



# Asamblea General

Distr. general  
7 de agosto de 2024  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 57º período de sesiones

9 de septiembre a 9 de octubre de 2024

Temas 2 y 3 de la agenda

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

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

## El terrorismo y los derechos humanos

### Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos\*

#### *Resumen*

En el presente informe, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos aborda el uso de medidas administrativas para luchar contra el terrorismo, centrándose en la medida en que dichas medidas se ajustan al derecho internacional de los derechos humanos. A este respecto, en el informe se destacan algunas medidas, como la detención administrativa, la proscripción del terrorismo, las restricciones de los desplazamientos y la privación de nacionalidad. También se recomiendan diversas medidas de índole legislativa, institucional y de política destinadas a garantizar que esas medidas administrativas respeten plenamente los derechos humanos al tiempo que cumplen los objetivos fijados de lucha contra el terrorismo.

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



## I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 51/24 del Consejo de Derechos Humanos. En esa resolución, el Consejo reafirmó su condena inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas terroristas y destacó la responsabilidad que tienen los Estados de proteger contra los actos de terrorismo a las personas que estén sujetas a su jurisdicción, cumpliendo plenamente las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional. Esos elementos se han destacado en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y en numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

2. En la resolución, el Consejo observó con preocupación “las medidas que atentan contra los derechos humanos y el estado de derecho, como la detención de personas sospechosas de actos de terrorismo en ausencia de un fundamento jurídico para la detención y de las debidas garantías procesales”, e instó a los Estados a que “revisen los motivos de detención y a que respeten los derechos a la igualdad y la no discriminación en la administración de justicia y a un juicio imparcial, tal como establece el derecho internacional”<sup>1</sup>. En la resolución también se puso de relieve que “los Estados deberían velar por que la legislación y las prácticas nacionales relacionadas con las medidas de lucha contra el terrorismo respetan el principio de no discriminación, en particular derogando la proscripción y la elaboración de listas de organizaciones y particulares por razón de raza, origen étnico, religión u opinión política, revisando las leyes sobre la privación de la nacionalidad, incluidos los motivos previsibles de privación y unas garantías procesales adecuadas, de conformidad con el derecho internacional”<sup>2</sup>.

3. En los últimos años se ha producido un aumento considerable del recurso a medidas administrativas para luchar contra el terrorismo. Muchos Estados han adoptado prácticas como la detención administrativa, el arresto domiciliario, las restricciones a los viajes y las órdenes de control independientes de la imputación de cargos penales, mientras que otros han recurrido a medidas de gran alcance como la privación de la nacionalidad en el contexto de la lucha contra el terrorismo, además de incluir a personas o entidades en las denominadas listas de vigilancia, al margen del sistema de justicia penal. A este respecto, el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo ha recomendado a los Estados “utilizar medidas administrativas (...) como alternativas preventivas del enjuiciamiento” solo “en los casos en que no sería adecuado presentar cargos relacionados con el terrorismo, y asegurarse de que esas medidas se implementan de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y la legislación nacional aplicables y son objeto de un examen efectivo”<sup>3</sup>.

4. El presente informe se centra en el uso de medidas administrativas en la lucha contra el terrorismo, como la detención administrativa, las restricciones a los viajes, la privación de nacionalidad y la inclusión de personas y entidades en listas de terroristas, y en sus repercusiones sobre los derechos humanos. Examina determinadas medidas administrativas, en su contexto jurídico, y las garantías sustantivas y procesales ofrecidas en la implementación de dichas medidas. No pretende abordar todos los aspectos de derechos humanos asociados a todos los tipos de medidas administrativas en el contexto de la lucha contra el terrorismo, por ejemplo las medidas relacionadas con la lucha contra la financiación del terrorismo o los efectos de las medidas administrativas en la acción humanitaria<sup>4</sup>. Por último, el informe examina la eficacia de las medidas administrativas y concluye con recomendaciones a los Estados para que se aseguren de que las medidas administrativas utilizadas en la lucha contra el terrorismo respeten los derechos humanos y sean eficaces.

5. En febrero de 2024, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) envió notas verbales a los Estados y los organismos internacionales, regionales e intergubernamentales, y también se puso en contacto con instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales,

<sup>1</sup> Resolución 51/24 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 13.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 14.

<sup>3</sup> [S/2015/975](#), párrs. 13 y 155.

<sup>4</sup> Para más información sobre estas cuestiones, véase, por ejemplo, [A/76/273](#), párrs. 30 a 38.

solicitando información pertinente para la elaboración del informe del Alto Comisionado<sup>5</sup>. El presente informe se basa en las aportaciones recibidas de las partes interesadas, así como en informes anteriores del ACNUDH, la labor de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y el trabajo de especialistas y profesionales.

## II. Mayor uso de las medidas administrativas en la lucha contra el terrorismo

### A. Introducción

6. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para proteger a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción frente a los actos de terrorismo, entre otras cosas aplicando las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad<sup>6</sup>. La incorporación de las obligaciones jurídicas internacionales relacionadas con la lucha antiterrorista a las disposiciones y prácticas nacionales ha sido más activa en los ámbitos del derecho penal y el derecho administrativo<sup>7</sup>. Los Estados han implementado tanto medidas administrativas por separado<sup>8</sup> como conjuntamente con medidas penales<sup>9</sup>.

7. El Alto Comisionado ha expuesto anteriormente las preocupaciones en materia de derechos humanos asociadas a las medidas penales contra los sospechosos de terrorismo, especialmente en lo que respecta a la definición de los delitos relacionados con el terrorismo, las garantías de un juicio imparcial y la imposición de la pena de muerte<sup>10</sup>. Al evaluar las medidas administrativas, es esencial examinar si el uso de esas medidas exacerba los problemas de derechos humanos existentes en relación con las medidas penales o elude los derechos al debido proceso y a un juicio imparcial y las garantías procesales que se aplican a los procedimientos penales, pero no necesariamente a las medidas administrativas. En particular, la preocupación surge cuando se utilizan las medidas administrativas con efectos potencialmente punitivos como alternativa a las respuestas en el ámbito del derecho penal, sorteando protecciones jurídicas como normas más rigurosas en materia de pruebas y los derechos procesales de quienes comparecen ante los tribunales en procedimientos penales<sup>11</sup>.

8. Aunque las medidas administrativas se utilizan a menudo antes de que se haya producido un delito terrorista con miras a prevenirlo, las medidas penales también se utilizan cada vez más como medio para prevenir actos terroristas. La función preventiva del derecho

<sup>5</sup> Todas las comunicaciones de las partes interesadas se publicarán en <https://www.ohchr.org/es/terrorism/reports>.

<sup>6</sup> Por ejemplo, muchas leyes aprobadas después de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad para frenar la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros comprenden la prohibición de viajar y la revocación de la ciudadanía por el poder ejecutivo. Véase, por ejemplo, [https://www.icnl.org/wp-content/uploads/civil\\_society\\_report\\_-\\_final\\_april\\_2019.pdf](https://www.icnl.org/wp-content/uploads/civil_society_report_-_final_april_2019.pdf), pág. 24. Véanse también las comunicaciones de Kuwait, México y Serbia.

<sup>7</sup> Vincent-Joël Proulx, “A postmortem for international criminal law: terrorism, law and politics, and the reaffirmation of State sovereignty”, *Harvard National Security Journal*, vol. 11 (2020), pág. 155.

<sup>8</sup> Por ejemplo, la prohibición de viajar a personas sospechosas de planear la comisión de un delito, como viajar con fines de terrorismo.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la Arabia Saudita prohíbe automáticamente a los condenados por terrorismo viajar durante un período igual a la duración de su pena de prisión. En Francia, pueden adoptarse medidas — como restricciones de los desplazamientos o privación de nacionalidad— a raíz de condenas penales por delitos que la directiva de la Unión Europea sobre lucha contra el terrorismo obliga a los Estados miembros a tipificar como delitos; véase [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism_en.pdf), pág. 91. Por otra parte, en los Emiratos Árabes Unidos, las personas consideradas una amenaza terrorista pueden ser sometidas a detención administrativa sin que se les imputen cargos penales. Para más información sobre la práctica de los Estados relativa a la adopción de medidas administrativas, véanse las comunicaciones de la Arabia Saudita, Argelia, Azerbaiyán, el Líbano, Marruecos, Túnez y Türkiye.

<sup>10</sup> Véase A/HRC/45/27.

<sup>11</sup> Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of “Foreign Terrorist Fighters” within a Human Rights Framework*, disponible en [https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/393503\\_2.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/393503_2.pdf), pág. 47.

penal no es en sí misma nueva ni inherentemente problemática. Está bien establecido, por ejemplo, que actos no consumados como la tentativa de cometer un delito, la incitación directa y pública o algunos actos de preparación, se consideran de naturaleza delictiva y, por lo tanto, están sujetos a castigo.

9. Algunas investigaciones indican un cambio en las políticas de los Estados de todo el mundo, que han pasado de responder al terrorismo a prevenirlo<sup>12</sup>. Ello ha supuesto sancionar penalmente actos que van más allá de los delitos no consumados tradicionales, como la conspiración, la tentativa y la incitación al terrorismo, para sancionar actos de preparación y de apoyo material, mucho antes de la comisión de un acto delictivo de terrorismo<sup>13</sup>. Esta ampliación de los actos preparatorios punibles lleva aparejado el riesgo de que se impongan castigos por presuntas intenciones en lugar de por acciones reales<sup>14</sup>. Por ejemplo, algunos países han tipificado como delito el hecho de viajar o intentar viajar con el fin de perpetrar, planificar o preparar actos de terrorismo o participar en ellos, tratando los delitos de viaje con fines terroristas como delitos independientes, sin exigir que se cometa un acto ulteriormente ni que se demuestre la intención de cometer actos de terrorismo<sup>15</sup>. La Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha observado que se ha pasado de la sanción de los actos de los particulares a la anticipación de esos actos aplicando sanciones penales con carácter preventivo<sup>16</sup>.

10. Este cambio de orientación de un enfoque posdelictivo a un enfoque predelictivo contribuye a que cada vez se requiera más del derecho penal que evalúe posibilidades futuras en lugar de las probabilidades de que se haya producido un acto<sup>17</sup>. Por lo general, estas medidas preventivas pretenden detectar determinados comportamientos que podrían suponer una amenaza terrorista y permitir una intervención en la fase más temprana posible, mucho antes de que una persona participe en una actividad terrorista concreta<sup>18</sup>.

## B. Medidas administrativas en la lucha contra el terrorismo

11. Esas medidas destinadas a infundir un impulso al derecho penal para que se regulen conductas previas a la comisión de delitos sustantivos de terrorismo surgen en paralelo a la utilización creciente de medidas administrativas de prevención del terrorismo. Aunque el uso de medidas administrativas en la lucha antiterrorista no es nuevo<sup>19</sup>, en las dos últimas décadas

<sup>12</sup> Por ejemplo, la Agenda de Lucha contra el Terrorismo de la Unión Europea de 2020 se basa en la lógica de la acción anticipatoria en forma de medidas antiterroristas preventivas. Véase Christopher Baker-Beall y Gareth Mott, “The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events”, *Global Affairs*, vol. 7, núm. 5 (2021).

<sup>13</sup> Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo, “The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards”, nota de políticas, disponible en <https://www.icct.nl/sites/default/files/2022-12/Administrative-Measures-in-Counter-Terrorism%20part%201.pdf>, pág. 3.

<sup>14</sup> Alberto Alonso Rimo, “Is prevention better than cure? The ever-increasing criminalization of acts preparatory to an offence in Spain”, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, vol. 10, núm. 1 (2021), págs. 4 y 9.

<sup>15</sup> Véase <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2032284420971783?icid=int.sj-abstract.similar-articles.2>.

<sup>16</sup> A/HRC/43/46, párr. 25.

<sup>17</sup> Véanse, por ejemplo, Fahad Ahmad y Jeffrey Monaghan, “From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 74 (julio de 2020), pág. 343; y Tufyal Choudhury, “Campaigning on campus: student Islamic societies and counter-terrorism”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, núm. 12 (2017), pág. 1009.

<sup>18</sup> Véase Christopher Baker-Beall y Gareth Mott, “The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events”, pág. 6.

<sup>19</sup> Las medidas administrativas han sido un instrumento importante en la lucha contra el terrorismo desde que las resoluciones 1267 (1999) y 1373 (2001) del Consejo de Seguridad pidieron que se establecieran listas con los nombres de personas, entidades u organizaciones implicadas en actividades relacionadas con el terrorismo. Además, las resoluciones 2178 (2014) y 2396 (2019) del Consejo de Seguridad han servido de acicate para la proliferación de respuestas de justicia penal y no

se ha adoptado un conjunto de resoluciones internacionales que obligan a los Estados a tomar medidas para hacer frente a las amenazas de terrorismo. Esto ha dado lugar a una imposición cada vez mayor de medidas preventivas fuera de los límites del proceso penal, en forma de un conjunto de medidas administrativas. La Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha subrayado la tendencia de los Estados a recurrir cada vez más a medidas administrativas como fundamento jurídico en el que apoyarse para la gestión y la prevención del terrorismo, y a establecer una revisión judicial *a posteriori* en vez de *a priori*<sup>20</sup>.

12. Se ha censurado el uso en aumento de medidas administrativas, ya sea como alternativas al derecho penal o junto con él, por carecer de suficientes salvaguardias y garantías, incluidas las que se ofrecen a las personas sometidas a enjuiciamiento penal<sup>21</sup>. Por ejemplo, los órganos de derechos humanos han reconocido que las escasas salvaguardias relacionadas con las medidas administrativas, como el arresto domiciliario, la supervisión policial o la retención de documentos de viaje, podrían dar lugar a posibles abusos y restricciones indebidas de los derechos<sup>22</sup>.

### III. Definición y naturaleza de las medidas administrativas, y salvaguardias correspondientes

#### A. Definición

13. No existe una definición generalmente aceptada de medidas administrativas en el contexto de la lucha contra el terrorismo. A veces denominadas medidas ejecutivas o no penales, estas medidas suelen hacer referencia a medidas coercitivas que pueden restringir el ejercicio de determinados derechos humanos, independientemente de la imputación de cargos penales, contra una persona o entidad percibida como un riesgo para la seguridad nacional<sup>23</sup>. El uso expansivo de medidas administrativas en la lucha antiterrorista también puede socavar el principio de seguridad jurídica. Las autoridades nacionales suelen recurrir a ellas para tratar de controlar riesgos potenciales planteados por las personas y prevenir los delitos relacionados con el terrorismo cuando aún no es posible el enjuiciamiento penal. El alcance de estas medidas administrativas es amplio y su utilización en el contexto de la lucha antiterrorista ha sido heterogéneo. Entrañan medidas y objetivos muy diferentes, que van desde prohibir los viajes al extranjero o impedir el regreso de una persona a su Estado, hasta el arresto domiciliario y la detención administrativa, pasando por las restricciones del acceso o uso de recursos financieros o artículos específicos o del contacto con personas o grupos concretos.

14. Además, las definiciones amplias y ambiguas de terrorismo, que a menudo sirven de base para las medidas administrativas o se incorporan a ellas, pueden propiciar una aplicación excesiva de tales medidas, como las facultades de identificación y registro en los aeropuertos,

---

penal al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros (véase Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo, “The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards”, pág. 3).

<sup>20</sup> A/HRC/43/46, párr. 25. Véase también la comunicación de Syrians for Truth and Justice, pág. 5.

<sup>21</sup> Véanse, por ejemplo, A/78/520, párrs. 18 a 24; y A/HRC/43/46, párr. 25.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/05/france-un-expert-says-new-terrorism-laws-may-undermine-fundamental-rights?LangID=E&NewsID=23130>. Véase también *Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms*, disponible en [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism_en.pdf), pág. 90.

<sup>23</sup> Puede encontrarse una definición similar en el informe del Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo titulado “The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards”, págs. 2 y 3. Bérénice Boutin propone otra definición: “Las medidas administrativas son medidas restrictivas destinadas a prevenir el terrorismo en el territorio de un Estado, decididas y ordenadas por el poder ejecutivo (o con la estrecha participación de este), y sujetas a un control judicial reducido” [cita traducida]; véase “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, *Security and Human Rights*, vol. 27 (2016), pág. 131.

que a menudo se utilizan de manera desproporcionada contra grupos específicos<sup>24</sup>. Las definiciones generales e inconcretas de las atribuciones y los deberes legales pueden menoscabar aún más la capacidad de detectar e impugnar el abuso de poder, componente esencial de la justicia procesal. Por lo tanto, es crucial evitar el uso abusivo de las medidas administrativas y la consiguiente imposición de restricciones indebidas al ejercicio de los derechos humanos.

## B. Naturaleza de las medidas administrativas

15. En el contexto de la lucha contra el terrorismo, muchas medidas administrativas son, por naturaleza, de índole preventiva, ya que se aplican para evitar la comisión de un posible acto terrorista. Algunas se utilizan también conjuntamente con medidas de carácter penal contra presuntos autores de delitos relacionados con el terrorismo. Según algunos titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, estas medidas “se utilizan para ganar tiempo hasta que se prepara una causa penal”<sup>25</sup>. Estas medidas pueden tener efectos negativos en los derechos humanos de las personas a las que se aplican o constituir restricciones indebidas de determinados derechos humanos, con escasa participación del poder judicial en su aplicación. También se ha señalado que, incluso cuando se ejerce la revisión judicial de medidas administrativas, los tribunales tienden muchas veces a seguir la evaluación de las autoridades<sup>26</sup>.

16. El creciente uso de medidas administrativas como la privación de la nacionalidad<sup>27</sup>, las órdenes de control, la obligación de presentarse ante la policía o la prohibición de viajar puede tener un efecto inhibitorio sobre los derechos humanos. Tales medidas, individual y colectivamente, también pueden caracterizarse como punitivas —y no meramente preventivas— debido a su naturaleza, intención y amplias repercusiones sobre los derechos humanos, incluso cuando se presentan dentro de un marco jurídico administrativo<sup>28</sup>. Las repercusiones pueden ser tan restrictivas como las derivadas de la aplicación del derecho penal. Esto es especialmente preocupante debido a que la aplicación de determinadas medidas administrativas puede permitir eludir salvaguardias jurídicas esenciales utilizadas en la justicia penal, como las prohibiciones de los testimonios indirectos y la protección contra situaciones de inversión de la carga de la prueba, en las que el acusado debe demostrar su inocencia<sup>29</sup>. A este respecto, el Comité contra la Tortura ha expresado su preocupación

<sup>24</sup> Tufyal Choudhury, “Campaigning on campus: student Islamic societies and counter-terrorism”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, núm. 12 (2017), pág. 1007.

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/06/russia-un-experts-condemn-brazen-terrorist-attacks-dagestan>.

<sup>26</sup> Cyprien Fluzin, “Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times”, informe del Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo, pág. 10.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, “Position of the United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on ‘the human rights consequences of citizenship stripping in the context of counter-terrorism with a particular application to north-east Syria’”, disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2022-03%2FDeprivation-of-Citizenship.docx&wdOrigin=BROWSELINK>, pág. 9.

<sup>28</sup> Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, una medida puede considerarse punitiva en función de su intención y su carácter. El Tribunal distingue entre las sanciones aplicadas al público en general y las aplicadas a grupos específicos, y tiene en cuenta la gravedad de la sanción; véase *Engel and Others v. The Netherlands*, demandas núms. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, sentencia, 8 de junio de 1976, Serie A, núm. 22. Para más información sobre el carácter punitivo de las medidas administrativas, véase Tanya Mehra y Julie Coleman, “The role of the UN Security Council in countering terrorism and violent extremism: the limits of criminalization?” Red RESOLVE (2022), pág. 11.

<sup>29</sup> Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, pág. 145; Hadassa Noorda, “Regulation as punishment”, *Criminal Justice Ethics*, vol. 40, núm. 2 (2021), pág. 111; y Ahmad y Monaghan, “From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law”, pág. 347. Véase también, por ejemplo, *Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms*, págs. 97 y 98.

por el hecho de que se recurra cada vez más a la “justicia preventiva”, que elude los procedimientos judiciales penales ordinarios para otorgar amplios poderes a la policía<sup>30</sup>.

17. Por ejemplo, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el marco de seguridad ampliado utiliza cada vez más poderes ejecutivos y medidas administrativas contra particulares, al margen del sistema de justicia penal tradicional, facilitando así el uso de pruebas secretas, entre otras cosas mediante la denegación de la divulgación de documentos e información por motivos de seguridad nacional, a través de un criterio de prueba menos riguroso y mediante el uso de “abogados especiales”<sup>31</sup>. También se han planteado preocupaciones similares sobre el recurso a medidas administrativas punitivas para ampliar la base jurídica de las actuaciones contra particulares, sin salvaguardias penales, en otros contextos<sup>32</sup>. Este enfoque conlleva el riesgo de establecer de hecho un sistema de justicia paralelo para muchas personas que no han sido acusadas formalmente de delitos relacionados con el terrorismo.

### C. Garantías y supervisión

18. El uso de medidas administrativas plantea interrogantes en cuanto a las garantías, incluida la supervisión, relacionadas con su aplicación. Los estudios revelan que la mayoría de las medidas administrativas pueden ser revisadas por un tribunal, aunque las normas suelen ser más laxas que en los procedimientos penales<sup>33</sup>. En general, las medidas administrativas solo se revisan después de haber sido impuestas, y a petición del afectado. En estos procedimientos, las pruebas se valoran con un umbral más bajo, por ejemplo recurriendo a un cálculo de probabilidades<sup>34</sup>. Esto, a su vez, exacerba el riesgo, siempre presente, de aplicación arbitraria o discriminatoria de determinadas medidas administrativas en el marco de la lucha contra el terrorismo<sup>35</sup>.

19. En relación con la práctica consistente en elaborar listas de terroristas, se observa que muchos procedimientos nacionales relacionados con la inclusión de una persona en una de esas listas, y las medidas administrativas conexas, como la prohibición de viajar y la congelación de activos, carecen a menudo de suficientes garantías procesales para evitar un uso abusivo, como garantías de transparencia y acceso a la información, así como una

<sup>30</sup> CAT/C/DEU/CO/6, párr. 41.

<sup>31</sup> Véase <https://www.amnesty.org/ar/wp-content/uploads/2023/01/EUR4563472023ENGLISH.pdf>, pág. 5. Véanse también la comunicación de Rights and Security International, pág. 2; y Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, págs. 132 y 133.

<sup>32</sup> Por ejemplo, con respecto a la Arabia Saudita, véanse <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25726>, pág. 17, y la comunicación de MENA Rights Group, págs. 7 y 11. Con respecto a los Estados Unidos de América, véanse, por ejemplo, las comunicaciones de Maat Association for Peace, Development and Human Rights, pág. 4, y del Committee for Justice, pág. 5.

<sup>33</sup> Catherine Hensen, “Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 52, núm. 1 (2021), págs. 70 a 73; y Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, pág. 129. Véanse también Xing Aifen, Yan Ge e Ilyas Khan, “Preventing terrorism with precaution: an examination of the precautionary principle to counter-terrorism measures”, *Journal of Law and Social Studies*, vol. 5, núm. 2 (junio de 2023), pág. 158; y <https://romatrepres.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/Counter-terrorism-legislation-in-Italy-the-key-role-of-administrative-measures.pdf>, pág. 155.

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, pág. 145. Con respecto a los criterios laxos para la presentación de pruebas en las medidas administrativas de lucha contra el terrorismo, véase también Leah West y Craig Forcese, “Judicial supervision of anti-terrorism laws in comparative democracies”, *Research Handbook on International Law and Terrorism* (junio de 2014), pág. 467.

<sup>35</sup> Por ejemplo, en el Canadá, los “pactos de paz” terroristas se han aplicado de forma profusa contra los musulmanes. Véase, por ejemplo, Ahmad y Monaghan, “From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law”, pág. 351. Véase también <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/Islamophobia-AntiMuslim/Civil%20Society%20or%20Individuals/Noor-ICLMG-ISSA.pdf>.

supervisión efectiva<sup>36</sup>. En Türkiye, por ejemplo, muchas personas fueron incluidas en las listas grises de personas buscadas por presuntos vínculos con organizaciones terroristas tras el intento de golpe de Estado de julio de 2016, sin supervisión judicial ni posibilidad de impugnar su inclusión en la lista<sup>37</sup>.

20. En Túnez, las prohibiciones de viajar impuestas a personas fichadas se han visto empañadas por una serie de deficiencias procesales y por la falta de acceso a un recurso efectivo<sup>38</sup>. En lo que respecta a Egipto, el Comité de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por la inclusión de miles de personas, entre ellas defensores de los derechos humanos, activistas y políticos de la oposición, en la “lista de terroristas” sin siquiera haberse celebrado audiencias u otro tipo de procesos con las debidas garantías<sup>39</sup>. Algunos expertos de las Naciones Unidas han manifestado el mismo tipo de inquietud<sup>40</sup> en relación con la independencia y la labor de la Comisión para la Clasificación de Personas y Entidades Terroristas en Argelia<sup>41</sup>. Tanto en Qatar<sup>42</sup> como en Omán<sup>43</sup>, el poder ejecutivo ha creado organismos similares para utilizar listas de terroristas y aplicar sanciones financieras. Se ha informado de que, en Myanmar, responsables del Ejército habían designado a órganos elegidos democráticamente como organizaciones terroristas tras el golpe militar de 2021, lo que dio lugar a la imposición efectiva de una serie de medidas penales y administrativas, especialmente contra los rohinyás, que se exponían a ser encarcelados en caso de infracción. Israel ha designado a organizaciones de derechos humanos como grupos terroristas basándose en razones imprecisas o infundadas, mientras que su legislación permite el uso de pruebas secretas en los correspondientes enjuiciamientos<sup>44</sup>.

21. Las garantías procesales y la supervisión revisten especial importancia en el contexto de la detención administrativa, sobre todo teniendo en cuenta los riesgos que conlleva para los derechos humanos, entre ellos un gran riesgo de detención arbitraria. La carga de la prueba recae en los Estados, que deben demostrar que la persona en cuestión constituye una amenaza y que no cabe hacer frente a esa amenaza con otras medidas; dicha carga aumenta en la medida en que se prolonga la reclusión. Además, los Estados tienen que demostrar que la reclusión no dura más de lo estrictamente necesario, que la duración total de la posible reclusión está limitada y que las personas reclusas disfrutan de todas las garantías judiciales aplicables<sup>45</sup>.

22. No obstante, el recurso a la detención administrativa por parte de los Estados en el contexto de la lucha contra el terrorismo va en aumento y a menudo no cumple estos requisitos<sup>46</sup>. En Sri Lanka, por ejemplo, el poder ejecutivo puede dictar y prorrogar una orden de detención por un máximo de 12 meses, durante los cuales no se lleva a la persona reclusa

<sup>36</sup> A/HRC/50/49, párr. 22. Véanse también A/76/273, párrs. 30 a 38; y CCPR/C/NZL/CO/6, párr. 13.

<sup>37</sup> Comunicación de la International Association for Human Rights Advocacy in Geneva, pág. 6.

<sup>38</sup> Véanse, por ejemplo, [https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2019/12/Etre-S\\_Rapport\\_AR.pdf](https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2019/12/Etre-S_Rapport_AR.pdf) (en árabe) y <https://www.amnesty.org/en/documents/mde30/8848/2018/en/>.

<sup>39</sup> CCPR/C/EGY/CO/5, párr. 13.

<sup>40</sup> Véase

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26905>.

<sup>41</sup> Véanse, por ejemplo, la comunicación de MENA Rights Group, pág. 4; y las observaciones preliminares del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su visita a Argelia del 16 al 26 de septiembre de 2023, disponibles en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/20230926-EOM-SR-FOAA-Algeria-en.pdf>, pág. 9.

<sup>42</sup> De conformidad con la Ley núm. 27 de 2019 por la que se promulga la Ley de Lucha contra el Terrorismo, que deroga la Ley núm. 3 de 2004. Véase [https://www.qfcra.com/en-us/AML%20Law%20and%20Legislation/Law%20No.%20\(27\)%20of%202019%20Promulgating%20the%20Law%20on%20Combating%20Terrorism.pdf](https://www.qfcra.com/en-us/AML%20Law%20and%20Legislation/Law%20No.%20(27)%20of%202019%20Promulgating%20the%20Law%20on%20Combating%20Terrorism.pdf).

<sup>43</sup> Véase el sitio web del Comité contra el Terrorismo, <https://www.nctc.gov.om>.

<sup>44</sup> Véanse, por ejemplo, CCPR/C/ISR/CO/5, párr. 18; <https://www.un.org/unispal/document/un-high-commissioner-for-human-rights-bachelet-calls-israels-terrorism-designation-an-unjustified-attack-on-palestinian-civil-society-press-release/> y <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27461>.

<sup>45</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 35 (2014), párr. 15.

<sup>46</sup> Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/DetentionCounteringTerrorism.pdf>, párr. 14.



ante un juez<sup>47</sup>. Análogamente, según se informa, en Australia las competencias antiterroristas, incluidos los regímenes de detención preventiva y posterior al cumplimiento de la condena, no son conformes con las disposiciones de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes<sup>48</sup>. Por lo que respecta a los Estados Unidos de América, 30 hombres permanecen detenidos en la base naval de la bahía de Guantánamo, algunos de los cuales nunca han sido inculcados por delitos, ni siquiera tras 20 años de reclusión<sup>49</sup>. En Etiopía, en junio de 2021, las autoridades habían detenido a miles de miembros de los grupos étnicos tigrino y oromo por presunta afiliación al Frente de Liberación Popular de Tigré y al Ejército de Liberación Oromo, respectivamente, clasificados como organizaciones terroristas en Etiopía, sin ningún tipo de supervisión judicial<sup>50</sup>.

23. En los Emiratos Árabes Unidos, las personas consideradas una amenaza terrorista o condenadas por delitos de terrorismo pueden ser internadas en centros *munasaha* por un tiempo ilimitado<sup>51</sup>. Esos centros son unidades administrativas cuyo objetivo es “ilustrar” y “reformular” a esas personas<sup>52</sup>. Además, en la India, la Ley de Prevención de Actividades Ilegales permite recluir a personas durante largos períodos de tiempo sin acusación formal ni juicio<sup>53</sup>, basándose en la sospecha de que son “susceptibles de amenazar” o “susceptibles de infundir terror en la población”<sup>54</sup>. En Malasia, la Ley de Delitos contra la Seguridad (Medidas Especiales), de 2012, dispone que la detención preventiva por la policía puede prolongarse hasta 28 días, sin necesidad de presentar al detenido ante un juez para que dicte una orden de prisión preventiva<sup>55</sup>. Además, en virtud de la Ley de Prevención del Terrorismo, de 2015, esas personas pueden permanecer en prisión preventiva sin ser inculpadas, de manera indefinida, y sin ser llevadas ante un tribunal para ser juzgadas<sup>56</sup>. En la Arabia Saudita, el fiscal puede decretar la reclusión de cualquier sospechoso en virtud de la ley antiterrorista por un período de hasta 12 meses, sin necesidad de una orden judicial<sup>57</sup>. La detención preventiva practicada por Israel<sup>58</sup> también ha sido censurada por el ACNUDH<sup>59</sup> y por expertos de las Naciones Unidas, debido asimismo a las escasas garantías judiciales y al uso de pruebas secretas<sup>60</sup>. El Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura también han expresado su preocupación por el amplio alcance de las competencias policiales en la lucha antiterrorista en Alemania, especialmente por la extensión del uso de la prisión preventiva posterior al cumplimiento de la pena a los “delincuentes extremistas” y la

<sup>47</sup> Art. 9 de la Ley de Prevención del Terrorismo.

<sup>48</sup> CAT/C/AUS/CO/6, párr. 19.

<sup>49</sup> Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2023-06-26-SR-terrorism-technical-visit-US-guantanamo-detention-facility.pdf>, párr. 44. Véase también <https://n.pr/3K6hh7z> y <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/03/22-years-of-justice-denied/#:~:text=Despite%20this%2C%2030%20men%20remain,which%20never%20seem%20to%20come>.

<sup>50</sup> Comunicación de la Maat Association for Peace, Development and Human Rights, págs. 2 y 3.

<sup>51</sup> De conformidad con la Ley Federal núm. 7 (2014) de Lucha contra los Delitos de Terrorismo.

<sup>52</sup> Comunicación de MENA Rights Group, págs. 3 y 4; y véanse <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25663>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28708> y <https://www.hrw.org/news/2023/04/12/uae-detainees-held-beyond-sentences>.

<sup>53</sup> Véase, por ejemplo, la comunicación del Asian Forum for Human Rights and Development, pág. 2.

<sup>54</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28286>.

<sup>55</sup> De conformidad con la Ley de Delitos contra la Seguridad (Medidas Especiales) de 2012. Véase la comunicación del Asian Forum for Human Rights and Development, pág. 6.

<sup>56</sup> El artículo 17 de la Ley de Prevención del Terrorismo no contiene disposiciones que prevean un juicio ante un tribunal, y no se permite la revisión judicial de ninguna orden de la Junta de Prevención del Terrorismo, salvo en lo que respecta a cuestiones relativas al respeto del procedimiento.

<sup>57</sup> Art. 19 de la ley de lucha contra el terrorismo de la Arabia Saudita. Véase también la comunicación de la European Saudi Organization for Human Rights, pág. 2.

<sup>58</sup> Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/opt/20240731-Thematic-report-Detention-context-Gaza-hostilities.pdf>, párrs. 58 a 65.

<sup>59</sup> Véase, por ejemplo, el informe urgente del ACNUDH, disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/palestine/2023-12-27-Flash-Report.pdf>.

<sup>60</sup> Véanse, por ejemplo, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27461>; y CCPR/C/ISR/CO/5, párrs. 34 y 35.

ampliación a tres meses de la detención administrativa de personas consideradas “atacantes potenciales”<sup>61</sup>. Ambos Comités recomendaron que las personas sospechosas o acusadas de actos terroristas o delitos conexos cuenten, en la ley y en la práctica, con las debidas garantías procesales.

24. La vigilancia como medida administrativa en el contexto de la lucha contra el terrorismo, especialmente la vigilancia a gran escala, también ha suscitado preocupación por la legalidad y la falta de garantías procesales adecuadas<sup>62</sup>. Muchos Estados han ampliado considerablemente las competencias de las fuerzas del orden y los organismos de seguridad para llevar a cabo actividades de vigilancia<sup>63</sup>, lo que ha contribuido a difuminar las fronteras entre la vigilancia con fines de cumplimiento de la ley y la vigilancia con fines de recopilación de información de inteligencia<sup>64</sup>. Además, la vigilancia a gran escala genera especial preocupación en lo que respecta al derecho internacional de los derechos humanos<sup>65</sup>, especialmente en lo que atañe a los derechos a la intimidad y a la no discriminación, ya que las operaciones de vigilancia tienden a centrarse de forma desproporcionada en las minorías y las comunidades marginadas<sup>66</sup>. Esto podría aumentar el riesgo de elaboración ilícita de perfiles por las fuerzas del orden y los organismos de seguridad sobre la base de motivos prohibidos de discriminación, lo que, según el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, es incompatible con los principios de derechos humanos e ineficaz para identificar a posibles terroristas<sup>67</sup>.

25. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado que los Estados no pueden, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, adoptar las medidas de vigilancia que consideren apropiadas. El Tribunal ha señalado que debe cerciorarse de que, cualquiera que sea el sistema de vigilancia adoptado, existan garantías adecuadas y efectivas contra los abusos<sup>68</sup>. Sin embargo, en muchas jurisdicciones nacionales se siguen denunciando salvaguardias limitadas y una supervisión judicial deficiente en relación con la imposición de órdenes de vigilancia por el poder ejecutivo<sup>69</sup>.

26. Las decisiones administrativas de privar a una persona de su nacionalidad en el contexto de la lucha contra el terrorismo también suscitan inquietud en relación, entre otras

<sup>61</sup> CAT/C/DEU/CO/6, párr. 41 b); y CCPR/C/DEU/CO/7, párr. 14 c).

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, <https://www.aclu.org/news/national-security/five-things-to-know-about-nsa-mass-surveillance-and-the-coming-fight-in-congress>.

<sup>63</sup> A/HRC/39/29, párr. 17.

<sup>64</sup> Simon Chesterman, “Terrorism, surveillance and privacy”, en Ben Saul (ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism* (Edward Elgar Publishing, 2020).

<sup>65</sup> Estas preocupaciones se aplican a la vigilancia tanto de los contenidos como de lo que se denomina metadatos.

<sup>66</sup> A/78/269, párr. 35; A/HRC/50/49, párr. 23; A/HRC/51/17, párr. 46; y véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27725>.

<sup>67</sup> A/HRC/4/26, párrs. 34 y 83. Véanse también Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 36 (2020), párr. 8; y CCPR/C/SWE/CO/7, párr. 23.

<sup>68</sup> *Klass and Others v. Germany*, demanda núm. 5029/71, sentencia de 6 de septiembre de 1978, párrs. 42, 49 y 50. Véase también Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/29103.pdf>, pág. 205.

<sup>69</sup> Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó, en mayo de 2024, que una ley de vigilancia de Polonia violaba el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), entre otras cosas por la falta de garantías procesales y porque la imposición de medidas de vigilancia no estaba sujeta a revisión alguna por un órgano independiente; véase *Pietrzak and Bychawska-Siniarska and Others v. Poland*, demandas núms. 72038/17 y 25237/18). Véase también *Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms*, págs. 99 y 100. En la Arabia Saudita, el artículo 6 de la Ley contra el Terrorismo otorga al Jefe de la Presidencia de la Seguridad del Estado la potestad de vigilar las comunicaciones personales sin supervisión judicial. Véase A/HRC/WGAD/2023/27, párr. 37. También se observaron problemas similares en la República de Corea y Filipinas. Véanse CCPR/C/KOR/CO/5, párr. 21; y CCPR/C/PHL/CO/5, párr. 13. Con respecto a Uganda, el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por las facultades discrecionales extremadamente amplias de interceptación y vigilancia de las comunicaciones que contempla la Parte VII de la Ley contra el Terrorismo. Véase CCPR/C/UGA/CO/2, párr. 16.

cosas, con las garantías procesales y la supervisión. La falta de garantías suficientes podría hacer que la privación de la nacionalidad fuera arbitraria, por lo que estaría prohibida por el derecho internacional<sup>70</sup>. En particular, a menudo falta transparencia en lo que respecta a las decisiones administrativas sobre privación de la nacionalidad, lo que coloca a la persona afectada en una posición de considerable desventaja<sup>71</sup>. En la práctica, muchos Estados siguen alegando motivos de seguridad nacional para justificar la privación de la nacionalidad a sus ciudadanos<sup>72</sup>, incluso como resultado de procedimientos llevados a cabo en rebeldía, en los que los requisitos de seguridad nacional pesan más que el derecho de la persona a un juicio imparcial, debido a la percepción de que esos requisitos están en pugna con el ejercicio de este derecho<sup>73</sup>. Además, el uso de pruebas secretas tampoco es inusual en este tipo de procedimientos<sup>74</sup>. El contexto de la privación de la nacionalidad ilustra la difusa línea que separa las medidas administrativas de las penales en el contexto de la lucha contra el terrorismo. La índole y el grado de severidad de las restricciones derivadas de la privación de la nacionalidad también pueden considerarse indicativos de la naturaleza esencialmente punitiva de la medida, aun cuando se considera formalmente como una medida jurídica administrativa<sup>75</sup>.

27. Habida cuenta de las repercusiones prácticas potencialmente graves de ciertas medidas administrativas en los derechos individuales, deberían estudiarse garantías procesales similares a las aplicables a las medidas penales para las administrativas que den lugar a sanciones de naturaleza y gravedad equiparables, con el fin de asegurar la previsibilidad, la transparencia y la equidad<sup>76</sup>. Algunos especialistas proponen que se elabore

<sup>70</sup> Véase, por ejemplo, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Deprivation-of-Citizenship.docx>, págs. 2, 13 y 14.

<sup>71</sup> Véanse, por ejemplo, [CCPR/C/NLD/CO/5](#), párr. 50; y Amnistía Internacional, *Dangerously Disproportionate: The Ever-Expanding National Security State in Europe* (2017), pág. 59.

<sup>72</sup> Véanse, por ejemplo, “Instrumentalising citizenship”, disponible en [https://files.institutefor.org/Instrumentalising\\_Citizenship\\_Global\\_Trends\\_Report.pdf](https://files.institutefor.org/Instrumentalising_Citizenship_Global_Trends_Report.pdf); y [A/HRC/50/49](#), párrs. 37 y 38.

<sup>73</sup> Véase, por ejemplo, el caso de Shamima Begum, cuya nacionalidad británica fue revocada por el Ministro del Interior por motivos de seguridad nacional en febrero de 2019. La Sra. Begum impugnó tanto la decisión de privarla de la nacionalidad como la de denegarle el permiso de entrada en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El Tribunal Supremo dictaminó, en febrero de 2021, que la Sra. Begum no podía regresar al Reino Unido para proseguir su recurso contra la privación de la nacionalidad. Consideró que las preocupaciones de seguridad nacional planteadas por el Secretario de Estado tenían más peso que su derecho a una vista imparcial y efectiva, subrayando que cuando el derecho de una persona a una vista imparcial estaba en conflicto con las necesidades en materia de seguridad nacional, no prevalecían necesariamente el primero. Véase la sentencia completa en <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2020-0156-judgment.pdf>. En relación con el recurso contra la revocación de la nacionalidad de la Sra. Begum, la Comisión Especial de Apelaciones sobre Inmigración dictaminó, en febrero de 2023, que la revocación era legal, confirmando en última instancia la conclusión del Secretario de Estado de que el riesgo para la seguridad nacional prevalecía sobre los intereses personales de la Sra. Begum. Puede consultarse la resolución en <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2023/02/Shamima-Begum-OPEN-Judgment.pdf>. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal de Apelación en febrero de 2024, que concluyó que la decisión de privación en virtud del artículo 40 no contravenía la ley. Véase el resumen de la decisión en <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2024/02/Begum-Press-Summary-Final-2024-EWCA-Civ-152.pdf>.

<sup>74</sup> Véase, por ejemplo, la Ley de Nacionalidad Británica de 1981, art. 40A. Véanse también Ayesha Riaz, “Increasing the powers of the Secretary of State for the Home Department to strip individuals of their British citizenship: *R (on the application of Begum) v. Secretary of State for the Home Department*”, *Modern Law Review* (junio de 2023); y [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCP%2F2FCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCP%2F2FCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en).

<sup>75</sup> Ivó Coca Vila, “Our ‘barbarians’ at the gate: on the undercriminalized citizenship deprivation as a counter-terrorism tool”, *Criminal Law and Philosophy*, vol. 14, núm. 2 (julio de 2020), págs. 153 y 154. Véase también John Ip, “Straddling the civil/criminal divide: the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, *New Zealand Law Review* (mayo de 2023).

<sup>76</sup> Ivó Coca Vila, “Our ‘barbarians’ at the gate: on the undercriminalized citizenship deprivation as a counter-terrorism tool”, pág. 162. Véase también Vincent Chiao, *Criminal Law in the Age of the Administrative State* (Oxford University Press, noviembre de 2018), págs. 182 a 210. Otros estudiosos consideran que las órdenes de control (otra medida administrativa de lucha contra el terrorismo)

un conjunto adecuado de normas mínimas de procedimiento que puedan aplicarse a todas las medidas administrativas de carácter preventivo<sup>77</sup>. Otros sostienen que el tipo de garantías procesales que debe aplicarse depende del tipo de medida administrativa impuesta<sup>78</sup>. Independientemente de cuál sea la medida administrativa, toda persona debe gozar del derecho, cualesquiera que sean las circunstancias, a impugnar efectivamente la legalidad y proporcionalidad de una medida restrictiva ante una entidad independiente e imparcial, así como del derecho a un recurso efectivo en caso de que se vulneren sus derechos<sup>79</sup>.

28. Cabe destacar como hecho positivo que, en 2016, Noruega aprobó una serie de modificaciones a su ley de procedimiento administrativo<sup>80</sup>. Una de esas modificaciones es el establecimiento de una definición jurídica de las sanciones administrativas que incorpora el derecho internacional de los derechos humanos. La ley define determinadas medidas como sanciones administrativas, incluidas las decisiones administrativas que imponen multas o la pérdida de derechos, y enuncia las condiciones para su aplicación. Además, incluye el principio contra la autoinculpación en el proceso administrativo y concede a los tribunales nacionales el derecho a revisar todos los aspectos del caso, así como algunos derechos procesales, como el acceso a la información y a los documentos de la causa, a una decisión escrita y motivada, y al recurso administrativo.

#### IV. Otros efectos sobre los derechos humanos

29. Las medidas administrativas no solo afectan a los derechos humanos relacionados con las garantías procesales y la supervisión, sino que pueden incidir también en otros derechos humanos. Por ejemplo, la privación de la nacionalidad como medida de lucha contra el terrorismo no solo repercute en el derecho de estancia y entrada en el país de la nacionalidad, sino que también puede tener un impacto negativo en el derecho a una vida digna y en el disfrute de determinados derechos económicos y sociales. En algunos casos, ha llevado a la apatridia a algunas personas, provocando su exilio o incluso su detención indefinida en un tercer país<sup>81</sup>. Además, aunque la privación de la nacionalidad en el contexto de la lucha antiterrorista se impone normalmente a las personas con doble nacionalidad, en algunos países las autoridades no necesitan demostrar que la persona afectada tiene otra nacionalidad antes de dictar una orden de privación, sino que simplemente deben tener la convicción de que la persona podría obtener otra nacionalidad, política que, en la práctica, puede dar lugar a la apatridia de esas personas si no lo logran<sup>82</sup>.

30. Dada su gran repercusión en los derechos humanos, la privación de la nacionalidad debe respetar de manera rigurosa el derecho internacional de los derechos humanos. Según el derecho internacional, no debe ser arbitraria ni discriminatoria<sup>83</sup>. En un informe del Secretario General sobre la privación arbitraria de la nacionalidad, se observó que “para no ser arbitraria, la privación de la nacionalidad debe ajustarse a la legislación nacional y cumplir además normas de procedimiento y normas sustantivas específicas, en particular el

---

deberían tratarse de manera híbrida y dar lugar a una protección procesal reforzada similar a las protecciones procesales otorgadas en el sistema de justicia penal. Véase, por ejemplo, Hensen, “Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, pág. 61.

<sup>77</sup> Hensen, “Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, pág. 86.

<sup>78</sup> Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo, “The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context - Part 1: In need of rule-of-law safeguards”, pág. 7.

<sup>79</sup> Véase, por ejemplo, *Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms*, pág. 99.

<sup>80</sup> LOV-1967-02-10, modificada por la Ley núm. 15, de 27 de mayo de 2016, art. 43.

<sup>81</sup> Véanse, por ejemplo, [https://www.rightsandsecurity.org/assets/downloads/RSI\\_submission\\_to\\_HRC.pdf](https://www.rightsandsecurity.org/assets/downloads/RSI_submission_to_HRC.pdf); y *Begum v. Secretary of State for the Home Department*, Tribunal Supremo del Reino Unido.

<sup>82</sup> Véase <https://www.rightsandsecurity.org/impact/entry/court-of-appeals-decision-on-shamima-begums-appeal-sets-troubling-precedent-on-uks-citizenship-stripping>. Véase también [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCP%2FCCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCP%2FCCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en), pág. 16 (febrero de 2024).

<sup>83</sup> Véase, por ejemplo, A/HRC/31/29.

principio de proporcionalidad. La decisión de privar de la nacionalidad debe responder a un propósito legítimo acorde con el derecho internacional y, en particular, con los objetivos del derecho internacional de los derechos humanos. Dicha decisión debe ser el menos intrusivo de los instrumentos aptos para alcanzar el resultado deseado y guardar proporción con los intereses que se han de proteger”<sup>84</sup>.

31. Algunas medidas administrativas han puesto en peligro las libertades fundamentales y contribuido a reducir el espacio cívico, como sucede con las prácticas de elaboración de listas y sanciones. Las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad también han establecido sanciones selectivas, dirigidas a personas y entidades sospechosas de apoyar o entrenar a grupos terroristas<sup>85</sup>, y han solicitado a los Estados que elaboraran listas de control o bases de datos de terroristas conocidos y presuntos, incluidos combatientes terroristas extranjeros. En las resoluciones se ha pedido que tales medidas se ajustaran al derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos<sup>86</sup>. Ahora bien, en la práctica, la forma en que se han aplicado estas medidas administrativas ha suscitado preocupación en cuanto a la imparcialidad y la transparencia, como ya se ha abordado en informes anteriores de las Naciones Unidas<sup>87</sup>. Por ejemplo, en su aplicación en algunos contextos, las medidas se han dirigido específicamente contra los defensores de los derechos humanos<sup>88</sup>, los disidentes<sup>89</sup> y las personas pertenecientes a grupos minoritarios<sup>90</sup>. En otros contextos, las autoridades del poder ejecutivo han utilizado justificaciones basadas en la lucha contra el terrorismo para restringir indebidamente las libertades de reunión pacífica y de expresión<sup>91</sup>. Otras medidas administrativas, como la privación de la nacionalidad<sup>92</sup>, las restricciones a los viajes<sup>93</sup> y la privación de libertad<sup>94</sup>, han suscitado críticas por utilizarse contra disidentes políticos y defensores de los derechos humanos.

32. Por último, algunas medidas administrativas, entre ellas las sanciones penales impuestas a raíz de la violación de dichas medidas, crean un estigma que marca a las personas como una amenaza social, desacreditándolas de hecho y reflejando una condena social<sup>95</sup>. Por ejemplo, los registros domiciliarios justificados por la lucha antiterrorista pueden dañar la reputación de las personas que los experimentan, lo cual puede tener repercusiones sociales

<sup>84</sup> A/HRC/10/34, párr. 49.

<sup>85</sup> En relación con el Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados, véanse, entre otras, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1267 (1999), 1333 (2000), 1730 (2006), 1904 (2009), 1989 (2011), 2161 (2014) y 2253 (2015).

<sup>86</sup> Véase, por ejemplo, la resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad.

<sup>87</sup> En relación con las cuestiones de procedimiento, véanse A/HRC/50/49, párrs. 14 a 17; y A/76/273, párrs. 30 y ss.

<sup>88</sup> A/HRC/44/22, párrs. 51 y 52.

<sup>89</sup> Véanse, por ejemplo, las comunicaciones de Rights and Security International, pág. 3; y de la Journalists and Writers Foundation, pág. 6. Véase también <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/un-experts-urge-release-rights-defenders-egypt-condemn-misuse-counter>.

<sup>90</sup> En el estado de Rakáin, las personas que figuran en la lista de terroristas han sido incluidas en ella por pertenecer a la minoría rakáin, más que por presuntos actos delictivos a título personal. Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24862>.

<sup>91</sup> Por ejemplo, en relación con Francia, véanse <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/10/ban-on-protests-supporting-palestinians-is-disproportionate-attack-on-the-right-to-protest-in-france/>; <https://www.conseil-etat.fr/actualites/manifestations-de-soutien-a-la-cause-palestinienne-il-revient-aux-prefets-d-apprecier-au-cas-par-cas-si-le-risque-de-troubles-a-l-ordre-public>; y <https://civicforum.eu/wp-content/uploads/2024/04/ECF-Rule-of-Law-Submission-Repeated-repressions-of-Palestine-solidarity.pdf>, págs. 9 y 10. En mayo de 2023 también se denunció el uso indebido de medidas administrativas contra el terrorismo con el fin de restringir la libertad de reunión pacífica. Véase Fluzin, “Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times”, págs. 7 a 11.

<sup>92</sup> Véanse, por ejemplo, A/HRC/WG.6/41/BHR/2, párr. 31; y la comunicación del Committee for Justice, pág. 2.

<sup>93</sup> Véase CCPR/C/TKM/CO/3.

<sup>94</sup> Tales prácticas fueron denunciadas, por ejemplo, en Belarús (véase A/78/327, párrs. 12 a 14) y en Israel (véase A/HRC/46/63, párr. 52).

<sup>95</sup> Noorda, “Regulation as punishment”, pág. 115.

negativas. En determinadas circunstancias, las personas afectadas pueden sufrir una importante estigmatización. Las medidas administrativas pueden contribuir aún más a la estigmatización y marginación de grupos específicos, como las minorías raciales, étnicas o religiosas, al alimentar las sospechas y ampliar el concepto de “comunidades sospechosas”<sup>96</sup>. Además, algunas medidas como la expulsión, las órdenes de control y las sanciones económicas pueden infligir un profundo daño más allá de sus efectos inmediatos, afectando a las personas y a sus familias al etiquetarlas como partidarias del terrorismo, con consecuencias de largo alcance<sup>97</sup>.

## V. Eficacia de las medidas administrativas

33. Aunque en las dos últimas décadas los Estados han adoptado una amplia gama de medidas de lucha contra el terrorismo, incluidas medidas administrativas<sup>98</sup>, existen muy pocas evaluaciones de la eficacia de esas medidas<sup>99</sup>. Los retos que plantea la evaluación de las medidas antiterroristas son muy diversos e incluyen incertidumbres en la definición, problemas metodológicos y ambigüedades conceptuales en los ámbitos de la lucha antiterrorista y la prevención del extremismo violento<sup>100</sup>. Demostrar una relación causal directa entre la aplicación de una medida administrativa y la prevención de un atentado terrorista también es difícil. La justificación del uso de facultades invasivas en la lucha contra el terrorismo se basa a menudo en motivos de seguridad, caracterizando la situación como algo excepcional que requiere aplicar atribuciones extraordinarias, más que en razonamientos empíricos<sup>101</sup>. Sin embargo, garantizar una evaluación adecuada es crucial, dada la asimetría entre la certeza del efecto de la medida sobre los derechos y la incertidumbre de los beneficios en materia de seguridad que tales medidas producen.

34. La eficacia de las medidas administrativas depende de una serie de factores, como la naturaleza, el alcance y la duración de las medidas, los motivos necesarios para ordenarlas, las autoridades competentes para permitir las, ejecutarlas y supervisarlas, y el tipo de recurso previsto por la legislación nacional<sup>102</sup>. Las medidas administrativas, cuando se emplean con arreglo a parámetros estrictos, pueden ser útiles especialmente durante una crisis, ya que permiten a las fuerzas del orden llevar a cabo acciones decisivas sin esperar a las autorizaciones judiciales<sup>103</sup>. Sin embargo, cuando tales eficiencias restringen indebidamente los derechos humanos, las repercusiones a largo plazo —como la desconfianza en el gobierno y los organismos de seguridad, así como un mayor sentimiento de injusticia socioeconómica y marginación— sobrepasan los riesgos de seguridad, atenuados temporalmente<sup>104</sup>.

<sup>96</sup> Fluzin, “Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times”, pág. 11.

<sup>97</sup> Véase

<https://www.cpl.law.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.cpl.law.cam.ac.uk/legacy/File/The%20Widening%20Gyre.pdf>, pág. 18.

<sup>98</sup> Véase, por ejemplo, la comunicación presentada por Honduras.

<sup>99</sup> Matthew Wentworth, “The UK’s executive counter-terrorism measures: a critical analysis of strategy and implementation”, julio de 2020, pág. 31. En relación con las poquísimas evaluaciones de las medidas administrativas existentes, véanse los documentos de trabajo de la Academia de Ginebra sobre el estudio de la eficacia de la lucha antiterrorista y el derecho de los derechos humanos, págs. 6, 7 y 10. Véanse también Baker-Beall y Mott, “The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events”, pág. 14; y las comunicaciones de la Maat Association for Peace, Development and Human Rights, pág. 6; Ambika Satkunanathan, pág. 8; la European Saudi Organization for Human Rights, pág. 2; y de la Journalists and Writers Foundation, pág. 10.

<sup>100</sup> Documentos de trabajo de la Academia de Ginebra sobre el estudio de la eficacia de la lucha antiterrorista y el derecho de los derechos humanos, pág. 2.

<sup>101</sup> Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo, “The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context - Part 1: In need of rule-of-law safeguards”, pág. 8.

<sup>102</sup> Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, pág. 202.

<sup>103</sup> Fluzin, “Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times”, pág. 2.

<sup>104</sup> Para más información sobre el modo en que los grupos extremistas violentos y terroristas pueden instrumentalizar los agravios, si no se abordan, véase el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo titulado *Journey to Extremism in Africa: Pathways to Recruitment and Disengagement* (2023).

35. Además, algunas medidas administrativas parecen ser más punitivas que preventivas. Por ejemplo, es poco probable que la revocación de las prestaciones sociales<sup>105</sup> a las personas asociadas con el terrorismo prevenga el terrorismo y, en cambio, parece ser una medida punitiva contra los familiares. Aún más problemático es el creciente recurso a la privación de la nacionalidad como medida administrativa. Esta práctica se ha desarrollado a pesar de las escasas pruebas de que sea un medio eficaz para proteger la seguridad nacional o la seguridad pública<sup>106</sup>. Especialmente en lo que se refiere a los presuntos combatientes extranjeros y sus familias que se encuentran fuera de su país de nacionalidad, los estudios han demostrado que existen pocas pruebas del riesgo que conllevan si son devueltos a su país<sup>107</sup>, y que en algunos casos la privación de la nacionalidad podría ser contraproducente, ya que podría causar una mayor radicalización y redundar en beneficio de los grupos terroristas<sup>108</sup>.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

### A. Recomendaciones a los Estados

36. El terrorismo sigue siendo una gran amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y los Estados deben adoptar medidas eficaces para hacer frente a la amenaza del terrorismo. Aun reconociendo la complejidad de afrontar con éxito esa amenaza y los retos que conlleva, todas las medidas que se adopten con ese fin deben ser totalmente conformes con el derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos. No se trata meramente de una cuestión de obligaciones jurídicas vinculantes, sino que también es esencial en términos de una respuesta eficaz y sostenible al terrorismo. Los hechos demuestran que las respuestas que no cumplen el derecho internacional de los derechos humanos son contraproducentes y pueden dar pie a nuevos agravios o exacerbar los existentes, lo que podría favorecer la propagación del terrorismo.

37. Las medidas administrativas ofrecen a los Estados un instrumento para hacer frente a algunos aspectos de la amenaza terrorista. Sin embargo, el uso expansivo de algunas de estas medidas suscita preocupación por sus repercusiones en los derechos humanos y la observancia del estado de derecho. Es imprescindible garantizar que su uso en cada caso sea conforme a derecho, esté justificado, y sea necesario y proporcionado, y vaya acompañado de salvaguardias y una supervisión sólidas para evitar extralimitaciones y proteger los derechos humanos. En particular, la independencia judicial constituye una forma de control esencial del ejercicio de esas facultades por el poder ejecutivo, ya que garantiza que las medidas administrativas se ajusten a la ley y respeten los derechos humanos.

38. Se recomienda a los Estados que:

a) Velen por que la base jurídica para imponer medidas administrativas sea accesible, transparente y clara, y que la definición pertinente de terrorismo y actos conexos cumpla las normas internacionales, incluidos los principios de legalidad y seguridad jurídica. Toda medida administrativa que se imponga habrá de ser necesaria, proporcionada y no discriminatoria y estar basada en evaluaciones de riesgo individualizadas. La legislación debería asegurar la transparencia, la equidad y la rendición de cuentas en la aplicación de las medidas administrativas;

<sup>105</sup> Véase, por ejemplo, Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, pág. 141; y comunicación de la International Association for Human Rights Advocacy in Geneva, págs. 3 y 4.

<sup>106</sup> Principios sobre la privación de la nacionalidad como medida de seguridad nacional, disponible en [https://files.institutesi.org/PRINCIPLES\\_Spanish.pdf](https://files.institutesi.org/PRINCIPLES_Spanish.pdf), pág. 2.

<sup>107</sup> Hensen, “Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, págs. 64 y 65.

<sup>108</sup> A/HRC/50/49, párr. 38.

b) Acompañen las medidas administrativas de garantías procesales adecuadas, incluidas las garantías de un juicio imparcial, especialmente las que equivalen, en esencia, a decidir si una acusación penal está fundada en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, independientemente de su categorización en el derecho interno;

c) Garanticen que se lleven a cabo evaluaciones previas sobre las repercusiones de las medidas administrativas en los derechos humanos de los diferentes grupos, en particular los que están expuestos a discriminación. Los Estados también deberían tomar medidas para abordar efectos negativos más amplios, como la estigmatización;

d) Se cercioren de que las medidas administrativas no den lugar a restricciones indebidas de los derechos humanos. No deberían utilizarse como instrumento para eludir las limitaciones del derecho penal. A tal fin, los Estados deberían establecer mecanismos de control y evaluación rigurosos, periódicos e independientes para establecer la eficacia de las medidas administrativas, incluidos sus efectos en los derechos humanos. Para ello, los Estados deberían colaborar con la diversidad de la sociedad civil y las comunidades y personas afectadas;

e) Se aseguren de que la legislación y los marcos normativos sobre listas de terroristas no se utilicen para anular ilegalmente el ejercicio legítimo de los derechos humanos o para reducir el espacio cívico. Los Estados también deberían adoptar medidas urgentes para eliminar de las listas a las personas y entidades designadas errónea o ilegalmente como terroristas, y garantizar que tengan acceso a un recurso efectivo;

f) Velen por que no se utilice la privación de la nacionalidad como política general para prevenir o combatir el terrorismo. Si se utiliza a tales efectos, deberá reservarse para las circunstancias más excepcionales, no aplicarse arbitrariamente y estar sujeta a estrictas salvaguardias, y nunca dar lugar a la apatridia. Cualquier medida posterior que suponga una restricción de derechos también debe justificarse rigurosamente como necesaria, proporcionada y no discriminatoria.

## B. Recomendaciones a las Naciones Unidas

39. En apoyo de la aplicación de la Estrategia Global contra el Terrorismo, se alienta a las entidades que forman parte del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas a que intensifiquen sus esfuerzos para promover el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho como piedra angular de las medidas para combatir y prevenir el terrorismo. Esto debería incluir la promoción del cumplimiento de los derechos humanos como parte integrante de la asistencia a los Estados en la elaboración y la aplicación de medidas administrativas de lucha contra el terrorismo. El ACNUDH está dispuesto a prestar asistencia a los Estados Miembros en la elaboración y aplicación de leyes, reglamentos y medidas de ejecución que respeten los derechos humanos.

40. Las entidades de las Naciones Unidas también podrían intensificar la orientación técnica a los Estados Miembros para garantizar la supervisión independiente de las medidas administrativas a fin de evitar el uso indebido de las competencias antiterroristas, hacer frente a las violaciones de los derechos humanos y salvaguardar el espacio cívico.

41. Las entidades de las Naciones Unidas pueden prestar apoyo a los Estados Miembros para determinar y evaluar los efectos y repercusiones de las medidas administrativas sobre los derechos humanos, entre otras cosas recomendando formas de abordar las repercusiones negativas sobre los derechos humanos. También deberían prestarles la asistencia técnica necesaria para evaluar la eficacia de esas medidas administrativas.

42. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas pueden estudiar la posibilidad de seguir planteando preocupaciones a los Estados, según proceda, sobre



**las repercusiones negativas de las medidas administrativas de lucha contra el terrorismo en los derechos humanos, y formular recomendaciones para subsanar esos efectos.**

---