”.

## B. La Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos

28. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo fue el planteamiento equilibrado que adoptó la Asamblea General para aplicar los enfoques contra

<sup>44</sup> S/2018/1177.

<sup>45</sup> A/73/362, párr. 49.

<sup>46</sup> Principios Internacionales sobre la Aplicación de los Derechos Humanos a la Vigilancia de las Comunicaciones.

<sup>47</sup> A/HRC/23/40 y Corr.1, párr. 24.

el terrorismo que, por entonces, eran omnipresentes y daban prioridad a la seguridad. Al afirmar que el respeto de los derechos humanos forma parte de la “base fundamental de la lucha contra el terrorismo”, la Asamblea sitúa los derechos humanos en el centro de la Estrategia. En ella, la Asamblea reafirma los vínculos inextricables que existen entre los derechos humanos y la seguridad. Se trata del primer documento de las Naciones Unidas sobre la lucha contra el terrorismo que hace referencia a la sociedad civil, en la medida en que alienta a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a la sociedad civil a que se comprometan, según proceda, a determinar cómo incrementar los esfuerzos para aplicar la Estrategia. Desafortunadamente, la inclusión de la cláusula “según proceda” dejó que los Estados determinaran si deseaban que la sociedad civil participara, y en qué condiciones lo haría, y reveló una falta de consenso sobre el papel de la sociedad civil en la implementación de la Estrategia. Este debate ha persistido a lo largo de las revisiones subsiguientes, lo que ha llevado a varios países a oponerse a la adopción de un lenguaje más enérgico sobre la participación de la sociedad civil. En su resolución 72/284, la última resolución titulada “Examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”, la Asamblea alienta la interacción de la sociedad civil con los Estados y el sistema de las Naciones Unidas para intensificar la aplicación de la Estrategia “según proceda”, y alienta a los Estados Miembros y al Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo a que colaboren en mayor medida con la sociedad civil. Las ONG afirmaron acertadamente lo siguiente: “En un momento en que el espacio cívico se ve sustancialmente erosionado en todo el mundo [...] nos decepciona profundamente que en el examen no se reconozca el papel esencial que desempeña la sociedad civil en la protección contra las prácticas antiterroristas abusivas y a la hora de reaccionar ante las condiciones que propician el terrorismo y de prevenirlas [...] los Estados pueden y deben mejorar, y deben asegurarse de que las Naciones Unidas también lo hacen”<sup>48</sup>.

29. Preocupa especialmente a la titular del mandato que la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos hayan aprobado resoluciones sobre los efectos del terrorismo en los derechos humanos<sup>49</sup>. Estas resoluciones sirven para instrumentalizar a las víctimas, a fin de reforzar la necesidad de adoptar mayores medidas de lucha contra el terrorismo y debilitar así el sistema internacional en su conjunto<sup>50</sup>. Resulta aún más preocupante que la Asamblea haya fusionado esta nueva serie de resoluciones con las resoluciones sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo en una nueva resolución sobre el terrorismo y los derechos humanos<sup>51</sup>. La nueva resolución “simplificada” mantiene algunos de los aspectos clave relacionados con la sociedad civil que figuran en la resolución 72/180, a saber, que los Estados deben salvaguardar la labor de la sociedad civil y que deben velar por que las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo no obstaculicen la labor y la seguridad de esas organizaciones, y cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional. Lamentablemente, algunos de los principales logros en materia de derechos humanos que se obtuvieron durante el proceso de redacción de las resoluciones sobre la protección de los derechos humanos se han perdido. Habida cuenta de la variedad de medidas que pueden afectar a los agentes de la sociedad civil, la Asamblea debe subsanar las deficiencias que han surgido a raíz de la fusión.

### C. El papel de las nuevas entidades externas a nivel mundial

30. En contraposición al marco de las Naciones Unidas contra el terrorismo, que, a pesar de sus deficiencias administrativas, es una estructura reguladora inclusiva que engloba a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y que funciona dentro de la estructura jurídica de la Carta de las Naciones Unidas, en el entramado de la lucha contra el terrorismo

<sup>48</sup> “Global group of NGOs deplore lack of attention to human rights in latest review of UN’s global counterterrorism strategy by UN Member States” (11 de julio de 2018).

<sup>49</sup> Por ejemplo, la resolución 72/246 de la Asamblea General y la resolución 31/30 del Consejo de Derechos Humanos.

<sup>50</sup> Article 19, “UNHRC 31: Egypt-led ‘terrorism’ resolution is a danger to human rights”, 31 de marzo de 2016.

<sup>51</sup> Resolución 73/174.

se han consolidado una serie de entidades externas, poco transparentes e inaccesibles que carecen de legitimidad en el plano mundial. Dado que, en un principio, estas entidades respondían a los intereses antiterroristas particulares de determinados Estados, desarrollaron un conjunto más reducido de perspectivas y aportaciones. Se caracterizan en gran medida por el desarrollo de normas y prácticas de “derecho indicativo” que a menudo no están basadas en el derecho de los derechos humanos y no cuentan con la contribución de la sociedad civil. La exclusión de la sociedad civil de estos órganos reguladores altamente influyentes pone de relieve las pautas de exclusión y las lagunas en materia de rendición de cuentas que se han señalado a lo largo del presente informe. Por medio de un proceso de “exportación” e “integración” de reglamentos y normas en otras estructuras y mediante la aplicación nacional, estas entidades han hecho posible una reglamentación mundial que podría no haber surgido si se hubieran respetado plenamente los procesos formales de elaboración de leyes. Este proceso suscita preocupaciones fundamentales sobre la transparencia, la justicia, la soberanía y la supervisión. La proliferación de estas entidades y normas —que importan lenguaje de unas a otras— contribuye a fragmentar aún más la reglamentación mundial de la lucha contra el terrorismo en formas que no se aprecian plenamente.

31. Por ejemplo, en las semanas posteriores al 11 de septiembre de 2011, el mandato del Grupo de Acción Financiera se amplió para incluir en él la prevención de la financiación del terrorismo, sin consultar a los parlamentos nacionales ni a la sociedad civil. Su recomendación 8<sup>52</sup>, que tiene por objeto proteger a las organizaciones sin fines de lucro de los abusos vinculados a la financiación del terrorismo, se basaba en la supuesta alta vulnerabilidad de las organizaciones de la sociedad civil a la financiación del terrorismo<sup>53</sup>. Muchas de las medidas exigidas a los Estados limitaban seriamente la capacidad de funcionamiento de las organizaciones sin fines de lucro (obligación de inscribirse, de mantener información sobre el propósito y los objetivos de sus actividades, de publicar estados anuales detallados y de llevar registros de todas las transacciones), al tiempo que se prevenían sanciones disuasorias, como la congelación de las cuentas, la destitución de los fideicomisarios, la imposición de multas, la retirada de certificaciones y licencias y la baja en el registro<sup>54</sup>. Pese a que esta recomendación entrañaba riesgos evidentes y no hacía referencia a los derechos humanos, no se consultó a la sociedad civil. El Grupo de Tareas ha dado un cariz de legitimidad a los Estados que, sin el debido respeto de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, han convertido el derecho indicativo en derecho imperativo al aplicar las disposiciones de la recomendación 8 mediante la adopción de medidas generales que regulan estrictamente a la sociedad civil, en contravención de los principios de proporcionalidad y necesidad, independientemente de las actividades que se realicen realmente y de las pruebas de la existencia de connivencia en la financiación del terrorismo, o del riesgo de que exista, lo que ha suscitado grandes controversias y cuya importancia ha sido minimizada, incluso por el anterior titular del mandato<sup>55</sup>.

32. Del mismo modo, el Foro Mundial contra el Terrorismo es un órgano regulador oficioso establecido por 29 Estados más la Unión Europea. Este Foro, que reúne a expertos y profesionales y elabora instrumentos y estrategias, tiene la encomiable misión general de reducir la vulnerabilidad de las personas frente al terrorismo en todo el mundo, y aborda numerosas cuestiones que guardan una relación inmediata con los derechos humanos<sup>56</sup>. Si bien el Foro manifiesta su apoyo a la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, que tiene un fuerte componente de derechos humanos, el propio Foro, de manera llamativa y sorprendente, no tiene un compromiso estructural con la protección de

<sup>52</sup> El Grupo ha publicado 40 recomendaciones no vinculantes, así como notas interpretativas, mejores prácticas y un manual para países y evaluadores.

<sup>53</sup> En la nota interpretativa inicial (2012) de la recomendación 8, se afirmaba que se había demostrado que “individuos y organizaciones terroristas explotan el sector [de las organizaciones sin fines de lucro] para recaudar y transferir fondos, proporcionar apoyo logístico, alentar el reclutamiento de terroristas o prestar otros tipos de apoyo a las organizaciones y operaciones terroristas”.

<sup>54</sup> Nota interpretativa (2012), punto 5 b) vii).

<sup>55</sup> A/70/371, párrs. 22 a 24 y 26.

<sup>56</sup> Véase [www.thegctf.org](http://www.thegctf.org).

los derechos humanos<sup>57</sup>. Las referencias ocasionales y genéricas a los derechos humanos en los documentos del Foro no alivian esta profunda preocupación. El Foro también carece de accesibilidad para una amplia gama de actores, incluida la sociedad civil, que deberían ser consultados de manera significativa sobre estos temas. El carácter cerrado del Foro debería suscitar la preocupación de todos los Estados (en particular la de los excluidos de ese órgano); también pone de manifiesto el patrón general de exclusión de la sociedad civil respecto de la gobernanza mundial de la lucha contra el terrorismo. La falta de inclusión mantiene una relación orgánica con los ataques, la marginación y la discriminación que sufren los agentes de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos por parte de las instancias superiores.

### III. Medidas y tendencias nacionales que afectan a la sociedad civil

33. La pandemia de la seguridad se ha traducido en diversas medidas que los Estados han tomado para limitar el espacio cívico, lo que no se puede apreciar en un vacío temático, temporal o geográfico. La falta de definiciones adecuadas es crucial para el cierre del espacio cívico a nivel mundial y constituye la base de la mayoría de los retos que surgen posteriormente a nivel nacional. Además, existe una clara interacción entre las múltiples medidas tomadas para cerrar el espacio cívico. Por ejemplo, las campañas para desacreditar a la sociedad civil pueden preceder a la adopción o aplicación arbitraria de la legislación. Además, junto con un enfoque descendente de la regulación, existe también un enfoque lateral u horizontal, según el cual los Estados se inspiran en la legislación y las medidas que “funcionan” en otros Estados para restringir el espacio cívico, o simplemente las copian.

#### A. Definiciones de terrorismo excesivamente amplias

34. Una tendencia que define la aplicación del marco antiterrorista del Consejo de Seguridad a nivel nacional es la aparición en todo el mundo de definiciones de terrorismo excesivamente amplias y vagas<sup>58</sup>. Tal como se había previsto, pueden dar lugar a vulneraciones involuntarias de los derechos humanos<sup>59</sup> y se han empleado deliberadamente de manera indebida para atacar a una gran variedad de grupos, personas y actividades de la sociedad civil. Esa legislación se utiliza para atacar a la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos, los periodistas, los grupos minoritarios, los activistas sindicales, los pueblos indígenas y los miembros de la oposición política, entre otros<sup>60</sup>.

35. En algunos Estados están surgiendo leyes para frenar el extremismo violento, el extremismo, la actividad extremista o la radicalización<sup>61</sup>. El concepto central del extremismo depende del contexto, lo que significa que su definición puede ser fácilmente cuestionada y manipulada<sup>62</sup>, y es conceptualmente más débil que el término terrorismo, que tiene un núcleo identificable<sup>63</sup>. Es probable que esas leyes penalicen el uso legítimo de la expresión, incluidos los puntos de vista controvertidos y la información que reviste un

<sup>57</sup> El Foro señala que el apoyo a la aplicación de la Estrategia es uno de sus principales objetivos, incluido el pilar relativo a los derechos humanos, aunque en la práctica no está claro cómo lo hace.

<sup>58</sup> Entre los ejemplos recientes figuran los mencionados en las comunicaciones enviadas a los representantes de Guatemala, Honduras y Sri Lanka. Puede consultarse información detallada sobre todas las comunicaciones enviadas en el marco del mandato en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. Para los ejemplos aquí mencionados, véanse GTM 3-2018, HND 8-2016 y LKA 3-2016.

<sup>59</sup> A/HRC/16/51, párr. 26.

<sup>60</sup> Véanse, por ejemplo, PAK 4-2016, CHL 2-2018, PHL 5-2018, PAK 11-2016, SAU 12-2017 y TUR 3-2018.

<sup>61</sup> RUS 19-2018, RUS 15-2018, CHN 21-2018, TUR 12-2018.

<sup>62</sup> Peter R. Neumann, *Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region* (Centro Internacional para el Estudio de la Radicalización, 2017).

<sup>63</sup> A/70/371.

interés público legítimo<sup>64</sup>, y restrinjan la libertad de religión o de creencias<sup>65</sup>. No sorprende que estén aumentado los enjuiciamientos penales y el uso de medidas administrativas contra miembros de la sociedad civil<sup>66</sup>.

## B. Legislación que penaliza el ejercicio legítimo de las libertades fundamentales

36. La legislación nacional contra el terrorismo incluye cada vez más disposiciones que restringen derechos fundamentales para la sociedad civil: la libertad de expresión y de opinión, la libertad de asociación, la libertad de reunión y la libertad de religión<sup>67</sup>. En su resolución 7/36, el Consejo de Derechos Humanos subrayó la necesidad de velar por que la invocación de la seguridad nacional, incluida la lucha contra el terrorismo, no se utilizara de manera injustificada o arbitraria para restringir el derecho a la libertad de opinión y de expresión. La posibilidad de que esas medidas tengan efectos negativos se exagera cuando se aplican a las formas de expresión en Internet.

37. Si bien la incitación al terrorismo está prohibida por el derecho internacional<sup>68</sup>, muchas leyes penalizan, a menudo de forma imprecisa, actos que no equivalen a la incitación porque carecen del elemento de intención y/o de riesgo de que el acto en cuestión conduzca a la comisión efectiva de actos de violencia. Estos incluyen la glorificación<sup>69</sup>, justificación<sup>70</sup>, defensa, alabanza o aliento del terrorismo, y actos relacionados con la “propaganda” del terrorismo<sup>71</sup>. El elemento común a estos delitos es que la responsabilidad se basa en el contenido del discurso, más que en la intención del orador o en el impacto real del discurso<sup>72</sup>. De conformidad con el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia<sup>73</sup>, el umbral de estos delitos incipientes exige una probabilidad razonable de que la expresión en cuestión logre incitar a la comisión de un acto terrorista, estableciendo así un cierto grado de relación causal o de riesgo real de que se produzca el resultado prohibido.

38. La Relatora Especial está muy preocupada por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo para la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea<sup>74</sup>. La definición que figura en el artículo 2, párrafo 5, de la propuesta, que se basa en el delito de incitación pública a la comisión de un delito de terrorismo que figura en la Directiva (UE) 2017/541 de 15 de marzo de 2017 (considerado ya como susceptible de vulnerar los principios de legalidad y proporcionalidad<sup>75</sup>), omite por completo el elemento de la intención.

39. En algunos Estados, cualquier crítica verbal al Estado, al Gobierno o a sus autoridades se considera un acto de terrorismo. Esta regulación reprime la disidencia y las reivindicaciones de críticos pacíficos, activistas de derechos humanos y miembros de grupos minoritarios, y las detenciones, encarcelamientos y condenas tienen el propósito de

<sup>64</sup> CCPR/CO/79/RUS, párrs. 20 y 21.

<sup>65</sup> A/HRC/28/66/Add.1, párrs. 49 y 67 a 69; A/HRC/22/51, párr. 53; A/HRC/16/53/Add.1, párr. 100, y E/CN.4/2005/61/Add.1, párr. 152.

<sup>66</sup> Consejo de Europa, “Misuse of anti-terror legislation threatens freedom of expression”, 4 de diciembre de 2018.

<sup>67</sup> GBR 7-2018 y AUS 2-2018.

<sup>68</sup> Resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad.

<sup>69</sup> Amnistía Internacional, “España: Tuitea... si te atreves” (2018).

<sup>70</sup> “1847 délits d'apologie et de provocation au terrorisme enregistrés en 2016” *Le Monde*, 19 de enero de 2017.

<sup>71</sup> TUR 13-2018.

<sup>72</sup> A/HRC/31/65, párr. 39.

<sup>73</sup> A/HRC/22/17/Add.4, apéndice, párr. 29.

<sup>74</sup> Véase <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14606-2017-INIT/es/pdf>.

<sup>75</sup> Human Rights Watch, “EU counterterrorism directive seriously flawed” (30 de noviembre de 2016).

enviar a los ciudadanos el mensaje de que serán procesados si participan en estas actividades tan ampliamente definidas<sup>76</sup>.

40. Muchos Estados han promulgado disposiciones en materia de seguridad y antiterrorismo que impiden informar o debatir públicamente sobre los actos de terrorismo, mediante la tipificación como delito de, entre otras cosas, la publicación de noticias u otro material que pueda promover el terrorismo, o la difusión de información falsa. Esas medidas limitan profundamente la transparencia y la rendición de cuentas de los funcionarios gubernamentales y las fuerzas de seguridad por las violaciones de los derechos humanos perpetradas en el curso de la lucha contra el terrorismo, y pueden tener repercusiones especialmente negativas para los periodistas y los defensores de los derechos humanos. Del mismo modo, la penalización de la visualización de contenidos “terroristas” o “extremistas” en línea sin el requisito de la intención terrorista puede tener un grave impacto en la sociedad civil, en particular en los periodistas de investigación, los investigadores académicos y los defensores de los derechos humanos<sup>77</sup>.

41. Las leyes que penalizan el contacto o la correspondencia con grupos hostiles al Estado, o la celebración de sentadas, protestas o reuniones que puedan perjudicar la unidad o la estabilidad del Estado, limitan directamente la libertad de asociación y de reunión. Las definiciones de terrorismo que incluyen los daños materiales, en particular a los bienes públicos, también perjudican gravemente el derecho a la libertad de reunión, ya que, a falta de otros requisitos, pueden utilizarse contra las personas que participan en movimientos sociales en los que, inadvertidamente, se causan daños materiales<sup>78</sup>.

### C. Legislación que regula estrictamente la existencia de la sociedad civil

42. A menudo en aras de la transparencia y para responder a las exigencias de la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera, muchos Estados han aprobado leyes que crean un complejo entorno jurídico que tiene el efecto de limitar, restringir y controlar a la sociedad civil. Esas leyes suelen incluir la obligación de registrarse, procedimientos y reglamentos gravosos, complicados e invasivos, y disposiciones que amenazan con la cancelación del registro o incluso con el enjuiciamiento penal<sup>79</sup>. Estas medidas se suelen adoptar a nivel administrativo, y puede resultar muy difícil entablar cualquier recurso judicial retroactivo. Las profundas limitaciones al acceso a la financiación extranjera han restringido gravemente la existencia de las ONG, que a menudo dependen totalmente de esa financiación, lo que afecta en particular a las organizaciones de derechos humanos y de mujeres<sup>80</sup>. Algunas leyes exigen que las ONG que reciben financiación extranjera sean denominadas “agentes extranjeros”. Esta legislación estigmatiza y margina a las ONG y deslegitima su trabajo<sup>81</sup>. Las consideraciones de seguridad se han utilizado sistemáticamente para justificar tales medidas, sin que se hayan verificado objetivamente las afirmaciones formuladas en esas justificaciones.

### D. Medidas que limitan las diversas formas de apoyo al terrorismo

43. Está surgiendo una red de normas y requisitos internacionales y nacionales, públicos y privados, que ejerce una enorme presión sobre los agentes de la sociedad civil, en

<sup>76</sup> A/HRC/40/52/Add.2, párrs. 27 y 28.

<sup>77</sup> OL GBR 7/2018.

<sup>78</sup> Front Line: International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, “Global Analysis 2018”, pág. 7.

<sup>79</sup> A/HRC/38/34, párrs. 28 y 29. Véase también Ben Hayes, *Counter-Terrorism, ‘Policy Laundering’ and the FATF: Legalising Surveillance, Regulating Civil Society* (Transnational Institute/Statewatch, 2012).

<sup>80</sup> A/HRC/23/39, párrs. 8 a 18. Véase también la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, art. 13.

<sup>81</sup> A/HRC/23/39, párr. 20. Véanse también RUS 2-2018 y RUS 15-2018.

particular, aunque no exclusivamente, sobre los que operan en zonas donde hay grupos terroristas activos<sup>82</sup>. Las medidas antiterroristas, que califican un amplio abanico de actos como “apoyo al terrorismo” inaceptable, se encuentran en leyes que se aplican extraterritorialmente, así como en diversos acuerdos de donantes que restringen de forma nefasta el acceso a las poblaciones de las zonas controladas por grupos armados no estatales y el apoyo a grupos y a personas que han sido tachados de terroristas. Esto da lugar al hostigamiento, la detención y el enjuiciamiento de agentes humanitarios, de derechos humanos y otros agentes de la sociedad civil.

44. Estas medidas suelen afectar a las actividades humanitarias vitales, incluido el suministro de alimentos y asistencia médica<sup>83</sup>. El Secretario General ha señalado que los Estados no deben obstaculizar los esfuerzos desplegados por organizaciones humanitarias para implicar a los grupos armados a fin de mejorar la protección de los civiles, incluso en el caso de aquellos grupos proscritos por la legislación nacional<sup>84</sup>. Las disposiciones sobre el apoyo material también pueden afectar a la labor de la sociedad civil que se dedica a apoyar, entre otras cosas, la investigación y la reunión de pruebas con fines de enjuiciamiento, la promoción del derecho al desarrollo o la prestación de asistencia a los migrantes.

## **E. Legislación indiscriminada que asfixia a la sociedad civil**

45. Envalentonados por una retórica de seguridad omnipresente, los últimos años han sido testigos del surgimiento de leyes cada vez más descabelladas que asfixian y reprimen directa o indirectamente a la sociedad civil. Esta legislación, que no responde necesariamente a una amenaza directa de terrorismo, suele abordar la necesidad de proteger la seguridad nacional, incluso mediante el uso de facultades excepcionales.

46. Muchos Estados han promulgado leyes que invocan vagamente la seguridad nacional, el interés nacional o el orden público como categorías generales que a menudo incluyen cualquier acto penalizado únicamente a través de la lente subjetiva de los efectos que puede tener, incluidos los que “afectan a la seguridad y la estabilidad política y social del país” y los que “entrañan un peligro para el sistema político, económico o social”. Muchas de las actividades llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil, defensores de los derechos humanos, periodistas, blogueros y opositores políticos se verán sometidas a esas leyes, cuyo objetivo principal es penalizar las expresiones legítimas de opinión y de pensamiento.

47. En algunos Estados, el uso de las facultades excepcionales ha ido acompañado de una severa represión de la sociedad civil. En Turquía, tras la declaración del estado de emergencia, se informó de que, solo en 2017, 300 periodistas habían sido detenidos y encarcelados porque, al parecer, sus publicaciones contenían opiniones apologéticas sobre el terrorismo y otros “delitos verbales” similares, o por su “pertenencia” a organizaciones armadas y su “asistencia a un grupo terrorista”<sup>85</sup>.

## **F. Aumento del uso de medidas administrativas**

48. Los Estados utilizan cada vez más las medidas administrativas para hacer frente a diversas amenazas en materia de terrorismo y seguridad. Las numerosas leyes promulgadas después de la aprobación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad para frenar la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros incluyen la prohibición de viajar y la revocación de la ciudadanía por el poder ejecutivo. Ante la falta de una definición de terrorismo, parece que los Estados han podido impedir viajar a trabajadores humanitarios, personal médico, activistas pacíficos, defensores de los derechos

<sup>82</sup> A/70/371, párrs. 31 a 44.

<sup>83</sup> Debarre, “Safeguarding medical care”.

<sup>84</sup> S/2009/277, párr. 45.

<sup>85</sup> TUR 14-2018.

humanos, miembros de partidos políticos, jóvenes activistas, personas asociadas con ONG y académicos, a menudo sin dar razones y sin recurrir a la justicia<sup>86</sup>.

## G. Delegación de la regulación a entidades del sector privado

49. Un importante motivo de preocupación es el creciente uso de medidas para delegar la reglamentación y la aplicación de normas en entidades privadas que, hasta hace poco, apenas tenían que ver con la lucha contra el terrorismo o el extremismo violento. Esas entidades se ven obligadas a desempeñar un papel destacado en la aplicación de leyes o reglamentos en materia de lucha contra el terrorismo y otros aspectos relacionados con la seguridad, a menudo imprecisos y ambiguos, bajo la amenaza de sanciones desproporcionadas y sujetas a plazos muy breves. Estas delegaciones de facultades pueden tener graves repercusiones en los derechos y libertades fundamentales necesarios para la existencia de la sociedad civil. En primer lugar, porque los complejos procesos en cuestión carecen de supervisión judicial y de transparencia, y porque las medidas de reparación, cuando existen, son onerosas y difícilmente accesibles. En segundo lugar, porque esta delegación de poderes, resultante de una legislación demasiado amplia, imprecisa o ambigua y de la amenaza de una acción judicial, llevará casi inevitablemente a las empresas subcontratadas a regular en exceso.

50. Las empresas de tecnología de la información y de las comunicaciones que acogen contenidos de terceros, a las que los Gobiernos presionan cada vez más para que supervisen y controlen de forma proactiva los contenidos generados o difundidos por usuarios en la esfera del terrorismo, se han visto especialmente afectadas por la legislación que impone la obligación de retirar los contenidos “relacionados con el terrorismo” y que se utiliza como base para amenazarlas con la incoación de actuaciones penales o la determinación de responsabilidades civiles. Las amenazas que pesan sobre estas empresas y la poca orientación que reciben suelen conducir a un exceso de reglamentación, como lo demuestra la definición excesivamente amplia e imprecisa de terrorismo que aplica Facebook, que califica de entidades terroristas a todos los grupos no estatales que recurren a la violencia para perseguir cualquier objetivo o fin<sup>87</sup>, una cuestión que la titular del mandato ya ha abordado bilateralmente con Facebook.

51. Las instituciones financieras se han visto igualmente afectadas por medidas que abordan el acceso a los servicios bancarios con el fin de combatir la financiación del terrorismo<sup>88</sup>. En muchos países, los Gobiernos han recurrido a las instituciones financieras para la aplicación de nuevas normas, lo que ha aumentado drásticamente los niveles de cumplimiento normativo de las instituciones financieras. Por lo general, estos procesos implican una decisión administrativa contra una institución financiera<sup>89</sup>, mientras que la decisión de aplicación que afecta al derecho de la sociedad civil a acceder a los recursos resulta de la ejecución de un contrato privado entre la institución financiera y su cliente. Dado que el incumplimiento puede resultar muy costoso para las instituciones financieras y dar lugar a acciones punitivas, muchos bancos reacios al riesgo han implementado protocolos que los protegen de cualquier riesgo de responsabilidad en virtud de la legislación antiterrorista. El exceso de regulación se ha traducido en la negativa a tratar con los agentes de la sociedad civil que operan en o con entornos o actores de “alto riesgo”<sup>90</sup>, en la limitación del acceso a los servicios financieros, en la negativa a abrir o en el cierre

<sup>86</sup> Human Rights Watch, “Foreign terrorist fighter laws: human rights rollbacks under UN Security Council resolution 2178” (2016). Véanse también [www.hrw.org/news/2015/11/01/egypt-scores-barred-traveling#](http://www.hrw.org/news/2015/11/01/egypt-scores-barred-traveling#) y [www.hrw.org/news/2015/07/10/tunisia-arbitrary-travel-restrictions#](http://www.hrw.org/news/2015/07/10/tunisia-arbitrary-travel-restrictions#).

<sup>87</sup> ACNUDH, “UN human rights expert says Facebook’s ‘terrorism’ definition is too broad”, (3 de septiembre de 2018).

<sup>88</sup> A/70/371, párrs. 42 a 44.

<sup>89</sup> Véase, por ejemplo, Collectif de développement et secours Syrien, “Défense d’aider? Comment les institutions financières françaises entravent l’action humanitaire en Syrie”, (2018).

<sup>90</sup> Martin Arnold y Sam Fleming, “Regulation: banks count the risks and rewards”, *Financial Times*, 13 de noviembre de 2014.

arbitrario de cuentas bancarias, en demoras excesivas o en la cancelación de las transacciones, y en la imposición de onerosos requisitos administrativos<sup>91</sup>.

52. A juicio de la Relatora Especial, las facultades de reglamentación en la compleja esfera del terrorismo, en la que los requisitos jurídicos nacionales son en sí mismos demasiado amplios e imprecisos, no deberían dejarse en manos de entidades privadas que tal vez carezcan de la capacidad y los recursos necesarios para elaborar normas basadas en los derechos humanos que se ajusten plenamente al estado de derecho y ofrezcan suficientes mecanismos de rendición de cuentas en caso de que se produzcan denuncias de violaciones de los derechos humanos.

## H. Formas de acoso solapadas, acumulativas y sostenidas

53. Los agentes de la sociedad civil de todos los sectores de la sociedad —académicos, destacados defensores de los derechos humanos, como Amal Fathy, miembro de la Comisión de Derechos y Libertades de Egipto<sup>92</sup>, Cemil Tekeli, profesor de derecho en la Universidad Medeniyet en Estambul y miembro de la Unión Internacional de Juristas<sup>93</sup>, Taner Kilic, presidente de Amnistía Internacional Turquía<sup>94</sup>, y Saeed Baloch, secretario general del Pakistan Fisherfolk Forum y miembro de la Comisión de Derechos Humanos del Pakistán<sup>95</sup>, así como personas que trabajan para ONG nacionales e internacionales, blogueros, escritores, abogados, traductores, médicos, artistas y directores de cine, como Oleg Sentsov<sup>96</sup>, representantes de grupos indígenas y minoritarios, activistas sindicales y refugiados, así como grupos enteros, como las mujeres, los activistas de la comunidad de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y grupos religiosos e indígenas, e incluso poblaciones enteras de un mismo país<sup>97</sup>— se ven cada vez más sometidos a toda una serie de medidas de hostigamiento que se solapan entre sí y que guardan vínculos muy amplios con la lucha contra el terrorismo. Es importante señalar que las múltiples denuncias formuladas en el marco del mandato se refieren a la naturaleza estratificada, solapada y sostenida de las medidas adoptadas para atacar a los miembros y grupos de la sociedad civil. El consiguiente efecto acumulativo y exponencial sirve para desacreditar a la sociedad civil en su conjunto.

## I. Campañas en los medios de comunicación

54. En el marco de esfuerzos concertados para silenciar a la sociedad civil, las restricciones legislativas se han visto a veces reforzadas por campañas de desprestigio lideradas por los Gobiernos, a través de los medios de comunicación controlados por el Estado o mediante declaraciones de funcionarios públicos, incluidos los Jefes de Estado<sup>98</sup>, cuyo objetivo es deslegitimar a la sociedad civil y empañar la reputación de sus agentes, calificándolos en términos generales de “terroristas” e implicando que son “amenazas a la seguridad nacional” o “enemigos del Estado”, incluso influyendo en otros Estados o a través de los foros internacionales. Esos métodos aumentan la vulnerabilidad de todos los agentes de la sociedad civil y contribuyen a la percepción de que son blancos legítimos de los abusos cometidos por agentes estatales y no estatales<sup>99</sup>.

<sup>91</sup> A/HRC/23/39/Add.1, párr. 84.

<sup>92</sup> EGY 14-2018.

<sup>93</sup> ISR 5-2018.

<sup>94</sup> TUR 1-2018.

<sup>95</sup> PAK 4-2016.

<sup>96</sup> RUS 16-2018.

<sup>97</sup> USA 2-2017.

<sup>98</sup> PHIL 4-2018.

<sup>99</sup> A/HRC/13/22, párr. 27.

## J. Acoso físico

55. Numerosos agentes de la sociedad civil sufren, cada vez con más frecuencia, graves violaciones de derechos inderogables. En múltiples comunicaciones recibidas por la titular del mandato se alega el uso de la tortura<sup>100</sup>, la detención arbitraria<sup>101</sup>, seguida a veces de la deportación ilegal<sup>102</sup>, la detención en régimen de incomunicación y la reclusión secreta<sup>103</sup>, y la desaparición forzada<sup>104</sup>, particularmente a manos de los servicios secretos que operan en territorio extranjero<sup>105</sup>. Algunas medidas extremadamente graves, como las detenciones en masa, afectan a grupos religiosos y minoritarios enteros, por lo que también afectan a miembros de la sociedad civil<sup>106</sup>.

## K. Acoso judicial

56. Cada vez se recurre más a procedimientos penales espurios contra la sociedad civil en el marco de la legislación en materia de seguridad<sup>107</sup>. En muchos casos, parece que las acusaciones formuladas en virtud de dicha legislación tienen por objeto legitimar otras medidas adoptadas contra los agentes de la sociedad civil, como los registros domiciliarios, las detenciones, las privaciones de libertad (a menudo prolongadas) y las prohibiciones de viajar.

## L. Persecución de grupos

57. Múltiples denuncias recibidas por la titular del mandato se refieren a la persecución y represión sistemáticas de determinadas minorías religiosas y étnicas, como los ahmadíes, los dalit, los uigures, los kazajos, los miembros de la Iglesia de la Cienciología y los Testigos de Jehová, mediante restricciones indebidas de sus derechos a la libertad de religión o de creencias, la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica. Esto incluye la disolución o el cierre de sus sociedades, organizaciones y entidades, la penalización de sus actividades, la restricción de ciertas prácticas, el hostigamiento sistemático de clérigos, dirigentes, representantes y miembros y la imposición de restricciones al derecho a practicar una religión y a celebrar reuniones pacíficas, junto con la imposición discriminatoria de diversas medidas administrativas<sup>108</sup>. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias ha observado que algunos Gobiernos esgrimen razones de seguridad para prohibir oficialmente los grupos religiosos o confesionales y tipificar como delito la afiliación a esos grupos. Los criterios para ello no siempre parecen ser claros, ni estar estrechamente relacionados con pruebas de que el grupo haya participado en actos de violencia, los haya incitado o les haya prestado apoyo material<sup>109</sup>.

58. Grupos indígenas como los mapuches han sido blanco de ataques<sup>110</sup> y, en una ocasión, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz, fue definida como terrorista en una petición de un Gobierno<sup>111</sup>. Esas tácticas se están utilizando contra mujeres activistas y defensoras de los derechos humanos. Algunas mujeres han sido objeto de amenazas de muerte y ataques personales e intencionados por

<sup>100</sup> RUS 16-2018. Véase también A/HRC/WGAD/2017/46.

<sup>101</sup> RUS 15-2018, RUS 22-2018 y RUS 17-2018. Véase también A/HRC/WGAD/2018/29.

<sup>102</sup> GAB 2-2018.

<sup>103</sup> ARE 1-2018 y CHN 15-2018. Véanse también A/HRC/WGAD/2018/11 y A/HRC/WGAD/2017/83.

<sup>104</sup> ISR 5-2018.

<sup>105</sup> TUR 6-2018, KSV 1-2018 y KSV 2-2018.

<sup>106</sup> CHN 21-2018.

<sup>107</sup> Véanse, por ejemplo, ARE 1-2018, DNK 2-2018, EGY 14-2018, NIC 4-2018, NIC 5-2018, IND 21-2018, TUR 7-2018, TUR 11-2017, RUS 14-2018, RUS 15-2018, RUS 16-2018, RUS 17-2018, RUS 19-2018, RUS 22-2018, SAU 11-2018, SAU 14-2018, TUR 13-2017, TUR 1-2018, TUR 3-2018, TUR 4-2018, TUR 7-2018 y TUR 7 2018.

<sup>108</sup> BHR 5-2016, PAK 11-2016, RUS 19-2018, RUS 22-2018, SAU 14-2018 y CHN 21-2018.

<sup>109</sup> A/73/362, párr. 20.

<sup>110</sup> CHL 2-2018 y CHL 3-2018.

<sup>111</sup> PHL 5-2018.

parte de funcionarios del Gobierno, que en algunos casos han resultado en agresiones físicas contra destacadas defensoras de los derechos humanos y sus propiedades<sup>112</sup>. Los defensores de los derechos humanos sufren represalias por hablar ante el Consejo de Derechos Humanos y en otros foros internacionales sobre la situación de los derechos humanos en sus países<sup>113</sup>.

#### IV. Principales efectos sobre la sociedad civil

59. El conjunto de las medidas destinadas a luchar contra el terrorismo, prevenir y combatir el extremismo violento y, en términos más generales, hacer frente a las amenazas a la seguridad nacional ha tenido repercusiones negativas complejas, múltiples y a menudo subestimadas en los agentes de la sociedad civil y el espacio cívico.

##### A. Efecto disuasorio

60. El espacio cívico se ve directamente afectado cuando se utilizan definiciones demasiado amplias del terrorismo y de la lucha contra el terrorismo para detener, encarcelar y enjuiciar a miembros pacíficos de organizaciones de la sociedad civil. Del mismo modo, el cierre de estas organizaciones, la imposibilidad de registrarlas o de obtener financiación y el exceso de requisitos burocráticos limitan el espacio cívico. La mera existencia de estas medidas, y su uso contra algunos agentes de la sociedad civil, es suficiente no solo para silenciar a quienes se ven directamente afectados, sino también para enviar a todos los agentes de la sociedad civil el mensaje de que corren peligro si continúan sus actividades. En consecuencia, el espacio civil se debilita y la participación disminuye en los lugares que más la necesitan<sup>114</sup>. Las organizaciones de mujeres, que tienden a ser más pequeñas e informales, se han visto considerablemente más afectadas por este aumento de los requisitos administrativos<sup>115</sup>.

##### B. Estigmatización

61. La estigmatización de la sociedad civil es un factor clave del cierre del espacio cívico como resultado de los paradigmas de seguridad posteriores a 2001. La legitimidad de la lucha contra el terrorismo mediante la estructura mundial creada para combatirlo ha permitido a algunos Gobiernos recalificar a los agentes de sociedad civil de “terroristas”, “extremistas violentos”, “amenazas a la seguridad nacional” y “enemigos del Estado”, con la connivencia *de facto* de los órganos responsables de la vigilancia de los marcos. Estas eficaces descalificaciones transmiten la clara señal de que los agentes de la sociedad civil son blancos legítimos de ataques y, al mismo tiempo, justifican la adopción de nuevas medidas restrictivas. Cuando se califica negativamente a los agentes de la sociedad civil, la estigmatización puede extenderse a la capacidad de encontrar trabajo y vivienda y a otros derechos socioeconómicos. Los demás miembros de la familia también pueden verse afectados y enfrentarse a una estigmatización similar.

##### C. Marginación financiera

62. Cuando la normativa antiterrorista de las instituciones financieras afecta a las organizaciones de la sociedad civil, el riesgo físico para el personal y las oficinas aumenta, ya que se transportan y utilizan mayores cantidades de dinero en efectivo para poder proseguir las operaciones<sup>116</sup>. En los casos en que se denegaron o retrasaron los servicios

<sup>112</sup> NIC 4-2018.

<sup>113</sup> NIC 5-2018 y PHL 5-2018.

<sup>114</sup> Kate Mackintosh y Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* (2013), págs. 72 y 84.

<sup>115</sup> Duke Law International Human Rights Clinic y Women Peacemakers Program, *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security* (2017).

<sup>116</sup> A/70/371, párr. 42.

financieros, las ONG han tenido que reducir sus actividades o cerrar por completo. Cuando” a una ONG se le deniegan o cierran las cuentas bancarias, su reputación se resiente considerablemente. El efecto de estas medidas se propaga, afectando a las organizaciones asociadas sobre el terreno, que reciben los fondos con retraso y no pueden pagar los salarios, así como a los beneficiarios que necesitan asistencia. Múltiples ejemplos confirman que esas medidas afectan desproporcionadamente a las organizaciones benéficas musulmanas y a las que trabajan en zonas o Estados de mayoría musulmana<sup>117</sup>.

#### **D. Asociación a los programas gubernamentales discriminatorios**

63. El nuevo enfoque internacional del extremismo violento significa que los programas, políticas y actividades destinados a prevenirlo y combatirlo se han convertido en una prioridad para los donantes. Muchas organizaciones humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo se han visto obligadas a dar mayor relevancia a esta cuestión en sus programas y actividades. La asociación de la sociedad civil a un programa impuesto desde las altas instancias para atender objetivos políticos o de seguridad conlleva riesgos reales<sup>118</sup>.

#### **E. Subordinación a los imperativos de la seguridad**

64. La integración de la prevención y la lucha contra el extremismo violento en el programa general de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo entraña un gran riesgo de que el desarrollo, la educación, la buena gobernanza, la democracia y la promoción de los derechos humanos se instrumentalicen o se subordinen a los imperativos de la seguridad. El aumento de la participación de los agentes humanitarios en un programa político motivado por la seguridad conlleva riesgos considerables<sup>119</sup>. La supeditación de la ayuda a consideraciones de seguridad desde 2001, la creciente confluencia de los programas humanitarios y políticos, en particular cuando existen sanciones contra el terrorismo (resolución 1844 (2008) del Consejo de Seguridad), y los requisitos de presentación de informes en los que participan los agentes humanitarios (resolución 1916 (2010) del Consejo de Seguridad), así como la presión cada vez mayor que se ejerce sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas para que intensifiquen su participación en la lucha contra el terrorismo y en las operaciones destinadas a prevenir y combatir el extremismo violento tienen repercusiones para los agentes humanitarios a las que no se presta la debida atención.

#### **F. Exclusión**

65. Al parecer, los Estados que aplican políticas represivas contra la sociedad civil a nivel nacional están tratando de difundirlas más ampliamente, trabajando activamente para silenciar las críticas y la oposición en los foros internacionales, incluidas las Naciones Unidas. Para ello, gestionan, deniegan y limitan acceso de la sociedad civil a los órganos, organismos, procesos y reuniones de las Naciones Unidas que se ocupan de la lucha contra el terrorismo. Es preocupante que algunos Estados también estén invocando la afinidad con el terrorismo como una razón expedita para excluir a ciertos miembros de la sociedad civil, denegando sus solicitudes de acreditación ante las Naciones Unidas u obligándolos a renunciar a ella para silenciarlos<sup>120</sup>.

<sup>117</sup> A/HRC/6/17, párr. 42 y A/73/314, párr. 40.

<sup>118</sup> Consejo Noruego para Refugiados, *Principles under Pressure*.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Servicio Internacional para los Derechos Humanos, “The backlash against civil society access and participation at the UN – Intimidation, restrictions and reprisals: 10 case studies” (2018).

## G. Vacío de responsabilidad

66. A pesar de que las medidas adoptadas a todos los niveles —desde el mundial hasta el local— afectan gravemente a la sociedad civil, parece haber una falta absoluta de rendición de cuentas por las violaciones que se están produciendo en el plano mundial, y son muy pocos los mecanismos capaces de denunciar los abusos cometidos por los Estados y subsanar las profundas lagunas que se han creado desde 2001.

67. El Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo (el Comité contra el Terrorismo) podría contribuir a atenuar el impacto que las matrices antiterroristas nacionales tienen en la sociedad civil, pero aún no lo ha hecho con contundencia. Si bien las resoluciones más recientes del Consejo incluyen referencias más sistemáticas a los derechos humanos, sigue sin estar claro cómo se controlan los efectos de las medidas antiterroristas en la sociedad civil (si es que se controlan), cuán seriamente se afronta el problema de la aplicación incorrecta de la definición de terrorismo y qué proceso, de haberlo, existe para frenar el uso indebido de las medidas antiterroristas por parte de los Estados contra los agentes de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos.

68. Resulta sorprendente que, aunque el Comité contra el Terrorismo ha asumido por escrito un mayor compromiso con los derechos humanos, su opacidad haya aumentado de manera correlativa. Los informes de los países se publicaron en su sitio web hasta 2006, pero desde entonces se han vuelto confidenciales. En las resoluciones del Consejo de Seguridad que parecen aumentar la transparencia, como la resolución 2395 (2017), en la que el Consejo da instrucciones a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo para que ponga a disposición de todo el sistema de las Naciones Unidas una serie de documentos (con exclusión de los informes), salvo cuando los Estados Miembros evaluados soliciten que determinada información tenga carácter confidencial, y que comparta sus conclusiones fuera del sistema de las Naciones Unidas, en particular con la sociedad civil, “según proceda” y “en consulta con” el Comité, se incluyen reservas que indican claramente que la transparencia sigue siendo discrecional. Es difícil determinar si actualmente se tienen verdaderamente en cuenta los derechos humanos.

69. Como órgano subsidiario del Consejo de Seguridad y punto de contacto inicial de los Estados, el Comité contra el Terrorismo debe colaborar de manera más proactiva y transparente con los Gobiernos y asumir mejor la responsabilidad que le incumbe por la manera en que los Estados utilizan las resoluciones del Consejo para violar los derechos humanos en el plano nacional. Debe encontrarse un mecanismo eficaz y transparente para hacer frente a los Gobiernos que pregonan o exageran la eficacia de su legislación antiterrorista cuando la realidad empírica demuestra el uso indebido de esa legislación. El Comité también debe colaborar más plenamente con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en la preparación de los informes y antes de cualquier visita a los países. Su proximidad con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, que han establecido relaciones sólidas y una estrecha colaboración con los agentes de la sociedad civil a todos los niveles, facilitaría la integración significativa de los puntos de vista de la sociedad civil.

70. La propuesta de crear una dependencia de la sociedad civil en la Oficina de Lucha contra el Terrorismo constituye una importante institucionalización del compromiso de aumentar la participación de las entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas incluidas en el sexto examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. La representación de la sociedad civil en la dependencia debe ser incluyente, legítima, diversa e independiente. El proceso de inclusión debe ser sólido y transparente.

## V. Conclusiones y recomendaciones

71. **Como revela, entre otros datos, el porcentaje de comunicaciones enviadas por la Relatora Especial a los Estados, varios Estados han invocado, de manera general y abusiva, la necesidad de luchar contra el terrorismo, prevenir y combatir el**

extremismo violento y proteger la seguridad nacional con el fin de cerrar el espacio cívico.

72. La titular del mandato formula las recomendaciones que figuran a continuación.

73. Las Naciones Unidas, en particular el Consejo de Seguridad, el Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, así como la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, deben colaborar de manera genuina, proactiva, significativa y constructiva con una representación amplia, diversa e independiente de agentes de la sociedad civil, a nivel local e internacional, para combatir el terrorismo y prevenir y erradicar el extremismo violento. En particular:

a) Al elaborar todas las resoluciones sobre la lucha contra el terrorismo y la prevención y represión del extremismo violento, debe recabarse la contribución de la sociedad civil para que formule observaciones, evalúe las estrategias y facilite información sobre los posibles efectos adversos que podrían tener sobre ella las medidas propuestas;

b) El Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva deberían reunirse oficial y periódicamente con los agentes de la sociedad civil para tratar cuestiones sustantivas y relativas a los países, y el Consejo de Seguridad debería considerar la posibilidad de organizar reuniones periódicas para que la sociedad civil aporte información sobre cuestiones temáticas y geográficas;

c) Habida cuenta de la estrecha relación de trabajo que existe entre la sociedad civil y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, es preciso reforzar una cooperación oficial y transparente entre los órganos de las Naciones Unidas encargados de la lucha contra el terrorismo y los mecanismos de derechos humanos. Se debería invitar de manera oficial y periódica a la titular de este mandato y a otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales pertinentes a que informen al Comité contra el Terrorismo y a su Dirección Ejecutiva. La Asamblea General debería convocar un debate público anual sobre el cuarto pilar de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, en el que se incluya plena y significativamente a la sociedad civil;

d) La composición de la dependencia de la sociedad civil que está previsto crear en la Oficina de Lucha contra el Terrorismo debe ser incluyente, legítima, diversa e independiente, y se debe dotar a la dependencia de una capacidad significativa para que pueda expresar su opinión sobre las políticas y estrategias, ampliar la información y los datos de que dispone la Oficina y compartir sus experiencias con ella. Deberían emularse las mejores prácticas del Consejo de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos;

e) Las Naciones Unidas deben ser las primeras en garantizar que siguen siendo un espacio seguro, protegido e inclusivo para la sociedad civil. Se debe velar por que los procedimientos internacionales, incluidos los procesos de acreditación de la sociedad civil, no estén instrumentalizados por reivindicaciones nacionales demasiado amplias y sin control sobre la lucha contra el terrorismo y la seguridad;

f) El Consejo de Seguridad debería eximir inequívocamente a la acción humanitaria de sus medidas de lucha contra el terrorismo y aclarar expresamente que la protección y la asistencia humanitarias nunca deben conceptualizarse como un apoyo al terrorismo ni suprimirse y penalizarse sobre esa base;

g) La Oficina de Lucha contra el Terrorismo y las entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas deben asegurarse, antes de cooperar oficialmente con entidades subcontratadas, de que estas respetan plenamente las normas y los principios de derechos humanos;

74. Los órganos de las Naciones Unidas encargados de la lucha contra el terrorismo deben rendir cuentas de las repercusiones que tiene para los derechos humanos el

marco internacional de lucha contra el terrorismo. El Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva deben colaborar más activamente con los Gobiernos sobre la forma en que las medidas de aplicación de ámbito nacional pueden infringir el derecho internacional de los derechos humanos, en particular las medidas que afectan a la sociedad civil, incluida la definición de terrorismo y la penalización de la expresión y la opinión legítimas. El Comité y su Dirección Ejecutiva deben rechazar toda visita en la que las cuestiones de derechos humanos no figuren en el orden del día, no se pueda enviar a un experto en derechos humanos o no sea posible entrevistar a los agentes locales de la sociedad civil.

75. Los Estados deben velar por que sus medidas para hacer frente a las amenazas del terrorismo y el extremismo violento y proteger la seguridad nacional no afecten negativamente a la sociedad civil. En particular:

a) Las definiciones de terrorismo y de extremismo violento que figuren en las leyes nacionales no deben ser demasiado amplias y vagas. Deben ser precisas y lo suficientemente específicas para no incluir a los miembros de la sociedad civil ni los actos no violentos realizados en el ejercicio de las libertades fundamentales. Las medidas de excepción deben limitarse estrictamente y no utilizarse para reprimir a los agentes de la sociedad civil;

b) La expresión legítima de opiniones o ideas nunca debe ser penalizada. Las formas no violentas de disidencia forman parte esencial de la libertad de expresión. El hecho de comunicar, documentar o publicar información sobre actos terroristas o medidas de lucha contra el terrorismo constituye un aspecto esencial de la transparencia y la rendición de cuentas. Debe reconocerse y protegerse el papel fundamental de Internet, en particular en las sociedades represivas o para los grupos marginados;

c) Los daños materiales, a falta de otras calificaciones, no deben ser interpretados como terrorismo;

d) Las medidas destinadas a regular la existencia de la sociedad civil y a controlar y limitar su financiación deben cumplir los requisitos de proporcionalidad, necesidad y no discriminación. El incumplimiento de los requisitos administrativos nunca debe ser constitutivo de infracción penal;

e) Las medidas reguladoras relativas a la financiación del terrorismo y a la eliminación de “contenido terrorista” deben respetar los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad y no discriminación y estar sujetas a mecanismos adecuados de vigilancia y rendición de cuentas. No deben dejarse exclusivamente en manos de entidades del sector privado;

f) Los agentes humanitarios deberían estar protegidos contra cualquier forma de acoso, sanción o castigo resultante de las medidas de lucha contra el terrorismo o el extremismo violento. La acción humanitaria debe estar claramente exenta de medidas que tipifiquen como delito diversas formas de apoyo al terrorismo. Los Estados deberían considerar la posibilidad de ampliar estas exenciones a todos los agentes de la sociedad civil que promueven el respeto de las normas internacionales;

g) Todos los agentes de la sociedad civil afectados por los regímenes de sanciones contra el terrorismo deben tener acceso a la justicia y a vías de recurso;

h) Todos los agentes nacionales e institucionales que participan en la lucha contra el terrorismo y en la prevención y represión del extremismo violento deben ser conscientes de las repercusiones indirectas que las medidas superpuestas, sostenidas y acumulativas tienen en la sociedad civil, en particular en la creación de un efecto disuasorio que afectará a todos los agentes, incluso si no son blancos directos. Debe ponerse especial empeño en evitar la estigmatización, la marginación, la utilización y la exclusión de la sociedad civil, así como su supeditación a las consideraciones de seguridad;

i) Es necesario desarrollar y fortalecer los mecanismos de vigilancia a nivel nacional e internacional para poner remedio a las violaciones mundiales de los

derechos humanos resultantes de la elaboración y adopción de matrices profundamente defectuosas en nombre de la lucha contra el terrorismo, el extremismo violento y las amenazas a la seguridad nacional.

76. La sociedad civil debe encontrar formas creativas de concienciar sobre la crisis que afronta en todo el mundo como resultado de los marcos de seguridad mundiales. En particular:

a) Debe intensificar su colaboración con la estructura mundial de la lucha contra el terrorismo, incluidos los organismos y órganos de las Naciones Unidas que tradicionalmente se consideran encargados de las cuestiones relacionadas con la seguridad, así como con las nuevas entidades externas, incluidos el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales y el Foro Mundial contra el Terrorismo;

b) Debe innovar para encontrar puntos de entrada a nivel nacional con fines de vigilancia y rendición de cuentas;

c) Debería seguir analizando los efectos de esas medidas e informando y sensibilizando al respecto de manera sistemática y abierta.

---