



Asamblea General

Distr. general
22 de enero de 2021
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

46º período de sesiones

22 de febrero a 19 de marzo de 2021

Tema 3 de la agenda

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

Repercusiones de las políticas y prácticas destinadas a contrarrestar el terrorismo y el extremismo violento en los derechos humanos de las mujeres, las niñas y las familias

Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Fionnuala Ní Aoláin*

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo aborda las consecuencias mundiales, regionales y nacionales del extendido recurso a las normas jurídicas, políticas y prácticas destinadas a luchar contra el terrorismo y a prevenir y contrarrestar el extremismo violento para las mujeres, las niñas y las familias.

La interacción entre las normas relativas al ámbito familiar y la lucha antiterrorista se está acelerando, con profundas implicaciones en ambos campos. Ello propicia que el Estado esté adquiriendo un acceso considerable y sin precedentes al hogar y que se esté permitiendo regular por ley la vida familiar en nombre de la seguridad nacional de formas que hasta ahora habrían sido inconcebibles. Los efectos correspondientes se plasman en múltiples medidas antiterroristas, con un impacto negativo específico y definido en los derechos humanos de las mujeres y las niñas y consecuencias directas para la integridad y la protección de la familia.

* Se acordó publicar este informe después de la fecha de publicación prevista debido a circunstancias ajenas a la voluntad de quien lo presenta.



I. Introducción

1. La Relatora Especial ha determinado que la incorporación de la perspectiva de género y la consideración de los efectos relativos al género de la lucha contra el terrorismo, el extremismo violento y las leyes y prácticas de seguridad de amplio alcance son aspectos fundamentales de su trabajo. En concreto, la Relatora ha seguido detallando los efectos en materia de género y derechos humanos de las medidas destinadas a combatir el terrorismo¹ y de los enfoques dirigidos a prevenir o combatir el extremismo violento². Asimismo, ha abordado la lucha contra el terrorismo y la prevención del extremismo violento en informes específicos sobre países³. Más recientemente, la titular del mandato ha prestado atención a: las repercusiones de género de las restricciones al espacio cívico⁴; los riesgos de los programas centrados en la mujer destinados a prevenir y combatir el extremismo violento, incluido el de instrumentalización⁵; y el uso problemático de los estereotipos de género para promover el papel de la mujer en la lucha contra el terrorismo y la prevención y lucha contra el extremismo violento⁶. En el presente informe, la Relatora ofrece una visión general del impacto que tiene en los derechos de las mujeres y las niñas el uso de programas de lucha contra el terrorismo y de prevención y lucha contra el extremismo violento. En concreto, aborda el impacto de la legislación y las prácticas de lucha contra el terrorismo y el extremismo en el derecho humano a la vida familiar⁷, incluida la interpretación, la regulación y el control de la familia que se derivan de esas prácticas.

2. La Relatora Especial observa que se han hecho esfuerzos importantes y sustantivos para incorporar una perspectiva de género en el ámbito de la seguridad nacional. La incorporación de la perspectiva de género tiene sus raíces en el desarrollo del derecho y la arquitectura internacionales destinados a promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Dicha perspectiva se ha ampliado al espacio normativo de la lucha contra el terrorismo, en particular dentro de la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas, en parte por medio de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad del Consejo de Seguridad⁸. Esa progresión particular se ha articulado en informes anteriores dirigidos por la actual titular del mandato al Consejo de Derechos Humanos⁹. También se relaciona con una mayor intromisión de las entidades de seguridad en la multiplicidad de papeles que desempeñan las mujeres en la sociedad, por ejemplo, en el contexto de los conflictos y en la estructura y las actividades de los grupos terroristas, incluidos los designados por las Naciones Unidas. La Relatora Especial ha observado que las políticas de seguridad nacionales han producido una serie de “daños a la seguridad con componente de género”, incluso cuando los gobiernos han tratado de incorporar explícitamente una perspectiva de género¹⁰. Esos daños se producen, por ejemplo, cuando el “género” se trata como sinónimo de “mujer”¹¹, cuando los derechos humanos y la igualdad entre los géneros se eliminan de los enfoques de la lucha contra el terrorismo y la prevención y represión del extremismo violento basados en el género, cuando la igualdad entre los géneros se instrumentaliza mediante la promoción de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento

¹ Véase A/64/211.

² Véanse, por ejemplo, A/HRC/31/65, A/HRC/40/52 y A/HRC/43/46.

³ A/HRC/43/46/Add.1.

⁴ Véase A/HRC/40/52.

⁵ A/HRC/43/46, párrs. 39 y 40.

⁶ A/HRC/31/65, párrs. 52 y 53.

⁷ La familia está reconocida como el grupo fundamental de la sociedad y como tal tiene derecho a protección y asistencia en virtud del párrafo 3 del artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el párrafo 1 del artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el párrafo 1 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁸ Véase la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad.

⁹ Véase A/HRC/31/65.

¹⁰ Jayne C. Huckerby, “In harm’s way: gender and human rights in national security”, vol. 27, *Duke Journal of Gender Law & Policy* (2020).

¹¹ Fionnuala Ní Aoláin y Jayne Huckerby, “Gendering counterterrorism: how to and how not to (part II)”, *Just Security*, 3 de mayo de 2018. Emily Winterbotham y Elizabeth Pearson, “Different cities, shared stories: a five-country study challenging assumptions around Muslim women and CVE interventions”, *The Rusi Journal*.

de la mujer como táctica de seguridad nacional y cuando se utiliza una perspectiva de igualdad entre los géneros para centrar la atención en las mujeres terroristas de manera que se fomenten respuestas punitivas del Estado, a menudo con un costo relacionado con el género que es mayor para las mujeres que para los hombres en situación similar.

3. Tomando la definición de género empleada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Relatora Especial señala y afirma que la definición de género se refiere al conjunto de identidades, funciones y atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer¹². La Relatora señala además la profundización de esa definición en la que se basa la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), que observa que esos atributos, oportunidades y relaciones se construyen socialmente y se aprenden mediante procesos de socialización¹³. Si bien el presente informe se refiere principalmente a las experiencias de las mujeres y las niñas, la Relatora Especial señala que los hombres y los niños también experimentan los estereotipos de género y que las masculinidades y las feminidades también configuran los papeles, las expectativas y los daños en este ámbito. Asimismo, subraya la concepción social relativa a los géneros binarios y que estos no abarcan plenamente las formas en que las minorías sexuales y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales experimentan los efectos de la legislación y la práctica de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. La Relatora Especial también reflexiona sobre el impacto de esas políticas y prácticas en las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales. El uso de un enfoque interseccional para reflejar la aplicación de las medidas de lucha contra el terrorismo demuestra el hecho de que las experiencias de discriminación y los abusos de los derechos humanos están interrelacionadas y se agravan en función de otras identidades sociales, como la raza, el origen étnico, la religión, la capacidad, la edad y la sexualidad, entre otras.

4. Preocupa especialmente a la Relatora Especial que las mujeres y las niñas asuman cargas pesadas e invisibles como consecuencia de los efectos directos e indirectos de la legislación y la práctica de lucha contra el terrorismo. La Relatora Especial observa que, a falta de una definición de terrorismo acordada a nivel mundial, muchos Estados han aprobado leyes nacionales relativas al terrorismo que a menudo son contrarias al principio de seguridad jurídica¹⁴. Muchos países penalizan actos que están protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos, como la libertad de expresión, la privacidad, la reunión pacífica y las creencias y expresiones religiosas, el derecho a un juicio justo, el derecho a salir del propio país y regresar a él y el derecho a la vida familiar. El ámbito de la lucha contra el terrorismo suele considerarse erróneamente como neutral en cuanto al género, tanto en sus prácticas como en sus consecuencias. La Relatora Especial subraya que esa opinión es errónea. Destaca que la legislación y las políticas de lucha contra el terrorismo, en particular en los entornos formales y de élite, nacionales e internacionales, se elaboran en espacios dominados por hombres y caracterizados por estereotipos de género.

5. La aplicación de la ley, la política y la práctica de la lucha contra el terrorismo y la prevención y la lucha contra el extremismo violento también adolecen de un sesgo de género. Históricamente, las mujeres han luchado por estar debida y adecuadamente representadas en las entidades de seguridad que dominan la aplicación de las leyes contra el terrorismo, en particular en la policía, el ejército, las instituciones penitenciarias y los servicios de

¹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 28 (2010); E/CN.4/1996/105, párr. 13; y Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas, “Gender equality and gender backlash”, documento de posición.

¹³ Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, “Gender mainstreaming: strategy for promoting gender equality” (2002), ideas recogidas en Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “Gender mainstreaming: a global strategy for achieving gender equality and the empowerment of women and girls” (2020).

¹⁴ Véase, por ejemplo, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Note on the Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism”, secciones 3.1 a 3.3 (2020).

inteligencia¹⁵. A nivel nacional, las esferas más elevadas en materia de seguridad siguen dominadas por hombres acaudalados que carecen de diversidad étnica, religiosa y cultural. Si bien se han registrado algunos progresos en lo que respecta a garantizar un mayor acceso de las mujeres a las carreras del sector de la seguridad mediante estrategias de paridad entre los géneros, las funciones superiores y de adopción de decisiones en esos ámbitos siguen estando abrumadoramente cerradas e inaccesibles para las mujeres. La Organización del Tratado del Atlántico Norte es un ejemplo positivo de la creciente atención que se presta a los enfoques basados en el género y a la supervisión de la organización, toda vez que en 2018 adoptó una política revisada sobre la mujer, la paz y la seguridad a fin de aumentar la representación de la mujer a todos los niveles en los puestos civiles y militares¹⁶. En 2018, Francia adoptó una estrategia de igualdad de género que promueve una mayor participación de la mujer en la paz y la seguridad y en las funciones de adopción de decisiones públicas, incluso en las operaciones de mantenimiento de la paz¹⁷. En cambio, aunque pueden existir ejemplos de buenas prácticas, se dispone de pocos datos sobre los servicios nacionales de inteligencia¹⁸. La mejora de la representación de los géneros puede tener importantes efectos positivos en la elaboración, aplicación y supervisión de la legislación y las prácticas de lucha contra el terrorismo, incluso para las mujeres y las niñas¹⁹.

6. Sin embargo, la Relatora Especial reitera que las instituciones y los encargados de formular políticas de lucha contra el terrorismo no solo sufren una “crisis de diversidad” en lo que respecta al género y la raza, especialmente en los niveles directivos más altos, sino que también operan en el marco de culturas institucionalizadas de discriminación, misoginia y sesgo de género que perpetúan la desigualdad entre los géneros y las culturas de impunidad, al tiempo que recompensan un conjunto muy particular de rasgos y comportamientos tradicionalmente “masculinos”, incluidos los conocimientos tecnocráticos, la justificación del uso de la fuerza, la decisión sobre las consideraciones morales y los relatos de protección machistas²⁰. Todo ello crea una realidad compleja para mejorar la paridad entre los géneros en esos espacios, que impide a las instituciones responder a las crisis con eficacia y servir a todas las comunidades por igual, y conduce a la instrumentalización de las mujeres sobre el terreno y a que no se las aprecie como expertas por derecho propio. La Relatora reconoce que el hecho de que ciertas mujeres sean arquitectas y responsables de la toma de decisiones en la lucha contra el terrorismo y de las dependencias militares que promueven y regulan la lucha contra el terrorismo en el propio país y en el extranjero no está exento de problemas²¹. La incorporación a esas instituciones de mujeres, en particular de mujeres que proceden igualmente de altas esferas sociales, no entraña necesariamente que estén mejor equipadas para aportar una perspectiva de género o proteger los derechos de mujeres de características más diversas. La Relatora Especial subraya la complejidad de ese ámbito y advierte que no se debe prestar atención únicamente a la paridad entre los géneros como referencia de los progresos en materia de no discriminación. Lamentablemente, algunas mujeres afirman actuar como voces feministas dentro de esos marcos de seguridad al tiempo que instrumentalizan y se apropian de una versión de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad centrada en la seguridad para promover las miras estrechas de la lucha contra el terrorismo o de la lucha contra el extremismo violento desde la esfera de la seguridad²². De ese modo se pasan por alto transformaciones necesarias, sin que se reconozcan los daños y

¹⁵ Micah Zenko y Amelia Mae Wolf, “Leaning from behind”, *Foreign Policy*, 24 de septiembre de 2015; y J. Ann Tickner, *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security* (Columbia University Press, 1993).

¹⁶ Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), “Women, peace and transforming security, visions of the future of women, peace and security for NATO” (2018).

¹⁷ Francia, “Stratégie internationale de la France pour l’égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022)”, secc. 2.3.5.

¹⁸ Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE y ONU-Mujeres, “Gender and security toolkit: Intelligence and gender” (2020).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ S/2018/900, párr. 14.

²¹ Negar Razavi, “NatSec feminism: women security experts and the US counterterror State”, *Signs: Journal of Women in Culture and Society* e International Crisis Group, “A course correction for the women, peace and security agenda” (2020).

²² *Ibid.*

las consecuencias en materia de género de los enfoques centrados en la seguridad y sus efectos en la mujer, ni se aprecie que los efectos de la lucha contra el terrorismo de los Estados recaen en las mujeres, que suelen ser de razas, etnias y religiones diferentes de las de los agentes de poder que toman las decisiones²³.

7. Gracias a su interacción constante con los agentes de la sociedad civil femenina, la Relatora Especial es consciente de que las consecuencias del aumento de la importancia de la seguridad y la ampliación de las normas en materia de lucha contra el terrorismo y prevención y represión del extremismo violento han sido particularmente pronunciadas para las entidades de la sociedad civil dirigidas por mujeres y las defensoras de los derechos humanos. La Relatora Especial afirma la importancia que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer²⁴ y la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos atribuyen a la necesidad de proteger específicamente a las defensoras de los derechos humanos²⁵, en particular de los efectos negativos de las leyes y prácticas de lucha contra el terrorismo mal concebidas y aplicadas. En informes recientes se ha detallado la creciente amenaza que pesa sobre las defensoras de los derechos humanos en los países en conflicto y en los que salen de un conflicto, en particular los países que sufren el terrorismo y los que se encuentran más implicados en las respuestas mundiales a la lucha contra el terrorismo²⁶. Las defensoras de los derechos humanos son objeto de un número alarmante de ataques, tanto por parte de agentes estatales como no estatales, por el hecho de cuestionar las causas fundamentales de los conflictos, como la corrupción, la falta de gobernanza, el acceso a la tierra o a los recursos y las nociones tradicionales sobre los papeles de la familia y el género en sus sociedades²⁷. Los Estados tienen responsabilidades estratificadas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, entre ellas la de respetar, proteger y promover los derechos de todas las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción y la de proporcionar recursos efectivos²⁸. Dichas responsabilidades se han detallado específicamente en relación con las violaciones de derechos, los ataques y las represalias a que se enfrentan los defensores de los derechos humanos como resultado de su labor²⁹.

8. Las repercusiones se dejan sentir de manera particularmente aguda en los Estados frágiles³⁰ y afectados por conflictos, donde las mujeres se ven doblemente presionadas por los daños causados por los agentes no estatales violentos, para los que la violencia indiscriminada es el principal activo. Las mujeres y las niñas se encuentran atrapadas entre Escila y Caribdis en los contextos en que grupos armados no estatales y organizaciones terroristas proscritas compiten por el control del territorio y la gobernanza con los Estados³¹. La Relatora Especial reconoce que el terrorismo es particularmente perjudicial para la protección de los derechos de la mujer y que las mujeres que son víctimas del terrorismo se enfrentan a problemas particulares y únicos. En su opinión, existen daños específicos que las mujeres experimentan como resultado de las desigualdades de género comunes, los estereotipos y las suposiciones sobre las necesidades, experiencias y vulnerabilidades que sobrevienen tras actos terroristas que dan lugar a políticas y prácticas de daños estratificados

²³ Cabe señalar que las intervenciones basadas en medidas y estrategias sólidas de lucha contra el terrorismo, incluido el recurso a las fuerzas especiales y de inteligencia, los drones y las sanciones punitivas, rara vez se analizan en función de sus repercusiones para las mujeres de los lugares en que se despliegan. *Ibid.*

²⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 30 (2013), párrs. 6, 36, 37 y 57 b). Véanse también las declaraciones formuladas por el Comité, en particular el llamamiento hecho el Día Internacional de las Defensoras de los Derechos Humanos de 2020 a fin de que se liberara a todas las defensoras de los derechos humanos detenidas, incluida la activista por los derechos de la mujer saudita Loujain Al-Hathloul.

²⁵ A/HRC/43/51, párr. 28.

²⁶ S/2018/900, párr. 1.

²⁷ *Ibid.*, párr. 61.

²⁸ Véase la resolución 53/144 de la Asamblea General.

²⁹ Véase la resolución 45/36 del Consejo de Derechos Humanos, en particular los párrs. 29 a 31; y la decisión 71/II del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

³⁰ Fionnuala Ní Aoláin y otros, editores, *The Oxford Handbook of Gender and Conflict* (Oxford University Press, 2018).

³¹ A/HRC/43/51, párr. 28.

para las mujeres víctimas del terrorismo. A la Relatora Especial le preocupa profundamente el hecho de que agentes no estatales y grupos específicos sigan atacando a las mujeres y las niñas, y en particular el uso generalizado de la violencia sexual, la violación y la esclavitud sexual para perjudicar a las mujeres y sus familias. En este sentido, apoya los esfuerzos por garantizar el enjuiciamiento de los actos de violencia sexual con arreglo al derecho internacional³² y acoge con beneplácito las iniciativas para promover la aplicación de las normas de derecho internacional en materia de respuestas y enjuiciamientos centrados en los supervivientes³³.

9. En el presente informe, la Relatora Especial documenta las intersecciones de los enfoques de género y de seguridad nacional en relación con las mujeres, las niñas, las familias, la vida familiar y las relaciones familiares, abordando específicamente sus dimensiones y repercusiones en materia de derechos humanos, y ofrece orientación y recomendaciones a los Estados³⁴.

II. Repercusiones para las mujeres y las niñas de la legislación y las prácticas de lucha contra el terrorismo y de prevención y represión del extremismo violento

10. Desde 2001, la escala, el alcance y la tasa de crecimiento de la legislación en materia de lucha contra el terrorismo han aumentado exponencialmente. Los reglamentos de lucha contra el terrorismo van desde las fronteras hasta los dormitorios y están siempre presentes en los marcos normativos que repercuten en todo el espectro de los derechos humanos. La reglamentación expansiva de la lucha contra el terrorismo causa disrupciones, desplazamientos y transformaciones en la vida doméstica y privada de personas, grupos y comunidades, y gran parte de esos costos y daños han permanecido desapercibidos e invisibles, entre otras cosas porque se experimentan en la esfera “privada” y precisamente porque las cargas recaen de manera no reconocida en las mujeres y las niñas. Paralelamente, los reglamentos de lucha contra el terrorismo señalan a las instituciones y la información sobre la salud, las finanzas, la educación y el hogar como focos para la detección temprana, la vigilancia y la prevención general del “extremismo violento”, con lo que dejan aspectos fundamentales de la vida más íntima y privada de una persona al albur del ámbito normativo del sistema de seguridad del Estado. El auge de la programación y las prácticas de prevención y represión del extremismo violento por parte de los Estados ha acelerado la intrusión de la seguridad en la vida privada y ha colocado a las instituciones y profesiones que tradicionalmente han funcionado como guardianes de la salud, la maternidad, la educación y el bienestar en el perímetro de aplicación de políticas de seguridad nacional con efectos multigeneracionales. Cabe destacar que esas intrusiones, daños y violaciones de los derechos humanos no recaen por igual en todas las mujeres, niñas y familias. La excesiva regulación y la visibilidad de algunas familias, algunas mujeres y algunas niñas a ojos del sistema de seguridad del Estado se sustenta en gran medida en ideas raciales, étnicas y religiosas arraigadas³⁵. La atención prestada a determinadas mujeres y sus familias refleja líneas de falla más amplias y preexistentes que entrañan que algunas comunidades no se beneficien de los privilegios de la presunta privacidad para su vida íntima.

³² A/75/337, párr. 21.

³³ Véase, por ejemplo, el proyecto de código de conducta mundial para investigar y documentar la violencia sexual relacionada con el conflicto.

³⁴ Cabe señalar que las Naciones Unidas y otras entidades han ofrecido asesoramiento sobre género (pero no un análisis de género basado en los derechos humanos). Véase, por ejemplo, Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Gender dimensions of the response to returning foreign terrorist fighters: research perspectives” (2019); y Foro Mundial contra el Terrorismo, “Addendum to the GCTF good practices on women and countering violent extremism, with a focus on mainstreaming gender” (2019).

³⁵ Véase A/73/362.

11. La Relatora Especial recuerda que su predecesor ya examinó la forma en que la vigilancia (en particular la vigilancia masiva) con fines de lucha contra el terrorismo y las tecnologías de acceso masivo afectan al derecho a la intimidad³⁶. La Relatora subraya que el derecho a la privacidad es un derecho de entrada, que permite y apoya una serie de otros derechos, incluido el ejercicio del derecho a la vida familiar. Afirma que las nuevas tecnologías, y en particular los métodos de reunión de datos, tienen efectos dispares en las minorías y están profundamente condicionadas por el género³⁷. Las nuevas tecnologías que alivian las cargas operacionales de la vigilancia y la inversión en la infraestructura de vigilancia desarrollada desde el 11 de septiembre de 2001 siguen creciendo a un ritmo exponencial. El derecho internacional de los derechos humanos exige a los Estados que proporcionen una justificación articulada y basada en pruebas respecto a cualquier injerencia en el derecho a la intimidad³⁸. Cuando la vigilancia se realiza de manera ilícita, los daños individuales son evidentes y a menudo son el centro de debates sobre los derechos; sin embargo, en las operaciones de lucha contra el terrorismo, la familia y el espacio doméstico suelen ser parte integrante de esas medidas de vigilancia. Además, el uso ilegal de medidas antiterroristas también ha demostrado patrones en los que se actúa sobre familias enteras, en algunos casos, para causar un trastorno general en la estabilidad de la unidad familiar³⁹. Por lo tanto, tener algún vínculo con un individuo sospechoso tiene un impacto directo en los derechos a la privacidad de los miembros de la familia y de la comunidad. Igualmente, un individuo sospechoso se enfrenta a una mayor presunción de culpabilidad, tanto por parte de las fuerzas del orden como de las comunidades, que en el contexto de otras investigaciones de justicia penal. Por ejemplo, a las mujeres se las presume inmediatamente sospechosas cuando existe un vínculo familiar o comunitario con determinados hombres. Además, en las dos últimas décadas, el uso discriminatorio de las medidas antiterroristas contra personas y comunidades musulmanas ha afectado directa e indirectamente a los derechos de los familiares que tuvieran vínculos con ellas. Una importante investigación ha revelado un amplio uso indebido y abuso de las leyes de vigilancia de forma discriminatoria, ya que se centran en comunidades y grupos concretos por motivos étnicos, raciales y religiosos⁴⁰. Esto ha hecho que algunas formas de expresión masculina (exacerbadas por la identidad étnica y religiosa) sean hipervisibles para las fuerzas del orden y otras, en particular la expresión masculina protectora, estén por encima de toda sospecha. Diversas investigaciones no solo han revelado violaciones directas de los derechos, sino también el modo en que la vigilancia “genera miedo y fomenta el control y el énfasis en la seguridad”⁴¹, agrava el daño y altera el tejido social, que pasa de la tolerancia a una mayor sospecha y a la permisividad respecto al discurso y los delitos de odio. La creación de “comunidades sospechosas” ha suscitado también la existencia de “elementos internos sospechosos” dentro del hogar, que hacen que los miembros de la familia se replieguen y se vean unos a otros desde la misma óptica que el Estado⁴². Este es un resultado común de la aplicación de leyes de manera discriminatoria, por el que grupos de población comienzan a autorregular su puesta en práctica de otras libertades, incluida la libertad de expresión y la libertad de religión, a fin de no llamar la atención del Estado.

³⁶ Véase A/69/397.

³⁷ A/HRC/44/57, párrs. 4 a 9 y 17. Véase también Anna Kovacs, “Informed consent - said who? A feminist perspective on principles of consent in the age of embodied data”, informe para Internet Democracy Project (2020).

³⁸ Artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véase también A/69/397, párrs. 28 a 31.

³⁹ Véase A/75/385; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25374>; y resolución 40/113 del Consejo de Derechos Humanos.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, la opinión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América en la causa *Tanzin v. Tanvir* (592 U. S. ____ (2020)) o la decisión del Tribunal de Apelación de los Estados Unidos (Tercer Circuito) en la causa *Hassan v. City of New York*, de 13 de octubre de 2015.

⁴¹ Nadera Shalhoub-Kevorkian, *Security Theology, Surveillance and the Politics of Fear* (Cambridge University Press, 2015).

⁴² Véase, por ejemplo, Mary J. Hickman y otros, “Social cohesion and the notion of ‘suspect communities’: a study of the experiences and impacts of being ‘suspect’ for Irish communities and Muslim communities in Britain”, *Critical Studies on Terrorism*; y www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23130&LangID=E.

12. El arresto y la detención de familiares durante las acciones que el Estado lleva a cabo para luchar contra el terrorismo o el extremismo tienen un impacto particular en las familias y en la inviolabilidad del hogar. La Relatora Especial señala que ha tenido conocimiento de forma constante de prácticas como las detenciones a primera hora de la mañana⁴³ y el comportamiento cultural y socialmente inapropiado hacia las mujeres y los niños en sus hogares, incluida la exposición de cuerpos y la denigración de creencias y de la organización doméstica, lo que provoca traumas psicológicos y estigma. La Relatora Especial es particularmente consciente de que, en los casos de operaciones de seguridad erróneas o equivocadas, las reparaciones de los daños causados a las viviendas han sido lentas, las disculpas rara vez se han producido y no se han proporcionado otras soluciones. Tras el arresto y la detención, los familiares de los detenidos a menudo carecen de información y no se les proporciona ninguna base legal para el arresto; la detención en régimen de incomunicación es frecuente en contextos de lucha contra el terrorismo y la detención en otro país sigue siendo una práctica continua y lamentable en los casos en los que se presentan cargos por terrorismo⁴⁴. La Relatora Especial destaca que las mujeres con hijos pequeños que están detenidas en entornos de alta seguridad se enfrentan a barreras extraordinarias para ejercer como madres y mantener la unidad familiar⁴⁵. La Relatora Especial subraya en particular los efectos continuos y de por vida en los familiares de 40 personas que siguen detenidas en la bahía de Guantánamo (Cuba), muchas de las cuales no fueron acusadas en un principio, no fueron acusadas hasta años después o no han sido acusadas en absoluto⁴⁶. Dichas personas experimentan interminables violaciones de su derecho a la vida familiar, una práctica que ninguna sociedad civilizada debería tolerar. La Relatora Especial menciona las violaciones de derechos humanos que sufren los familiares cuando su hijo, hermano, esposa o hermana son sometidos a tortura mientras están detenidos por cargos de terrorismo o extremismo⁴⁷. Asimismo, destaca las consecuencias a largo plazo para los derechos humanos de las recientes legislaciones de múltiples países con las que se busca ampliar las penas de prisión por terrorismo y añadir medidas administrativas acumuladas una vez cumplidas las condenas penales, lo que tendrá un impacto sustancial en las relaciones familiares y en los derechos humanos de las personas dentro de las familias⁴⁸.

13. Se ha demostrado que las leyes de lucha contra la financiación del terrorismo afectan negativamente a las organizaciones de derechos de la mujer al reducir el espacio cívico para las labores de promoción, el avance de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres⁴⁹. Estos impactos limitan aún más su capacidad de ofrecer igualdad y protección de derechos a las mujeres y las niñas. La Relatora Especial recuerda observaciones anteriores en las que se detallan las repercusiones negativas de las leyes contra la financiación del terrorismo⁵⁰. No es solo la “pequeña escala” del trabajo de la sociedad civil de las mujeres lo que se percibe como un riesgo para los donantes y las instituciones financieras, sino también, precisamente, sus “voces divergentes” o su desafío a las normas tradicionales de género, lo que puede dar lugar a reacciones negativas y a medidas gubernamentales encaminadas a frenar la libertad de expresión y asociación de las mujeres⁵¹. Cuando todo ello se combina con el duro impacto de las leyes en materia de apoyo material al terrorismo, el espacio operativo puede congelar esencialmente el trabajo de esos actores. Además, las medidas de lucha contra la financiación del terrorismo se han utilizado para penalizar a los miembros de

⁴³ A/HRC/40/52/Add.4, párr. 25.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, A/HRC/WGAD/2020/41; A/HRC/WGAD/2020/6; A/HRC/WGAD/2018/39; A/HRC/WGAD/2018/30; A/HRC/WGAD/2018/2; A/HRC/WGAD/2017/78; A/HRC/WGAD/2013/10; A/HRC/13/30/Add.1, pág. 145; y E/CN.4/2005/6/Add.1, pág. 23.

⁴⁵ Véase A/HRC/WGAD/2020/14.

⁴⁶ Véase A/HRC/13/42. Véase, por ejemplo, A/HRC/WGAD/2013/10; A/HRC/13/30/Add.1, págs. 140 y 145; y E/CN.4/2005/6/Add.1, pág. 23.

⁴⁷ Tribunal de Apelación de Estados Unidos, Segundo Circuito, *Arar v. Ashcroft*, decisión de 30 de junio de 2008.

⁴⁸ Véase

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25443>; y <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25375>.

⁴⁹ Duke Law International Human Rights Clinic y Women Peacemakers Program, “Tightening the purse strings: what countering terrorism financing costs gender equality and security” (2017).

⁵⁰ A/64/211, párr. 42.

⁵¹ *Ibid.* Véase también A/HRC/WGAD/2020/33.

la familia por ofrecer ayudas insignificantes y, en algunos casos, incluso cuando las condiciones de necesidad financiera eran el resultado de las políticas de detención o repatriación de un gobierno⁵². Las medidas de lucha contra la financiación del terrorismo con disposiciones sobre el apoyo material al terrorismo que se centran en las prácticas tradicionales de apoyo familiar han socavado a las familias y han afectado directamente a los derechos económicos y sociales de sus miembros, incluidos los niños. En particular, las mujeres pueden incluso tener menos acceso a la información, tener un conocimiento limitado de la actividad del cónyuge o de un miembro de la familia o no ser capaces de cuestionar ese comportamiento, aunque tengan conocimiento de él⁵³. Algunos ejemplos son las familias que envían pequeñas cantidades de dinero a las mujeres y los niños de los campamentos de la República Árabe Siria y los familiares de los detenidos que envían dinero a través de los ministerios competentes a una persona incluida en una lista. Como se señala en la sección siguiente, el uso cada vez más extendido de las sanciones tiene una repercusión profunda y creciente en los derechos de los familiares de las personas cuyos activos están congelados⁵⁴.

14. En los últimos 30 años, el uso de regímenes de sanciones se ha vuelto cada vez más común en la práctica nacional, regional e internacional⁵⁵. Las sanciones han permitido al Consejo de Seguridad reinterpretar “elásticamente” las “amenazas a la paz y la seguridad internacionales capaces de justificar la intervención del Consejo... y las sanciones impuestas para promover los derechos humanos, restaurar el liderazgo democrático y fomentar el control de armas”, un factor clave para la gobernanza global de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo⁵⁶. Los regímenes de sanciones se han consolidado y ampliado de forma irreconocible en el ámbito de la lucha antiterrorista posterior al 11 de septiembre de 2001. El punto de partida de ese fenómeno puede situarse en la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, que exige a los Estados que congelen los fondos y otros recursos financieros que pertenezcan directamente a los talibanes o los beneficien indirectamente. El régimen se amplió para incluir a Al-Qaida y a las personas asociadas a Osama bin Laden mediante la resolución 1333 (2000) del Consejo y se volvió a ampliar para abarcar al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIL) mediante la resolución 2253 (2015). Las sanciones tienen un alcance global y una duración potencialmente ilimitada⁵⁷. Los titulares de este mandato han expresado sistemáticamente su preocupación por el hecho de que las sanciones relativas al terrorismo se apliquen tanto como resultado de una conducta supuestamente delictiva como en calidad de medida puramente preventiva⁵⁸. Las sanciones funcionan como un poder legal preventivo, con pocas restricciones legales significativas y una supervisión limitada, y constituyen un ejercicio de poder supranacional sin precedentes. La base sobre la que se somete a las personas a las violaciones más invasivas de los derechos humanos es secreta; los datos son recogidos principalmente por cuerpos de inteligencia, que en su mayoría operan sin supervisión independiente; y, tanto en lo que respecta a los procesos de las Naciones Unidas como a los nacionales, no existen recursos integrales para el individuo, a pesar de las sinceras protestas políticas en sentido contrario. La resolución 2560 (2020) del

⁵² Duke Law International Human Rights Clinic, “Families in the crosshairs: a human rights analysis of the Netherlands’ national security policy”, presentación a la Relatora Especial (2020).

⁵³ Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, “Note on the Shanghai Convention”, párr. 69, cita del “Handbook on gender dimensions of criminal justice responses to terrorism” de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Gavin Sullivan, *The Law of the List: UN Counterterrorism Sanctions and the Politics of Global Security Law* (Cambridge University Press, 2020). Durante los primeros 45 años de existencia de las Naciones Unidas, solo se impusieron sanciones en dos ocasiones (resoluciones del Consejo de Seguridad 232 (1966) (Rodesia del Sur) y 418 (1977) (Sudáfrica)). Véase también Unión Europea, Plan de acción sobre derechos humanos y democracia, 2020-2024, párr. 1.6 a).

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Véase la resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad.

⁵⁸ Según las directrices para la realización de los trabajos del 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, la existencia de una acusación penal o una condena no es un requisito previo para la inclusión en la lista, ya que las sanciones tienen un carácter preventivo (párr. 6 d)). Véase también A/61/267, párr. 31.

Consejo de Seguridad, si bien presta la atención debida a las normas y procedimientos que regulan las sanciones, no resuelve las importantes cuestiones jurídicas que las rodean.

15. A través de múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad⁵⁹, se ha desarrollado una infraestructura de las Naciones Unidas, a saber, los comités de sanciones que administran las “listas negras” de personas y entidades. La ausencia de una supervisión jurídica adecuada y completa de los regímenes de sanciones ha sido objeto de una preocupación constante por parte de los tribunales nacionales⁶⁰, los tribunales regionales⁶¹ y las entidades de derechos humanos, incluidos los titulares de este mandato. Respondiendo en parte a esas preocupaciones, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1904 (2009) por la que se establece la Oficina del Ombudsman para recibir, examinar y formular recomendaciones sobre las solicitudes de eliminación de nombres de las listas de sanciones⁶². A pesar de que todas las personas que han encabezado la Oficina del Ombudsman han sido juristas reconocidos por su integridad⁶³ y de sus denodados esfuerzos por trabajar dentro de las limitaciones de los procedimientos previstos⁶⁴, sigue existiendo inquietud por el hecho de que se sigan aprobando inclusiones en las listas basadas en el estado de derecho. A menudo esas inclusiones se sustentan en motivos poco claros o faltos de independencia. La base de la información proporcionada ha sido criticada, con razón, por quienes tienen acceso a ella, concretamente el Ombudsman⁶⁵. El proceso está muy politizado, y los derechos de las personas afectadas y sus familias no desempeñan ningún papel significativo en los resultados o las deliberaciones relativas a la inclusión en una lista. A pesar de que la Oficina del Ombudsman lleva a cabo una importante y valiosa labor para suprimir de la lista a personas o entidades, esa medida no proporciona ni un proceso justo ni un recurso justo a los afectados, contrariamente a lo que exige el derecho internacional⁶⁶.

16. Las repercusiones de las sanciones y las listas de lucha contra el terrorismo sobre las mujeres, las niñas y las familias son muy variadas. El impacto de las sanciones va mucho

⁵⁹ Hay 14 comités de sanciones activos, incluidos los creados en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad 751 (1992); 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015); 1518 (2003); 1533 (2004); 1591 (2005); 1636 (2005); 1718 (2006); 1970 (2011); 1988 (2011); 2048 (2012); 2127 (2013); 2140 (2014); 2206 (2015); y 2374 (2017).

⁶⁰ Tribunal Supremo del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, *Her Majesty's Treasury v. Ahmed and others*, sentencia de 27 de enero de 2010, UKSC 2, en la que Lord Hope comentó que las sanciones eran un arma jurídica mundial única que convertía a las personas sospechosas en “prisioneros efectivos del Estado”, sin ningún tipo de recurso político o jurídico; Tribunal Federal del Canadá, *Abdelrazik v. Canada*, decisión de 5 de junio de 2009; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), *Al-Dulimi y Montana Management Inc. c. Suiza* (demanda núm. 5809/08), sentencia de 21 de junio de 2016.

⁶¹ Unión Europea, Tribunal de Justicia (Gran Sala), *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. el Consejo de la Unión Europea y otros* (asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P), sentencia de 3 de septiembre de 2008.

⁶² El procedimiento se actualizó mediante la resolución 1989 (2011) del Consejo de Seguridad, aunque no se mejoró sustancialmente desde el punto de vista de las garantías procesales.

⁶³ La Relatora Especial coincide con su predecesor en el cargo, Ben Emmerson, en que el mecanismo es lo más justo posible dentro de los límites del mandato, si bien los defectos estructurales del régimen persisten a pesar de la apariencia de independencia (A/67/396, párr. 34).

⁶⁴ Véase <https://www.un.org/securitycouncil/es/ombudsperson/approach-and-standard>.

⁶⁵ Por ejemplo, la falta de mandato para que el Ombudsman revise una decisión original del Comité sobre una inclusión en la lista; la falta de igualdad de medios procesales en cuanto a la información disponible para quienes decidan recurrir; la falta de independencia judicial formal del Ombudsman y el alcance y la naturaleza de las condiciones de servicio (en la práctica y contractualmente, dado que el mandato es por un período de aproximadamente un año); la falta de derecho a un *laissez-passer* de las Naciones Unidas; las condiciones contractuales menos favorables que las que se aplican a los puestos judiciales comparables, a pesar de ser calificados formalmente como un mandato; y el hecho de que los Estados bloqueen el uso de dictámenes motivados (en su caso, redactados) en los que se expliquen las decisiones razonadas del Ombudsman.

⁶⁶ Las preocupaciones incluyen la violación del artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los artículos 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la incompatibilidad con los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura.

más allá de los efectos sobre una persona concreta de la lista. Si aparecen en la lista⁶⁷, las mujeres, al igual que los hombres, están sometidas a un proceso político opaco y kafkiano que afecta a sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales; las consecuencias son graves y plantean problemas fundamentales de falta de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad⁶⁸. Por ejemplo, es difícil conseguir trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); alquilar o comprar una vivienda se convierte en un reto o deviene imposible (artículo 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos); queda prohibido viajar (artículo 13, párrafo 2, de la Declaración Universal de Derechos Humanos); aceptar ayuda financiera hace que otras personas sean penalmente responsables, lo que afecta, entre otros, a la familia (artículo 16, párrafo 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 23, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); y existen escasos recursos jurídicos efectivos (artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). La inclusión en una lista ha sido comparada con una “pena de muerte civil”⁶⁹. Las mujeres cuyos familiares o cónyuges figuran en una lista son las más afectadas, sobre todo porque, en muchos sistemas jurídicos, o en virtud del enfoque patriarcal de las finanzas familiares, pueden no tener acceso independiente a un trabajo, a fondos, a cuentas bancarias o a fuentes de ingresos independientes. En los países en los que no pueden ser propietarias, las mujeres no pueden enajenar los bienes que posea un familiar o cónyuge que haya sido incluido en una lista. Aunque en algunos contextos existen exenciones humanitarias en el plano individual⁷⁰, la Relatora Especial considera que son económicamente inadecuadas y de difícil acceso, y que conllevan el aumento de la estigmatización y la exclusión de los familiares, en lugar de aliviarlas. El hecho de que no se proporcione asistencia jurídica a quienes pretenden impugnar su inclusión en una lista puede resultar especialmente duro para las mujeres y las familias con pocos medios materiales para contratar representación legal y emprender esa ardua tarea. En un informe resultante del examen de alto nivel de las sanciones de las Naciones Unidas se plantearon cuestiones sobre el género y los derechos de la mujer, con hincapié en el impacto de los conflictos armados en las mujeres, pero sin abordar los impactos negativos en las mujeres con familiares o cónyuges incluidos en una lista⁷¹. La Relatora Especial se ha encontrado directamente con estos impactos en sus visitas a los países y ha sido testigo de la pobreza, la vergüenza y la vulnerabilidad que toda inclusión en una lista genera en las familias. Además, está profundamente preocupada por las prácticas que ha observado en múltiples países, según las cuales los Estados han desarrollado sus propios procedimientos de inclusión en listas y de sanción respecto a personas sospechosas, acusadas o condenadas en virtud de la legislación nacional por terrorismo o “extremismo”. Dadas las definiciones altamente opacas y problemáticas adoptadas por muchos Estados y su aplicación excesivamente celosa, existen mujeres y familiares que están siendo objeto de sanciones por actos de otros familiares conexos, a través de sanciones generalizadas y destructivas y procesos de inclusión en listas que simplemente no cumplen con el derecho internacional. La Relatora Especial subraya que, en la mayoría de los casos, los procedimientos de inclusión en listas y de sanción se aplican en el ámbito nacional a personas que ejercen razonablemente sus derechos de expresión, reunión, opinión y creencia religiosa y participación política. El impacto en la vida familiar es intergeneracional y a largo plazo. Los niños sufren directamente las consecuencias de los castigos y el estigma dirigidos (a menudo de forma irracional y opaca) contra los adultos de sus familias, y los jóvenes de la familia, especialmente los varones, son objeto de acoso y vigilancia por parte de los servicios de seguridad cuando un familiar es incluido en una lista. La Relatora Especial tiene información creíble de que se les presiona para que se conviertan en informantes del sector de la seguridad

⁶⁷ A fecha de 21 de diciembre de 2020, solo había cuatro mujeres incluidas en listas. Véase la lista establecida y mantenida en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015).

⁶⁸ A/61/267, párrs. 32 a 37; y A/67/396, párrs. 33 a 35.

⁶⁹ Véase www.sueddeutsche.de/politik/dick-marty-bericht-zu-terrorlisten-zivile-todesstrafe-1.344886, donde se cita a Dick Marty, ponente del Consejo de Europa.

⁷⁰ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1267 (1999), párr. 4 a), y 1591 (2015).

⁷¹ Véase www.hlr-unsanctions.org/HLR_WG3_report_final.19.1.15.pdf.

y la inteligencia, so pena de ser incluidos en una lista como resultado de la falta de cooperación.

17. La Relatora Especial llama la atención sobre la violación de los principios más básicos del estado de derecho que entrañan los procedimientos y procesos de inclusión de nombres en las listas, tanto en las Naciones Unidas como en la práctica nacional de los Estados. Las consecuencias de ese menoscabo del estado de derecho recaen con especial dureza sobre las mujeres y los niños, cuya capacidad de acceso a la justicia está gravemente atenuada en muchas partes del mundo⁷². Hace falta una revisión adicional y significativa del régimen de inclusión en las listas del Consejo de Seguridad, que como mínimo debería aspirar a estar a la altura de la retórica de independencia e ir acompañada de una ampliación de las facultades del Ombudsman, con garantías jurídicas precisas a tal efecto. En todos los procedimientos de inclusión de nombres en las listas debería contarse con la participación de una Oficina del Ombudsman ampliada y con los poderes adecuados.

III. Impacto en las familias, la vida familiar y las relaciones familiares de la normativa antiterrorista

18. La protección de los derechos de la familia⁷³ en todas sus diversas formas sigue representando una agenda distinta y compleja dentro del marco jurídico internacional de protección y promoción de los derechos humanos⁷⁴. La familia puede funcionar como un ámbito particularmente idóneo para la realización de los derechos individuales. Sin embargo, también puede ser un lugar de exclusión para determinados tipos de familias, un entorno de discriminación por razón de género que sitúe los derechos de las mujeres en un segundo plano frente a los de los hombres o una esfera de violencia, secretismo y represión. Históricamente, por ejemplo, ciertas violaciones de derechos, especialmente de las mujeres y los niños, como la violencia doméstica y la violencia contra las mujeres, se consideraban fuera del ámbito de la regulación pública y su enjuiciamiento se criticaba precisamente por recaer en la intimidad del hogar y la familia⁷⁵. Eso sigue siendo cierto en muchos lugares. Sin embargo, en diversos contextos, siguen aplicándose varias exclusiones y jerarquías familiares basadas en la estructura o el origen que se les atribuye, como las estructuras encabezadas por hombres, las heterosexuales o, en algunos contextos, las occidentales o seculares. Esto priva a algunas familias de la igualdad de recursos y de estatus en virtud de la ley, las deja cada vez más vulnerables a la intervención del Estado en nombre de la lucha contra el terrorismo y genera una serie de estigmas para las familias que, en última instancia, conducen a agravar los daños y las violaciones de derechos. Las implicaciones para la familia, tanto como unidad como para sus miembros individuales, son considerables.

19. Hoy en día, cuando las críticas en torno a la igualdad de género y la no discriminación están, con razón, en el centro de los debates sobre la materia, la estructura familiar en toda su diversidad sobrevive y evoluciona. La familia, y la “vida en el hogar”, sigue siendo un lugar destacado de respiro en el que ejercer todo el repertorio de derechos individuales en diversos contextos y comunidades. Es en ese contexto vivo y en evolución en el que la Relatora Especial pretende elaborar una descripción detallada del impacto de la normativa antiterrorista en las familias y la vida familiar.

20. A medida que ha ido ampliando su alcance, la lucha contra el terrorismo se ha introducido insidiosamente en la regulación de la vida familiar, el derecho de familia y la intersección entre las familias y el Estado. Es el resultado de la normativa antiterrorista clásica, según la cual tanto la familia como sus miembros individuales son objeto de la atención del Estado. Los efectos se experimentan de forma directa, por ejemplo, en los interrogatorios o en los juicios por financiación del terrorismo a los familiares de los sospechosos de terrorismo, e indirectamente, por ejemplo, a través de los efectos en los

⁷² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 33 (2015).

⁷³ Véase la resolución 29/22 del Consejo de Derechos Humanos.

⁷⁴ Véase A/HRC/31/37.

⁷⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 19 (1992).

familiares de la revocación de la ciudadanía o de prestaciones sociales a los sancionados. Paralelamente, el “hogar” representa cada vez más una nueva frontera en la guerra contra el terrorismo, ya que la política antiterrorista de los Estados pone ciertos hogares en el punto de mira de la lucha antiterrorista, y el cambio hacia la prevención y la lucha contra el extremismo violento ha hecho que, a los efectos de los planes de los Estados, la familia se convierta directamente en un ámbito de regulación, posibilidad de acceso y exigencia de seguridad. El coste de la lucha antiterrorista para las familias no siempre ha sido evidente desde el exterior. Los motivos son diversos. Muchas políticas de seguridad nacionales se centran en áreas caracterizadas habitualmente por la confidencialidad, por ejemplo, las decisiones de custodia. Un gran número de intervenciones tienen lugar a nivel local, con la participación de agentes que no suelen intervenir en la seguridad nacional, por ejemplo, personas que trabajan con jóvenes y trabajadores sociales, y cuyos lugares y procesos de toma de decisiones son difusos, informales y opacos, lo que dificulta realizar una supervisión eficaz⁷⁶. Precisamente por el estigma asociado a ser identificado como “extremista” o “terrorista”, o como afiliado o asociado a un terrorista o extremista, los familiares están expuestos a temores y costos extraordinarios para hacer aflorar los daños que las entidades de seguridad y las políticas antiterroristas les infligen directa o indirectamente.

21. A la Relatora Especial le preocupa especialmente que el propio concepto de familia esté siendo moldeado y distorsionado por la ley y la práctica antiterrorista⁷⁷. Los efectos implican derechos humanos que van más allá del ámbito habitual de análisis de las políticas de seguridad nacional, y exigen que se preste atención a las obligaciones de los Estados, como las de no interferir en la vida familiar, garantizar la igualdad de derechos en el seno de la familia y proteger y asistir a la familia⁷⁸, las relativas a la condición de los niños como titulares de derechos⁷⁹ y otros derechos relevantes para la vida familiar, por ejemplo, el derecho a la herencia y los derechos sexuales y reproductivos, junto con los ámbitos tradicionales de investigación del mandato, incluidos los derechos a la intimidad, la libertad de religión o de creencias, la no discriminación y la igualdad. Tres dimensiones pertinentes de la práctica relacionada con la familia son la regulación del matrimonio “legítimo”, los certificados de nacimiento y el reconocimiento de la ciudadanía y la custodia. En cuanto al matrimonio, la Relatora Especial señala los problemas que surgen como consecuencia de ciertas prácticas matrimoniales, incluido el matrimonio forzado asociado a grupos armados, en el Iraq, la República Árabe Siria y otras zonas afectadas por conflictos⁸⁰. El hecho de que los Estados no reconozcan, o no quieran reconocer, los matrimonios de sus nacionales (mujeres) con personas asociadas a organizaciones proscritas e incluidas en listas, tiene como consecuencia el no reconocimiento de ciertas familias por la ley, la exclusión de los derechos que se derivan del reconocimiento legal del estatus familiar y la pérdida del estatus financiero, cultural y social que fomenta el matrimonio. El artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma el derecho de las personas a casarse y fundar una familia, y fue redactado específicamente para poner de relieve la igualdad de derechos de las mujeres en el contexto del matrimonio. Hay muchas entidades organizadas y violentas, incluidos grupos violentos de extrema derecha, cuyos miembros se casan libremente, sin que se aprecie ningún impedimento legal para el ejercicio de los derechos matrimoniales o su reconocimiento, lo que suscita preocupación por el no reconocimiento selectivo de determinados matrimonios sobre la base de la religión, etnia o minoría. La Relatora Especial reafirma la prohibición del matrimonio forzado, reconocida por la Corte Penal

⁷⁶ A/HRC/43/46, párr. 32.

⁷⁷ Lo que se viene denominando como “versiones de derecho de familia de la lucha contra el terrorismo”. Véase Clive Walker, “Foreign terrorist fighters and UK counterterrorism law” en David Anderson, *The Terrorism Acts in 2015: Report of the Independent Reviewer in the Operation of the Terrorism Act 2000 and Part 1 of the Terrorism Act 2006* (Reino Unido, 2016).

⁷⁸ ONU-Mujeres, “A contemporary view of ‘family’ in international human rights law and implications for the Sustainable Development Goals” (2017).

⁷⁹ Véase Kristen Sanberg, “Children’s right to protection under the CRC”, en Asgeir Falch-Eriksen y Elisabeth Backe-Hansen, eds., *Human Rights in Child Protection: Implications for Professional Practice and Policy* (Palgrave Macmillan, 2018).

⁸⁰ Mara Redlich Revkin y Elizabeth Jean Wood, “The Islamic State’s Pattern of Sexual Violence: Ideology and Institutions, Policies and Practice”, *Journal of Global Security Studies*.

Internacional⁸¹, y subraya el significado del reconocimiento del matrimonio y la importancia de que los Estados apliquen la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios para garantizar la protección de los derechos fundamentales asociados al matrimonio.

22. A la Relatora Especial le preocupa el hecho de que no se reconozcan los nacimientos de los hijos de personas asociadas a grupos prohibidos. En concreto, cientos de niños nacieron en el Iraq y en la República Árabe Siria cuando el EIIL actuaba como autoridad *de facto* en amplias zonas de esos países. La emisión por parte de grupos armados no estatales de “certificados” de nacimiento y su posterior no reconocimiento sitúa a los niños nacidos bajo el califato en la categoría de “no niños”⁸², carentes de identidad legal y social según la ley, apátridas en lo que respecta al derecho internacional y, en consecuencia, vulnerables a las más atroces y profundas violaciones de los derechos humanos. El reconocimiento legal de la identidad es esencial para reclamar los derechos de la familia, y su ausencia produce una miríada de daños interseccionales. La falta de reconocimiento legal individual es incompatible con el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, según el cual toda persona tiene derecho a una nacionalidad. El reconocimiento de la nacionalidad funciona a menudo como precursor del ejercicio eficaz de los derechos familiares y es esencial para la unidad familiar. El hecho de que los Estados practiquen deliberadamente el secretismo respecto a sus prácticas antiterroristas para dejar sin efecto el reconocimiento de la nacionalidad constituye una violación de los derechos individuales y socava el derecho a la vida familiar.

23. La Relatora Especial observa una aceleración de las prácticas de privación de la ciudadanía en el contexto de la lucha contra el terrorismo⁸³. La privación arbitraria de la ciudadanía es una violación del derecho internacional, y el uso generalizado de la privación de la ciudadanía en nombre de la lucha contra el terrorismo es contrario al espíritu y la intención de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia⁸⁴. La privación de la ciudadanía de un miembro de la familia tiene profundas consecuencias para la integridad, funcionalidad y vulnerabilidad de la familia en su conjunto. Cuando ese miembro de la familia es el hombre cabeza de familia, su situación incierta o su deportación pueden convertir a toda la familia en objeto de sospecha y vigilancia. La pérdida de un miembro de la familia, sobre todo en hogares con roles de género muy estratificados, puede suponer la pérdida de ingresos o, en países con una sólida infraestructura de bienestar, la pérdida del derecho a la asistencia. El traslado de un miembro de la familia a otra jurisdicción socava las relaciones entre padres e hijos y, como se reconoce en la Convención sobre los Derechos del Niño, limita las capacidades y oportunidades de los niños de múltiples maneras. El hecho de que la privación de la ciudadanía pueda influir, bajo argumentos de seguridad, en quién puede beneficiarse legalmente de la pertenencia a la familia revela la profunda conexión que se está forjando entre la regulación de la familia y la política de seguridad. La retirada de la ciudadanía o de la condición de inmigrante a un miembro de la familia basada en suposiciones o afirmaciones de radicalización, extremismo o participación en el terrorismo o apoyo al mismo y/o la no preservación de las unidades familiares afectan a los derechos fundamentales de todos sus miembros. La falta de una definición internacionalmente acordada de radicalización o de extremismo subraya la inseguridad jurídica que conlleva y el potencial de abuso.

24. La Relatora Especial destaca el impacto particular de las órdenes de expulsión, tutela y custodia y el hecho de que el papel de los tribunales de familia esté siendo moldeado por la dudosa e insidiosa infiltración del pensamiento de seguridad en formas que afectan a los

⁸¹ “Situation in Uganda in the case of *The Prosecutor v. Dominic Ongwen*”, ICC-02/04/-01/15, párr. 95.

⁸² Nadera Shalhoub-Kevorkian, *Incarcerated Childhood and the Politics of Unchilding* (Cambridge University Press, 2019).

⁸³ Véanse, por ejemplo, los materiales relativos al Año de Acción en materia de Privación de la Ciudadanía del Institute on Statelessness and Inclusion y su informe “The world’s stateless: deprivation of nationality” (2020).

⁸⁴ Tribunal Supremo del Reino Unido, *Begum v. Secretary of State for the Home Department*, caso núm. UKSC 2020/0158; y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Guidelines on Statelessness No. 5”.

derechos más fundamentales de las personas y la unidad familiar⁸⁵. La infiltración del lenguaje y la política de la radicalización en la administración y los tribunales de familia permite una interacción permisiva entre el derecho de familia y la normativa antiterrorista⁸⁶, que saca al terrorismo del ámbito de un problema de violencia política y lo replantea como un problema familiar, que debe ser resuelto principalmente por las mujeres, como madres, hijas o esposas. La Relatora Especial ha observado el aumento del uso de órdenes de custodia, tutela y curatela del Estado para separar a los hijos de las madres a causa de la “radicalización”⁸⁷ y señala que parece haber una diferencia en las normas judiciales aplicadas a los hombres y a las estructuras familiares constituidas de forma diferente, lo que da lugar a que se castigue de manera particular a las madres por un “extremismo” percibido o real. Las herramientas en estos casos implican colocar a los niños bajo la tutela de un tribunal o en hogares de guarda en virtud de órdenes de cuidado permanente o temporal (o un instrumento equivalente) sobre la base de la radicalización o el extremismo de los padres. El aumento del recurso al derecho de familia ha sido consecuencia de intervenciones en contextos en los que los padres habían planeado viajar a zonas consideradas de conflicto o en los que los niños mostraban signos de radicalización⁸⁸. Los procedimientos suelen incluir elementos excepcionales de seguridad nacional, como actuaciones materiales secretas y el uso de pruebas de inteligencia, y limitan las impugnaciones típicas que los individuos podrían formular cuando se juzgan sus derechos más fundamentales⁸⁹. La Relatora Especial reitera su preocupación por el uso de “expertos” para determinar la existencia de radicalización y extremismo en los procedimientos relativos al extremismo en general y en los de derecho de familia en particular⁹⁰, y asume plenamente la importancia de salvaguardar y garantizar el interés superior del niño frente a los daños físicos y psicológicos⁹¹. La Relatora Especial señala que la prueba del interés superior puede verse sesgada por la confianza indebida en la (escasa) información que los servicios de seguridad pueden proporcionar en estos procedimientos. A este respecto, expresa su profunda preocupación dada la falta de consenso científico sobre lo que constituye la radicalización⁹², la reconocida ausencia de sensibilidad cultural y religiosa a la hora de establecer cuál es la “buena” crianza de los hijos a través de la perspectiva de las prácticas culturalmente dominantes, por ejemplo, las preferencias por el laicismo o lo que se considera prácticas religiosas aceptables desde una perspectiva judeocristiana, el disciplinamiento de ciertos grupos “sospechosos” para promover otras agendas sociales y políticas y las formas históricamente específicas y contingentes en que se manifiestan las intervenciones en la familia. La Relatora Especial llega a la conclusión de que la regulación del bienestar infantil a través de la perspectiva del extremismo y la radicalización es profundamente problemática y requiere mayor supervisión y escrutinio. Asimismo, reconoce el malestar específico por la concepción de la familia musulmana existente en la política y el discurso antiterrorista de ciertos países, incluida la interpretación del hogar musulmán como un lugar de riesgo, lo que genera culpa, patología y una hiperregulación por parte del Estado⁹³.

25. La práctica antiterrorista en varios países incluye cada vez más medidas administrativas que afectan a los derechos de los miembros de la familia. Las medidas de control administrativo incluyen la asignación de residencia, la restricción del derecho a salir

⁸⁵ Véase por ejemplo www.judiciary.uk/publications/radicalisation-cases-in-the-family-courts/.

⁸⁶ Véase A/64/211; y A/HRC/WGAD/2020/33.

⁸⁷ Véase Fatima Ahdash, “The interaction between family law and counter-terrorism: a critical examination of the radicalisation cases in the family courts”, *Child and Family Law Quarterly*.

⁸⁸ Rachel Taylor, “Religion as harm? Radicalisation, extremism and child protection” *Child and Family Law Quarterly* (2018).

⁸⁹ Se argumenta que estos procedimientos de familia son “mejores” en estas circunstancias que el derecho penal, porque se centran en la “protección” y en el niño. Esta postura subestima los costes que supone para los sistemas de derecho de familia el énfasis en la seguridad y los peligros de crear espacios legales excepcionales para algunas familias (y no para otras) bajo la rúbrica de regulación familiar legal.

⁹⁰ Véase A/HRC/43/46/Add.1.

⁹¹ Rozemarjin van Spaendonck, “To school or to Syria? The foreign fighter phenomenon from a children’s rights perspective” *Utrecht Law Review*.

⁹² Véase A/HRC/43/46.

⁹³ Por el contrario, en gran medida, el extremismo violento de derechas y el terrorismo están ausentes en dichas prácticas reguladoras y, por lo general, no son objeto de regulación familiar.

del domicilio, la incautación de pasaportes, las restricciones geográficas a la circulación, las limitaciones a las visitas de lugares de culto, la prohibición de estar cerca de determinadas personas o la prohibición de contacto. También pueden tener consecuencias para el mantenimiento de la vida familiar, incluso con miembros de la familia que viven en el extranjero. Las acciones administrativas se basan con frecuencia en criterios amplios y vagos, suelen sustentarse en información secreta y generalmente se imponen a personas que no han sido acusadas ni juzgadas por un delito. Los recursos significativos son limitados, y la supervisión judicial, cuando se lleva a cabo, suele estar atenuada⁹⁴. Si bien esas medidas se dirigen a personas concretas y afectan a sus derechos, se ha infravalorado su impacto concomitante en los derechos de los miembros de la familia. No solo limitan a menudo los derechos de circulación y asociación de los hijos, los cónyuges y otros adultos del hogar, sino que también afectan a la capacidad de todos los miembros de la familia para acceder a otros derechos, como la educación, el ejercicio de la religión, el trabajo, la salud y otros derechos sociales.

26. La Relatora Especial señala la “familiarización del terrorismo” en la práctica estatal contemporánea⁹⁵. En concreto, se está conformando un concepto de maternidad contemporánea para ciertas madres y ciertas comunidades de acuerdo con la legislación y la práctica de lucha contra el terrorismo y de prevención y represión del extremismo⁹⁶. La Relatora Especial considera que el predominio de los discursos y las prácticas que imponen requisitos a la “madre”, la pareja y la esposa en el contexto de la prevención del extremismo y el terrorismo entraña ideas muy limitadas, patriarcales y contrarias a ciertos derechos. En particular, las madres que “fracasan” en criar adecuadamente a sus hijos son percibidas como especialmente culpables cuando sus hijos se involucran en actos terroristas. La “buena madre” es aquella que colabora con las estructuras de seguridad del Estado en programas de prevención y represión del extremismo violento⁹⁷, incluso cuando dichos programas pueden estigmatizarla, marginarla y convertirla en objetivo de primera línea dentro de su propio contexto político. Los programas que se dirigen a las madres musulmanas para abordar la violencia en sus familias a menudo se basan en una serie de estereotipos nocivos y los perpetúan, lo que entraña cargas singulares y altamente regresivas para las mujeres en su papel de madres. Como se ha señalado en anteriores informes de países⁹⁸, las madres de las personas que han cometido atentados terroristas son objeto de intrusiones de varios tipos por parte del Estado, lo que viola el derecho a la no discriminación y a la intimidad y perturba radicalmente el derecho a la vida familiar durante períodos prolongados. A las madres y las esposas se las identifica invariablemente con los actos violentos cometidos por sus hijos o maridos. Los hogares de estas mujeres son a menudo objeto de registros oficiales intrusivos y violentos; ellas mismas se convierten con frecuencia en objeto de vigilancia y acoso continuos; rara vez se les concede la decencia de reconocer que ellas también han sido objeto de sufrimiento y pérdida; y deben gestionar las complejas y difíciles expectativas familiares, comunitarias y sociales.

27. La Relatora Especial está especialmente preocupada por las visiones retrógradas y altamente patriarcales de la forma y la función de la familia que se despliegan en el contexto de la lucha contra el terrorismo y las medidas de seguridad como aplicación de las ideologías de género⁹⁹. La Relatora Especial ve una confluencia particular de las masculinidades que dominan el sector de la seguridad (y la elaboración de políticas de seguridad nacionales) y la falta de atención a la igualdad de derechos de las minorías sexuales o de las unidades familiares constituidas de forma diferente en el contexto de la incorporación del género en la lucha contra el terrorismo. En particular, la Relatora Especial señala el despliegue del lenguaje de “género” por parte de las Naciones Unidas y las entidades regionales de lucha

⁹⁴ Véase A/HRC/40/52/Add.4.

⁹⁵ El crédito por el uso de este término corresponde a Fatima Ahdash.

⁹⁶ Gargi Bhattacharyya, *Dangerous Brown Men: Exploiting Sex, Violence and Feminism in the “War on Terror”* (Zed Books, 2013).

⁹⁷ Katherine Brown, “The promise and perils of women’s participation in UK mosques: the impact of securitisation agendas on identity, gender and community”, *The British Journal of Politics and International Relations*.

⁹⁸ Véase A/HRC/40/52/Add.5.

⁹⁹ A/HRC/43/46/Add.1, párr. 21.

contra el terrorismo, sin que exista un compromiso simultáneo de abordar las violaciones de los derechos humanos cometidas en nombre de la lucha contra el terrorismo o el extremismo contra las minorías sexuales.

28. A la Relatora Especial le preocupa la ampliación de los enfoques antiterroristas militarizados y carcelarios a ámbitos como la regulación de la violencia doméstica. La Relatora Especial afirma la necesidad de un enfoque que abarque a toda la sociedad para abordar la misoginia y las hipermasculinidades complementarias en todos los ámbitos estatales y no estatales¹⁰⁰. En particular, la Relatora Especial señala su inquietud por las crecientes sugerencias de que para prevenir y reprimir el extremismo violento se debería contar con “pruebas sobre los individuos que cometen actos de violencia contra las mujeres o violencia doméstica”¹⁰¹, lo cual es problemático tanto desde el punto de vista conceptual como práctico. La sanción legal efectiva y las respuestas sociales matizadas a la violencia de pareja no se verán favorecidas por las intrusiones desde el ámbito de la seguridad en la vida de las mujeres ni por las prácticas de instituciones y actores que encarnan y afianzan el *statu quo* patriarcal y machista. La Relatora Especial anima a las entidades de las Naciones Unidas a evitar análisis y programas superficiales y afirma la necesidad de un enfoque holístico respecto a las manifestaciones de las múltiples masculinidades entre los actores del terrorismo y de la lucha contra el terrorismo.

29. A la Relatora Especial le preocupa seriamente el hecho de que las entidades de lucha contra el terrorismo hayan introducido la obsesión por la seguridad en la esfera de los servicios asistenciales. La Relatora Especial ha documentado las formas en que los enfoques integrales de prevención y represión del extremismo violento involucran a una serie de entidades que tradicionalmente interactúan directamente con la familia y, por lo tanto, tienen implicaciones para ella¹⁰². Junto a los servicios de inteligencia, la policía y otros cuerpos de seguridad, encontramos ahora a los cuidadores que trabajan con jóvenes, los trabajadores sociales, el personal de los servicios de salud mental, los educadores y el personal médico, que tienen responsabilidades profesionales y éticas independientes para con las personas a las que sirven. Las repercusiones en las familias, especialmente en las marginadas, de la intrusión de la seguridad en la esfera de la atención y la intervención de primera línea son significativas en cuanto a la calidad de la atención que reciben y el estigma y el daño que se derivan de ser tratadas como amenazas a la seguridad en lugar de como personas y familias con necesidades y derechos. Desde el punto de vista de los derechos humanos, las infracciones socavan especialmente la garantía de igualdad y no discriminación tanto en el seno de las familias como entre ellas¹⁰³. Cuando este tipo de intervención es desproporcionada y afecta a familias de determinados grupos étnicos, religiosos o raciales, es aún más necesario mantener un mayor escrutinio de la acción del Estado.

30. La Relatora Especial ha sostenido sistemáticamente que el retorno y la repatriación urgentes de los combatientes extranjeros y sus familias desde las zonas de conflicto es la única respuesta conforme al derecho internacional a la compleja y precaria situación humanitaria, de derechos humanos y de seguridad a la que se enfrentan esas mujeres, hombres y niños que están detenidos en condiciones inhumanas en campamentos abarrotados, prisiones u otros lugares del Iraq y la República Árabe Siria. Su regreso requiere una respuesta integral que equivalga a una aplicación positiva de las resoluciones del Consejo de Seguridad 2178 (2014) y 2396 (2017) y tenga en cuenta los intereses de seguridad a largo plazo de los Estados. La Relatora Especial destaca el liderazgo y las acciones positivas de quienes han puesto en marcha retornos a gran escala, como la Federación de Rusia, Kazajstán, Tayikistán, Túnez y Uzbekistán y Kosovo¹⁰⁴. La Relatora Especial acoge con beneplácito el espíritu abierto de todos ellos y el compromiso de Kazajstán y la Federación de Rusia con su mandato. Las condiciones de los campamentos tienen repercusiones muy

¹⁰⁰ David Duriesmith, *Masculinity and New War: The Gendered Dynamics of Contemporary Armed Conflict* (Routledge, 2017).

¹⁰¹ Melissa Johnston y Jacqui True, “Misogyny and violent extremism: implications for preventing violent extremism”, informe para ONU-Mujeres (2019).

¹⁰² Véase A/HRC/40/52/Add.5.

¹⁰³ Véase ONU-Mujeres, “A contemporary view of ‘family’”.

¹⁰⁴ Las referencias a Kosovo deben entenderse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

pronunciadas para las familias. Los costes en materia de derechos humanos para los niños son devastadores. La existencia de campamentos es una lacra para la conciencia de la humanidad.

31. La Relatora Especial afirma que se ha llevado a cabo una importante labor para abordar los derechos humanos de las víctimas del terrorismo¹⁰⁵. No obstante, existen importantes lagunas en la práctica nacional para abordar las necesidades específicas de las mujeres y las niñas como víctimas. La mejora en la comprensión de los estudios realizados en contextos de conflicto y trauma confirma que las mujeres víctimas del terrorismo experimentan y manifiestan el trauma de forma diferente a los hombres y tienen necesidades sociales, psicológicas y materiales distintas¹⁰⁶. Las reparaciones que se ofrezcan a las mujeres víctimas del terrorismo deben abordar las desigualdades de género subyacentes que a menudo sitúan a las mujeres en una posición menos ventajosa para recuperarse de los daños o para recibir un trato justo en el contexto de la ley y los procesos administrativos. En muchas sociedades, los estereotipos de género conducen a suposiciones sobre la capacidad y la responsabilidad de las mujeres y no se reconocen las cargas de género que soportan las mujeres víctimas del terrorismo. Además, en algunos países las mujeres pueden no tener el derecho legal de acceder a fondos o a cuidados independientemente de los hombres con los que están vinculadas, lo que socava sus derechos individuales de recurso y de ser tratadas sin discriminación. Las mujeres víctimas del terrorismo tienen necesidades reproductivas y maternas específicas que solo pueden ser atendidas si se incluye un enfoque integral de los derechos reproductivos y la salud sexual de las mujeres víctimas del terrorismo en las disposiciones legales y los derechos sociales.

IV. Efectos del terrorismo en la promoción y protección de los derechos humanos

32. En su resolución 42/18, el Consejo de Derechos Humanos invitó a la Relatora Especial a reflexionar sobre los efectos negativos del terrorismo¹⁰⁷. Sus reflexiones preliminares abordan cuestiones de precisión jurídica, la naturaleza de las obligaciones jurídicas contraídas al abordar las acciones de los actores no estatales que podrían desprenderse del discurso sobre los efectos del terrorismo y las obligaciones jurídicas de los Estados con respecto a los derechos de las víctimas del terrorismo.

33. La Relatora Especial opina que la reflexión general sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito del terrorismo y la lucha contra el terrorismo ha sido subestimada. En este sentido, recuerda la Declaración y Programa de Acción de Viena, incluido su reconocimiento de la indivisibilidad de todos los derechos humanos, la importante labor que ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al subrayar la naturaleza de las obligaciones positivas que tienen los Estados de garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales a los titulares de derechos individuales¹⁰⁸ y la variedad de instrumentos de que se dispone actualmente para medir eficazmente el cumplimiento de las obligaciones del Estado en ese contexto.

34. La Relatora Especial considera que el punto de partida para abordar la regulación del terrorismo son los múltiples convenios de supresión del terrorismo, acordados por los Estados, que proporcionan definiciones sólidas, consensuadas e irrefutables de los actos de terrorismo¹⁰⁹. Dichos instrumentos se complementan con la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, que proporciona una definición global de terrorismo que configura la normativa del Consejo de Seguridad en ese ámbito¹¹⁰. La Relatora Especial señala que esas obligaciones se dirigen a los Estados, y precisamente no a los actores no estatales, cuestión sobre la que cree que existe un fuerte consenso estatal. En este sentido, anima a los Estados

¹⁰⁵ Véase la resolución 72/165 de la Asamblea General.

¹⁰⁶ Herbert E. Ainamani y otros, "Gender differences in response to war-related trauma and posttraumatic stress disorder – a study among the Congolese refugees in Uganda", *BMC Psychiatry*, A/HRC/40/52, párr. 29.

¹⁰⁸ Véase E/1991/23, anexo III.

¹⁰⁹ Véase, por ejemplo, el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves.

¹¹⁰ A/HRC/16/51, párrs. 26 a 28.

a mantener ese consenso en el contexto de la lucha contra los efectos del terrorismo, haciendo hincapié en sus obligaciones claras y precisas. La Relatora Especial exhorta a los Estados a evitar el peligro de socavar las normas y la práctica de los derechos humanos mediante la indeterminación a la hora de definir quién puede ser el sujeto de la obligación legal en este ámbito. También aconseja encarecidamente a los Estados que eviten difuminar los límites entre la normativa relacionada con el terrorismo y el derecho internacional humanitario.

35. La Relatora Especial es especialmente consciente de que, como cuestión descriptiva, los efectos del terrorismo se refieren a una amplia gama de daños que se experimentan en la sociedad como resultado de los actos de terrorismo. Si bien reconoce el auge del lenguaje retórico y emotivo sobre los retos del terrorismo, la Relatora Especial anima al Consejo de Derechos Humanos a mantenerse firmemente centrado en las obligaciones legales específicas que se derivan para los Estados de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el derecho internacional consuetudinario y las convenciones sectoriales. La Relatora Especial seguirá informando a los Estados a este respecto.

36. La Relatora Especial señala que, en múltiples decisiones judiciales, se han subrayado las obligaciones jurídicas de los Estados de adoptar medidas razonables y eficaces para garantizar la seguridad y el derecho a la vida de las personas que se encuentran en su jurisdicción y bajo su control efectivo, en particular frente al terrorismo¹¹¹. Esas obligaciones también se recogen en la resolución 72/246 de la Asamblea General. La Relatora Especial también señala que, en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y en múltiples informes de expertos, se ha subrayado la importancia crítica de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Asimismo, considera esencial que las obligaciones de los Estados de tomar las medidas necesarias para “prevenir o evitar la perpetuación de tales violaciones”, de acuerdo con el derecho internacional, sean la base fundamental del compromiso de los Estados respecto a los efectos del terrorismo.

37. La Relatora Especial alienta encarecidamente a los Estados a no cometer el error de confundir los efectos económicos del terrorismo con sus obligaciones en materia de derechos humanos respecto a la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales en la lucha contra el terrorismo. En su opinión, no existe ninguna base jurídica para considerar al Estado como la principal “víctima” del terrorismo a través de los costes económicos que se pueden experimentar por los actos terroristas. Los individuos siguen siendo siempre los titulares de los derechos relevantes en el ámbito de los derechos humanos, y la Relatora Especial subraya la necesidad de que los Estados mantengan en mente esa premisa.

38. La Relatora Especial concluye recordando a los Estados que su principal obligación con respecto a los efectos del terrorismo viene definida por sus obligaciones en materia de derechos humanos para con las víctimas del terrorismo. Se trata de una cuestión con la que la Relatora Especial está profundamente comprometida y que volverá a incluir en su informe anual al Consejo¹¹².

V. Recomendaciones

A. Estados

39. **La Relatora Especial recomienda a los Estados que:**

a) Lleven a cabo de manera eficaz y sustancial la incorporación de una perspectiva de género, respetuosa con los derechos humanos y centrada en la igualdad, en la práctica de la lucha contra el terrorismo y la prevención y represión del extremismo violento, y refuercen los derechos de las mujeres y las niñas y los recursos correspondientes, sin discriminación;

¹¹¹ Véase www.icj-cij.org/en/case/131; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58257>; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92945>; y <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172660>.

¹¹² Véase A/HRC/20/14; y A/HRC/16/51, párrs. 24 y 25.

b) **Incorporen de forma adecuada y coherente una perspectiva de género en la legislación y la política antiterrorista en todos los ámbitos, que abarque, entre otros, las definiciones de los delitos de terrorismo y extremismo, las condiciones de detención, la financiación del terrorismo, la privación de la ciudadanía, las sanciones y las medidas administrativas;**

c) **Establezcan marcos claros y respetuosos con los derechos humanos para regular el secreto profesional y otras obligaciones de confidencialidad de los profesionales, incluidos los médicos, los trabajadores sociales y los educadores, que participen en la regulación de la lucha contra el terrorismo y la prevención del extremismo violento;**

d) **Tengan en cuenta las necesidades y los derechos específicos de género de las mujeres y niñas víctimas del terrorismo;**

e) **Aborden urgentemente la erosión del estado de derecho y de los derechos humanos que entrañan las sanciones y la inclusión en listas a nivel nacional, ya que exigen un estrecho control y supervisión por parte de los Estados; el uso indebido de sanciones e inclusiones en listas en contra de la sociedad civil y de personas que ejercen derechos protegidos por el derecho internacional a través del mecanismo de examen periódico universal, los órganos de tratados y los procesos de evaluación de países en materia de lucha contra el terrorismo, incluida la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo; y los efectos de la inclusión en listas desde el punto de vista del género, que deben subsanarse en el contexto de los planes de acción nacionales para la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y de los exámenes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y de las entidades de las Naciones Unidas centradas en la lucha contra el terrorismo que abogan por la incorporación de la perspectiva de género en su trabajo;**

f) **Analicen y revisen en profundidad el cargo y las facultades del Ombudsman, incluidas las condiciones de contratación, sus facultades y los procedimientos de funcionamiento de la oficina, que son ampliamente ineficaces desde el punto de vista de los derechos humanos y del estado de derecho y necesitan ser reformados, y aborden los derechos de las personas, incluidas las mujeres y las niñas, cuya protección sigue siendo insuficiente en todos los regímenes de listas; la obligación de subsanar esa insuficiencia recae en los miembros del Consejo de Seguridad;**

g) **Repatrien, rehabiliten o enjuicien (según se justifique) a las mujeres y los niños que se encuentran en campamentos de la República Árabe Siria y detenidos en el Iraq, lo que sigue siendo una necesidad apremiante en materia de derechos humanos; y cumplan sin demora sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en particular sus obligaciones en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

B. Órganos de las Naciones Unidas

40. **La Relatora Especial formula las siguientes recomendaciones:**

a) **Las entidades de lucha contra el terrorismo, como la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, deberían adoptar una definición clara y precisa de la incorporación de la perspectiva de género en su trabajo, que coincida con la utilizada por los órganos de tratados de las Naciones Unidas y por ONU-Mujeres, y garantizar que la incorporación de la perspectiva de género sea coherente con las obligaciones de los Estados, incluidos los derechos humanos;**

b) **Las labores de apoyo técnico y de fomento de la capacidad de las entidades de las Naciones Unidas en el ámbito de la lucha contra el terrorismo deben respetar plenamente la diligencia debida respecto a los efectos negativos del terrorismo en los derechos de las mujeres y las niñas; las entidades de las Naciones Unidas no deben contribuir a la mercantilización, la creación de estereotipos o la imposición de daños directos a las mujeres y las niñas a través de la normativa contra el terrorismo y el extremismo;**

c) Las entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas deben garantizar que la incorporación de la perspectiva de género se integre de manera significativa y práctica en su labor, concretamente que se promuevan los derechos humanos y la igualdad de las mujeres y las niñas; las entidades de las Naciones Unidas centradas en la lucha contra el terrorismo deben abordar adecuadamente el uso indebido de medidas antiterroristas contra defensoras de los derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil dirigidas por mujeres.

C. Tribunales de familia y profesionales de la asistencia

41. La Relatora Especial formula las siguientes recomendaciones:

a) En los casos en que un Estado decida asumir la retirada, tutela o guarda de niños por motivos de extremismo, la decisión deberá publicarse y se tendrá que aplicar el principio de justicia abierta y transparencia, en consonancia con la práctica del Estado en otras esferas normativas del derecho de familia contencioso;

b) El uso de información de inteligencia o de ciertos procedimientos en la esfera normativa de la familia, como procedimientos materiales secretos, no revelados a los representantes legales de los miembros de la familia y que entrañen la ruptura de la más fundamental de las relaciones humanas (el vínculo legal entre un niño y sus padres), es incompatible con la protección de la familia, los derechos del niño y las normas del debido proceso en virtud del derecho internacional, y debe terminar.
