



Asamblea General

Distr. general
27 de septiembre de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 72 b) del programa

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Nota del Secretario General*

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sra. Fionnuala Ní Aoláin, presentado de conformidad con la resolución 70/148 de la Asamblea y la resolución 31/3 del Consejo de Derechos Humanos.

* Este informe se presentó después del plazo establecido debido a que la Relatora Especial, designada recientemente, asumió sus funciones el 1 de agosto de 2017.



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

Resumen

Este es el primer informe anual que presenta a la Asamblea General la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, designada recientemente. Tras una breve introducción (secc. I), se describen las actividades llevadas a cabo por los Relatores Especiales anterior y actual (seccs. II y III). La Relatora Especial comparte varias observaciones iniciales en las que refleja sus prioridades y su interpretación del mandato, así como el modo en que pretende desempeñarlo (secc. IV), y pone de relieve una serie de conclusiones y recomendaciones (secc. V). Además, determina cuatro áreas sustantivas de interés incluidas en su mandato, a saber, la proliferación de los estados permanentes de emergencia y la normalización de las atribuciones excepcionales en materia de seguridad nacional en el marco de los sistemas jurídicos ordinarios; la necesidad de una mayor claridad en lo que respecta a la relación jurídica entre los regímenes nacionales de seguridad y los regímenes jurídicos internacionales (derecho de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional), así como a la relación entre los derechos humanos y la aparición de regímenes de seguridad internacionales e independientes que regulan el terrorismo y la lucha contra este; la promoción de la atención normativa prestada a las dimensiones de género del terrorismo y la lucha contra él; y el fomento de los derechos y la protección de la sociedad civil en el marco de la lucha contra el terrorismo. En primera instancia, la Relatora Especial prestará especial atención a esas cuestiones y las integrará en los instrumentos de que dispone para llevar a cabo su mandato, en concreto, en sus futuras visitas a los países y en la cooperación con los Gobiernos y todos los agentes pertinentes, incluidos los órganos de las Naciones Unidas.

1. Introducción

1. Este es el primer informe que presenta a la Asamblea General la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, designada recientemente, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 70/148 de la Asamblea General y la resolución 31/3 del Consejo de Derechos Humanos. En él se incluyen varias observaciones iniciales de la Relatora Especial en lo que respecta a su interpretación del mandato y el modo en que pretende desempeñarlo.

2. El 10 de julio de 2017, la Sra. Fionnuala Ní Aoláin fue designada Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo por el Consejo de Derechos Humanos en su 35º período de sesiones, y asumió sus funciones el 1 de agosto de 2017.

3. Tras el informe sobre la labor realizada por el anterior Relator Especial, Sr. Ben Emmerson, desde la presentación de su último informe al Consejo de Derechos Humanos (secc. II), se describen las actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial (secc. III). En la sección IV, la Relatora Especial presenta un debate preliminar sobre sus áreas de interés en lo que respecta al cumplimiento de su mandato. En la sección V, ofrece algunas conclusiones y recomendaciones.

II. Actividades del anterior Relator Especial

4. Las actividades llevadas a cabo por el anterior Relator Especial desde la presentación de su informe final a la Asamblea General (A/71/384) figuran en su informe final al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/34/61).

5. Además de las actividades descritas en dicho informe, el anterior Relator Especial realizó tres visitas a países: Túnez, del 30 de enero al 3 de febrero de 2017; la Arabia Saudita, del 30 de abril al 4 de mayo de 2017; y Sri Lanka, del 10 al 14 de julio de 2017. El anterior Relator Especial agradece a todos sus interlocutores y a los funcionarios por la cooperación que le brindaron durante las visitas. Actualmente se están programando más visitas oficiales a países. Se puede consultar información actualizada sobre las visitas del anterior Relator Especial y las solicitudes conexas en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (<http://www.ohchr.org/SP>).

III. Actividades de la actual Relatora Especial

6. El 28 de julio de 2017, la Relatora Especial asistió a una consulta de expertos convocada por la Oficina de Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas en el Palacio Wilson (Ginebra). En la consulta se abordó la cuestión de la protección de los derechos humanos en el marco de la legislación relativa a la información anticipada sobre pasajeros. La Relatora Especial brindó asesoramiento técnico sobre un documento de orientación interna distribuido antes de la reunión a fin de asegurar que el uso, la transferencia y la retención de la información anticipada sobre pasajeros cumplieran las normas internacionales de derechos humanos. A la consulta también asistió el anterior titular del mandato y el Relator Especial sobre el derecho a la privacidad.

7. La Relatora Especial ha seleccionado los países que desea visitar en el transcurso de su mandato y ha enviado solicitudes a 23 Estados. De conformidad con el párrafo 33 de la resolución 35/34 del Consejo de Derechos Humanos, la

Relatora Especial pidió en sus cartas a los Gobiernos que consideraran seriamente dar una respuesta afirmativa a esas solicitudes. Se contactó con los siguientes países: Australia, Bélgica, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, China, Colombia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Filipinas, Francia, Honduras, India, Indonesia, Jordania, Kazajstán, Malasia, Malí, México, Nigeria, Pakistán, Qatar, Tayikistán, Turquía y Yemen. En el momento de concluir el presente informe, México, los Estados Unidos, los Emiratos Árabes Unidos, la Federación de Rusia, Filipinas, Indonesia y Malasia habían hecho acuse de recibo y habían informado a la Relatora Especial de que su solicitud de invitación estaba siendo examinada por sus respectivos Gobiernos. Por su parte, Bélgica, Francia, Australia, Kazajstán, Bosnia y Herzegovina, Tayikistán y Qatar habían respondido favorablemente, y seguían pendientes las respuestas de Bangladesh, China, Colombia, Egipto, Honduras, la India, Jordania, Malí, Nigeria, el Pakistán, Turquía y el Yemen.

8. La Relatora Especial realizó una visita privada (acordada previamente) al complejo de la comisión militar en la Bahía de Guantánamo (Cuba), del 19 al 26 de agosto de 2017, en calidad profesional de comentarista académica para un medio de comunicación irlandés, con objeto de promover una investigación en curso relacionada con su labor académica. Dado su interés de larga data y sus conocimientos especializados acerca de las comisiones militares y los procesos penales para enjuiciar a las personas acusadas de delitos de terrorismo, a la Relatora Especial le complació tener la oportunidad de presenciar la 26ª vista previa de los casos conjuntos de varios presos de la Bahía de Guantánamo.

IV. Descripción preliminar de las áreas de interés para la Relatora Especial

9. La Relatora Especial encomia la labor de su predecesor, el Sr. Emmerson, y tomará como punto de partida su determinación de promover los derechos humanos y los derechos de las víctimas de terrorismo y asegurar la protección frente a las violaciones de los derechos humanos, combatiendo al mismo tiempo el terrorismo e impidiendo el extremismo violento.

10. Al asumir este mandato, la Relatora Especial desea destacar las principales áreas de interés e inquietud, que considera relacionadas entre sí e interdependientes. Son las siguientes: a) la normalización de las atribuciones excepcionales en materia de seguridad nacional en el marco de los sistemas jurídicos ordinarios; b) la necesidad de una mayor claridad en lo que respecta a las relaciones jurídicas pertinentes, en especial entre las normas y regímenes de seguridad nacionales y las normas y regímenes jurídicos internacionales (derecho de derechos humanos, derecho humanitario y derecho penal internacional); c) la necesidad de una mayor claridad y transparencia con respecto a la totalidad y la coherencia del desarrollo normativo en relación con las normas y prácticas contra el terrorismo en la estructura de las Naciones Unidas; d) la integración y priorización de la atención normativa prestada a las dimensiones de género del terrorismo y la lucha contra él en todos los aspectos del mandato; y e) la promoción de los derechos y la protección de la sociedad civil y los espacios cívicos para defender ese componente esencial de la sociedad si se ve afectado en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Para ello, la Relatora Especial seguirá desempeñando su mandato a través de las visitas a los países y la cooperación, brindando conocimientos especializados a los Gobiernos y a todas las partes involucradas, incluidos los correspondientes órganos, organismos especializados y programas de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones internacionales de carácter regional y

subregional, así como a las víctimas de terrorismo y sus familias y a las víctimas de la lucha contra el terrorismo.

A. Normalización de las atribuciones en materia de seguridad nacional en el marco de los sistemas jurídicos ordinarios

11. La Relatora Especial hace hincapié en que, mientras ocupe su cargo, prestará especial atención a la relación entre la arrogación de atribuciones excepcionales en materia de seguridad y emergencias y su posterior incorporación permanente en la legislación nacional y las prácticas administrativas. Examinará de cerca las situaciones de emergencia *de facto*, así como las emergencias complejas y permanentes, que se basan en el uso de leyes y procesos administrativos en materia de seguridad nacional y lucha contra el terrorismo en el marco de la legislación nacional de los Estados.

12. La Relatora Especial muestra preocupación por que muchos Estados hayan incorporado en su derecho común competencias en materia de seguridad nacional y medidas contra el terrorismo que normalmente son de carácter excepcional. En ese contexto, es difícil distinguir la línea que separa el ejercicio de las atribuciones excepcionales en materia de seguridad nacional de los procedimientos ordinarios de índole penal y civil de algunos Estados, y la protección de los derechos es cada vez más tensa y complicada. Entre los desafíos se incluyen las prórrogas temporales de la legislación relativa a la seguridad nacional y las medidas contra el terrorismo que sobrepasan los plazos establecidos para justificar desde un punto de vista jurídico su invocación y aplicación iniciales. En esas circunstancias, se observa la aparición de estados de emergencia permanentes, en los que las regulaciones jurídicas ordinarias se limitan y quedan relegadas por la arrogación de atribuciones ejecutivas ampliadas, extensiones del derecho penal a nuevas categorías de delitos, la primacía de las instituciones militares, de seguridad e inteligencia por encima de las instancias policiales en los Estados y las restricciones continuas de una gran variedad de derechos, desde el derecho de reunión hasta el de asociación. Todas esas prácticas institucionales plantean retos considerables para la protección efectiva de los derechos humanos. Además, la ampliación de las atribuciones en materia de seguridad nacional puede, en particular, incidir negativamente en el disfrute de los derechos por los grupos vulnerables y minoritarios.

13. La práctica y el derecho internacionales de los derechos humanos reconocen desde hace tiempo, entre otras cosas, que en situaciones excepcionales de guerra o emergencia los Estados pueden derogar determinados derechos. En los tratados de derechos humanos también se reconoce la imposición legítima de restricciones en algunos derechos, entre otros motivos, para proteger la seguridad pública. No obstante, la derogación de los derechos está concebida para ser una excepción y no la norma, como demuestran las décadas de jurisprudencia sobre derechos humanos y las opiniones expresadas por los Estados acerca de la función de la derogación y los requisitos para su establecimiento¹.

¹ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Lawless c. Irlanda*, núm. 3, sentencia de 1 de julio de 1961, aplicación núm. 332/57; véase [A/36/40](#), anexo VII; véase también “Los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, *Human Rights Quarterly*, vol. 7, núm. 1, (reimpreso en febrero de 1985); véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, OAE/Ser.L/V/II.116. Asimismo, la Relatora Especial señala que la práctica de los Estados consistente en derogar sus obligaciones contraídas a través de tratados de derechos humanos también parece estar suspendida. Cada vez más, el uso de la legislación ordinaria para promover atribuciones y prácticas en materia de seguridad nacional, así como la poca voluntad aparente de invocar la disposición de derogación de los tratados de derechos humanos, han conllevado una

14. Las restricciones de los derechos no son absolutas ni ilimitadas; siempre deben estar legitimadas, ser proporcionadas y necesarias, y nunca deben perjudicar la esencia del derecho. Los tratados de derechos humanos exigen que los Estados sean conscientes de su obligación jurídica de restablecer el orden jurídico ordinario en un plazo de tiempo determinado por la ley. En general, y en consonancia con la posición del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, expresada en su observación general núm. 29², la Relatora Especial reafirma que, si se puede lograr el mismo resultado a través de un procedimiento legislativo o administrativo ordinario, en vez de promulgar normas jurídicas excepcionales, los Estados no deberían arrogarse atribuciones excepcionales en materia de seguridad nacional ni derogar innecesariamente la protección de los derechos y libertades, sino apoyarse en la capacidad del sistema jurídico ordinario para afrontar los problemas surgidos. No se debería caer en el posicionamiento público ni en la aprobación precipitada de nuevas leyes o medidas administrativas para dar la impresión de que se protege la seguridad pública, si eso actúa en detrimento del disfrute de los derechos humanos.

15. Con el paso del tiempo, los acuerdos temporales tienen una tendencia particular a consolidarse y, de ese modo, normalizarse y hacerse rutinarios. La legislación de emergencia, con plazos concretos, está a menudo sujeta a prórrogas y renovaciones. La Relatora Especial expresa su preocupación por las prácticas según las cuales las acciones legislativas o administrativas que inicialmente se habían promulgado como medidas temporales o contra el terrorismo se transforman posteriormente en legislación permanente. Sobre la base de las pruebas³, la Relatora Especial recuerda que cuanto más tiempo permanezca en vigor la legislación sobre seguridad nacional, en su sentido más amplio, mayor será la probabilidad de que las competencias extraordinarias otorgadas al Gobierno a través de ella se incorporen en el sistema jurídico ordinario. Esto incide de forma considerable en el disfrute de los derechos y debilita la capacidad de los Estados para mantener iniciativas eficaces contra el terrorismo que respeten los derechos humanos. Los riesgos derivados de esa situación se han definido en la Estrategia Global contra el Terrorismo, que coloca claramente los derechos humanos en el centro de la lucha contra el terrorismo y hace hincapié en que las medidas adoptadas para tal fin deben ajustarse al derecho internacional de los derechos humanos (véase la resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo). A pesar de su desarrollo y adopción por parte de los Estados, lamentablemente la Estrategia Global contra el Terrorismo sigue recibiendo escasa atención. Los regímenes de emergencia no deberían normalizarse a menos que sean necesarios y proporcionales a la amenaza afrontada.

16. La Relatora Especial subraya que el comportamiento de los Gobiernos durante las crisis sirve como precedente para las necesidades futuras, así como para las situaciones de “normalidad”. Cuando se acumulan las atribuciones en materia de seguridad nacional, sobre todo en un estado de constante aumento del poder, existe un riesgo elevado de que, en situaciones de emergencia, los Gobiernos consideren que la autoridad y las competencias arrogadas y ejercidas en el pasado son su punto de partida, en vez de analizar las necesidades surgidas de los nuevos desafíos sobre la base de una evaluación objetiva de la capacidad de los procesos jurídicos

disminución de las derogaciones en la práctica, a pesar del uso generalizado por los Estados de competencias de emergencia y disposiciones nacionales tras el 11 de septiembre.

² Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29 (2001) sobre la suspensión de disposiciones del Pacto durante un estado de excepción, art. 4, párr. 1, en el que se enuncia que “el restablecimiento de un estado de normalidad en que se pueda asegurar de nuevo el pleno respeto del Pacto debe ser el objetivo primordial del Estado Parte que suspende disposiciones del Pacto”.

³ Véase E/CN.4/Sub.2/1982/15; véase también Subrata Roy Chowdhury, *Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, vol. 4 (Londres, Pinter Publishers, 1989).

ordinarios para lidiar con la situación. Al igual que es necesario aumentar progresivamente la dosis de una medicación que se toma con mucha frecuencia para sentir el mismo nivel de alivio, ocurre lo mismo con las competencias en materia de seguridad nacional: puede parecer que se precisan cada vez nuevas competencias, más radicales, para combatir las crisis latentes. A su vez, la adopción de nuevas medidas extraordinarias para combatir el terrorismo confiere un mayor grado de legitimidad y respetabilidad *a posteriori*, así como un sentido de normalidad, en comparación con las medidas de emergencia menos drásticas usadas anteriormente. Lo que en el pasado se percibía como medidas excepcionales de emergencia, se percibe como normal, rutinario y ordinario en comparación con las atribuciones contra el terrorismo más recientes y drásticas. En ese contexto, también resulta extremadamente complicado adherirse en la práctica a lo dispuesto en la Estrategia Global contra el Terrorismo, a saber, que el respeto de todos los derechos humanos para todos y del estado de derecho constituye la base de la lucha contra el terrorismo y es esencial para todos los componentes de la Estrategia (*ibid.*, secc. IV). Asimismo, es importante demostrar de forma persuasiva que los resultados logrados en materia de seguridad pública por las medidas excepcionales o de emergencia adoptadas, a costa de la restricción de los derechos y libertades fundamentales, no podría haberse logrado de otro modo (por ejemplo, aplicando la legislación en vigor).

17. La Relatora Especial también prestará especial atención al uso de la legislación contra el terrorismo y de emergencia para fines distintos de aquellos por los que se promulgó en primer lugar. El fenómeno de “habitación” a las medidas a largo plazo contra el terrorismo también puede tener un efecto tranquilizador en la opinión crítica pública sobre los regímenes de emergencia. En cualquier sociedad se pueden anticipar desafíos en el mantenimiento de una retórica saludable y crítica sobre la necesidad y el uso de las medidas contra el terrorismo y el consiguiente escepticismo dirigido a quienes expresan su inquietud por la normalización de las atribuciones excepcionales que inciden considerablemente en la vitalidad y la capacidad de la sociedad civil.

18. Si bien reconoce las presiones reales y ondulantes sufridas por los Estados a raíz de los actos y las organizaciones terroristas, la Relatora Especial afirma que el respeto de las normas universales de derechos humanos deben ser una prioridad en la lucha contra el terrorismo y la respuesta a las condiciones que lo propician. La protección de los derechos humanos es fundamental para que una estrategia global sostenida pueda impedir y gestionar el terrorismo, y proteja frente a él. Aunque los Estados padecen verdaderas presiones para proporcionar seguridad, una seguridad sostenida y a largo plazo solo será posible si los derechos humanos ocupan un lugar central en todos los componentes de la lucha mundial contra el terrorismo.

B. Claridad en la interacción de los regímenes jurídicos en la esfera de la lucha contra el terrorismo

19. Los marcos, políticas y prácticas institucionales y jurídicas contra el terrorismo han crecido de forma exponencial desde los sucesos del 11 de septiembre de 2001. El desarrollo normativo derivó en parte de la necesidad de suplir las carencias demostradas en la regulación contra el terrorismo a nivel mundial. En su resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad estableció el Comité de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, que reforzó posteriormente a través de su resolución 1624 (2005). Como es evidente, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo facilitó la capacidad de ejecución del Comité.

20. Posteriormente, el Secretario General estableció el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo en 2005, que la Asamblea General respaldó a través de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, mencionada anteriormente y aprobada por consenso entre los Estados en 2006⁴. El Equipo Especial organizó su importante labor a través de grupos de trabajo y un proyecto relativo a la lucha contra el terrorismo. Recientemente, en su resolución 71/291, de 15 de junio de 2017, la Asamblea estableció la Oficina de Lucha contra el Terrorismo de la Secretaría (véase también [A/71/858](#)). Todos esos órganos desempeñan una gran variedad de funciones regulatorias indispensables.

21. Al mismo tiempo, la Relatora Especial subraya que, durante los 16 años anteriores, las actividades paralelas de esos diversos órganos han consolidado una función considerable de establecimiento de normas. La estructura de las Naciones Unidas ha intentado responder al panorama cambiante del terrorismo mediante una capacidad regulatoria adecuada para afrontar los nuevos desafíos y amenazas. No obstante, es fácil darse cuenta de que el ritmo de respuesta a menudo ha superado la capacidad de examinar plenamente las repercusiones generales de la creación sostenida de normas en la protección y promoción de los derechos humanos. Del mismo modo, el ritmo de la promulgación de normas relativas a la lucha contra el terrorismo genera problemas reales en relación con la fragmentación y la ineficacia de las normas.

22. En opinión de la Relatora Especial, se subestima la cantidad de normas promulgadas. En concreto, la Relatora Especial manifiesta su preocupación por que, en el mismo período, se haya prestado escasa atención al cumplimiento específico y general de las normas de derechos humanos en el marco de una gran variedad de regulaciones ligadas a la lucha contra el terrorismo en numerosas esferas nuevas. El establecimiento de nuevas normas, reglas y prácticas contra el terrorismo mediante las resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, la orientación a los Estados, los equipos de tareas y la asistencia técnica ha dado lugar a un conjunto notable de nuevas regulaciones que pueden describirse como un régimen internacional contra el terrorismo, cuya relación total e interacción con otros órganos de normas jurídicas, en particular el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, aún no se ha analizado y es preciso estudiar y examinar adecuadamente para su aplicación.

23. Paralelamente a la creciente promulgación de normas en el seno de las Naciones Unidas, los órganos regulatorios regionales no se han quedado quietos. Por ejemplo, en 2005 el Consejo de Europa promulgó el Convenio para la Prevención del Terrorismo, que se complementó con las Directrices sobre los Derechos Humanos y la Lucha contra el Terrorismo, aprobadas por el Comité de Ministros del Consejo. La Unión Europea promulgó la Directiva 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo⁵; otros sistemas regionales también han participado

⁴ En el plan de acción que figura en el anexo de la Estrategia, los Estados Miembros decidieron adoptar una serie de medidas concretas para combatir el terrorismo, en particular: a) hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; b) prevenir y combatir el terrorismo; c) aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto; y d) asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo.

⁵ La Directiva reemplaza la Decisión Marco del Consejo 2002/475/JAI (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L 164, junio de 2002) y enmienda la Decisión del Consejo 2005/671/JAI (“Directiva”) (*ibid.*, núm. L 253, septiembre de 2005). Se aprobó en respuesta al aumento de los ataques terroristas en los territorios de los Estados miembros. Anteriormente, la Decisión Marco del Consejo 2002/475/JAI era la ley principal de la Unión Europea relativa a las iniciativas contra el terrorismo. En la Directiva se exhorta a los Estados miembros a tipificar

sustantivamente en la creación de normas contra el terrorismo⁶. En resumen, desde 2001, en los planos mundial, regional⁷, nacional y subnacional han proliferado las normas jurídicas, con diversos grados de capacidad jurídica, para abordar la lucha contra el terrorismo y combatir el extremismo violento y, más recientemente, prevenirlo.

24. La Relatora Especial afirma la necesidad de comprender mejor las relaciones y las interconexiones entre los órganos de normas jurídicas y administrativas. La definición de los regímenes jurídicos superpuestos e interrelacionados en la esfera de la lucha contra el terrorismo no es un ejercicio abstracto, sino que es necesario para comprender el alcance total de las obligaciones y los compromisos jurídicos de un Estado en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, e identificar las superposiciones, las duplicaciones y los casos de ineficiencia.

25. No obstante, para la Relatora Especial es más importante la necesidad de analizar en detalle todo el ámbito de la regulación contra el terrorismo, a fin de incorporar y comprender mejor el alcance completo de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos. En este contexto de proliferación de normas, la protección de los derechos humanos corre grave peligro de verse relegada o acallada ante el exceso de nuevas normas, regulaciones y obligaciones internacionales. Además, falta claridad en lo que respecta a la relación jurídica exacta entre los diferentes órganos de normas jurídicas, incluida la aplicación de la *lex specialis*, la diferenciación entre los derechos revocables e irrevocables a la hora de ejecutar esas normas y la cuestión de si, al elaborarlas, se tuvieron en cuenta las obligaciones existentes del Estado en materia de derechos humanos.

26. La Relatora Especial también hace notar su preocupación por la falta de claridad sobre el alcance y la aplicación de las normas de derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo en situaciones complejas de conflictos armados internos, conflictos de baja intensidad y situaciones posteriores a conflictos. Si bien la Relatora Especial afirma que su función se centra únicamente en la protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, reconoce que las situaciones de conflicto plantean desafíos normativos particulares para el cumplimiento de los derechos humanos, sobre todo cuando los Estados promueven nuevas interpretaciones o ampliaciones de la aplicación del derecho internacional humanitario. La Relatora Especial manifiesta su inquietud por que la complejidad de la interconexión entre los nuevos regímenes contra el terrorismo, sumada a la interpretación ampliada del derecho internacional humanitario, pueda impedir en la práctica el cumplimiento de las obligaciones fundamentales establecidas en los tratados de derechos humanos. La Relatora Especial prestará especial atención a esta esfera relativa a la práctica de los Estados.

como delito algunos actos que puedan considerarse delitos de terrorismo si se cometen con la intención requerida, y se definen los delitos relacionados con las actividades terroristas. Además, en ella se examinan los mecanismos de apoyo en vigor para asistir a las víctimas del terrorismo.

⁶ Por ejemplo, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada el 2 de junio de 2002, AG/RES.1840 (XXXII-O/02); la Convención de la Organización de la Unidad Africana para Prevenir y Combatir el Terrorismo, aprobada el 14 de julio de 1999, que entró en vigor el 6 de diciembre de 2002, y un nuevo Protocolo aprobado en el tercer período ordinario de sesiones de la Unión Africana, celebrado en julio de 2004.

⁷ Por ejemplo, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo elaboró una estrategia regional contra el terrorismo, que fue aprobada por la Comunidad en su 35ª cumbre, celebrada en agosto de 2015.

C. Integración de las cuestiones de género en el desempeño del mandato

27. La Relatora Especial tiene la firme determinación de integrar plenamente un análisis de género sostenido y coherente en todos los aspectos de su mandato. Normalmente, el terrorismo no discrimina entre hombres y mujeres. Las víctimas del terrorismo y los heridos por los actos terroristas o las políticas y prácticas contra el terrorismo pertenecen a ambos sexos.

28. Sin embargo, hasta hace relativamente poco, las mujeres habían quedado sistemáticamente al margen de la retórica sobre el terrorismo y la lucha contra este. La aprobación de la resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad ha remediado en cierto modo ese desequilibrio. La resolución pone de relieve de forma explícita la función de las mujeres en la lucha contra el extremismo violento y aborda la medida en que este repercute en las vidas de las mujeres y, en sentido más general, en su seguridad, movilidad, educación, actividad económica y oportunidades⁸. En términos más generales, la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad ha buscado destacar el papel y la importancia que tienen los conflictos y las amenazas a la seguridad en lo que respecta a las mujeres, y ha sido acogida por numerosos Estados como una iniciativa importante en el contexto de la paz y la seguridad.

29. No obstante, sigue ocurriendo que, cuando se hace referencia a las mujeres en relación con el terrorismo y las políticas de lucha contra él, normalmente siempre se mencionan en calidad de esposas, hijas, hermanas y madres de terroristas, o como víctimas arquetípicas de actos terroristas sin sentido, cuyos efectos en los más vulnerables (mujeres) dejan en evidencia que son inaceptables. Las mujeres se han visto relegadas a las conversaciones sobre las definiciones de seguridad que, por lo general, son secundarias a los contextos institucionales donde los marcos de seguridad se convierten en políticas y leyes. Las que cometen actos terroristas violentos pasan en gran medida desapercibidas, si bien están ganando visibilidad los actos de ese tipo perpetrados por mujeres, incluida su participación como terroristas suicidas y su presencia entre los altos cargos de las organizaciones terroristas⁹. Asimismo, es fundamental observar que las definiciones de terror siguen teniendo un importante componente de género, de modo que los actos deliberados de violencia sexual cometidos por las organizaciones terroristas como forma y medio

⁸ Véase la resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad, párrs. 11 a 13 y 15. En concreto, en el párr. 13 el Consejo destaca oportunidades para hacer partícipes a las mujeres, e insta a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que aseguren la participación y el liderazgo de las mujeres y las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, incluso combatiendo la incitación a cometer actos terroristas, creando contraargumentos y otras intervenciones apropiadas, y desarrollando la capacidad de las mujeres para realizar estas tareas con eficacia, y a que sigan abordando, incluso mediante el empoderamiento de las mujeres, los jóvenes y los líderes religiosos y culturales, las condiciones que propician la propagación del terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, en consonancia con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

⁹ Por ejemplo, acerca del uso por Boko Haram de mujeres terroristas suicidas, véase Jason Warner y Hilary Matfess, “Exploding stereotypes: the unexpected operational and demographic characteristics of Boko Haram’s suicide bombers” (Combating Terrorism Centre de West Point, 2017). Según los autores, entre el 11 de abril de 2011 y el 30 de junio de 2017, Boko Haram envió a 434 terroristas suicidas a 247 emplazamientos distintos en 238 atentados suicidas con explosivos. Al menos el 56% de los terroristas suicidas eran mujeres, y se determinó específicamente que al menos 81 suicidas eran niños o adolescentes. En lo que respecta a las cifras generales, algunos estudios académicos recientes (véase, por ejemplo, Jessica Davis, “Evolution of the global jihad: female suicide bombers in Iraq”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 36, núm. 4 (2013)) indican que, de los 256 ataques perpetrados por mujeres entre 1968 y 2012, 157 estuvieron relacionados con atentados suicidas con explosivos.

de terrorismo siguen sin estar tipificados en las legislaciones nacionales. Esto conlleva que, en la práctica, esas víctimas de terrorismo sean ignoradas, estigmatizadas, marginadas y excluidas de las medidas de compensación y apoyo que son vitales para las víctimas del terrorismo¹⁰.

30. A pesar de que el Consejo de Seguridad, en su resolución 2242 (2015), solicitó al Comité contra el Terrorismo y a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo que integraran el género como cuestión transversal en todas las actividades de sus respectivos mandatos¹¹, la integración de las mujeres en la planificación, la priorización y la aplicación de la seguridad nacional sigue siendo muy irregular a nivel nacional e internacional. No obstante, ya se está dando respuesta a esa exclusión, entre otros medios, a través del Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento, que aborda la importancia del género, en particular en el contexto del extremismo violento, incluyendo a las mujeres en las actividades de lucha contra el terrorismo, consolidando la capacidad de las mujeres de la sociedad civil para que puedan poner freno al extremismo violento, y asignando fondos para empoderarlas como agentes instigadores de reformas económicas, sociales y políticas más amplias en las comunidades marginales que son proclives a producir terroristas¹². Observando la constante falta de integración, la Relatora Especial abordará sistemáticamente esas cuestiones en el desempeño de su mandato, también en las visitas a los países.

31. No obstante, la especial atención prestada a la mujer tan solo es un aspecto de la integración de la perspectiva de género en la labor de la titular del mandato. Además de mejorar la integración de la capacidad y la experiencia de las mujeres en las labores sustantivas contra el terrorismo, no puede perderse de vista a los hombres para asegurar la plena colaboración en las dimensiones de género del terrorismo y la lucha contra él. Las conversaciones sobre seguridad nacional han estado guiadas por un enfoque centrado en los agentes masculinos y, en consecuencia, las “causas” del terrorismo a menudo se describen en clave masculina, sin reflexionar en los contextos, prácticas e interrelaciones diferenciados por razón de género que brindan información importante sobre las condiciones que generan y alimentan el terrorismo. Por ejemplo, en el contexto de la lucha contra el extremismo violento, cada vez hay una mayor conciencia de que el reclutamiento de

¹⁰ El Consejo de Seguridad ha condenado firmemente la utilización de la violencia sexual, el matrimonio precoz o forzado, las violaciones, la esclavitud sexual y el uso cada vez más frecuente de niñas como terroristas suicidas por organizaciones como Boko Haram. Véase, por ejemplo, la resolución 2349 (2017) del Consejo de Seguridad. Véase también el documento S/2017/249.

¹¹ En particular, en el párr. 11 el Consejo de Seguridad “pide que los Estados Miembros y las Naciones Unidas aumenten la integración de sus agendas sobre las mujeres y la paz y la seguridad y sobre la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, solicita al Comité contra el Terrorismo y a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo que integren el género como cuestión transversal en todas las actividades de sus respectivos mandatos, incluidas las evaluaciones e informes sobre países concretos, las recomendaciones hechas a los Estados Miembros, la facilitación de la asistencia técnica a los Estados Miembros y la información presentada oralmente al Consejo, alienta al Comité contra el Terrorismo y a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo a que celebren más consultas con las mujeres y las organizaciones de mujeres para que los ayuden a orientar su labor, y alienta además al Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo a que adopte ese mismo enfoque en las actividades previstas en su mandato”.

¹² Frente a los trabajos anteriores, véanse, por ejemplo, Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, “First report of the Working Group on Radicalization and Extremism that Lead to Terrorism: inventory of State programmes” (2006), en el que no se hizo referencia directa a las mujeres y las niñas, así como las iniciativas recientes de los grupos de trabajo interinstitucionales del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, que incluyen a ONU-Mujeres y a expertos en materia de género.

las organizaciones terroristas se basa en las nociones de identidad y poder masculinos, incluido el acceso sin restricciones a mujeres sobre la base de una desigualdad de género institucionalizada y la subordinación de las mujeres. Para impedir el extremismo violento de forma eficaz, no se puede pasar por alto el tema recurrente de la masculinidad que atrae a los hombres al representar una determinada forma de identidad y poder masculinos.

32. La Relatora Especial señala que, en la forma de entender los actos y las organizaciones terroristas y las respuestas contra el terrorismo, falta una categoría de análisis centrada en los hombres, la masculinidad y la virilidad. A fin de integrar completamente la perspectiva de género en su mandato, la labor de la Relatora Especial deberá prestar atención a la identidad de género, las prácticas y el orden de género establecidos del terrorismo y la lucha contra él. A ese respecto, la Relatora Especial se fijará en las buenas prácticas existentes en la estructura de las Naciones Unidas, y promoverá un entendimiento más holístico de la importancia del género en las esferas relativas a la lucha contra el extremismo violento y su prevención, haciendo hincapié en los motivos por los que algunos tipos de masculinidad están estrechamente relacionados con la radicalización y la capacidad para movilizarse de forma violenta y las maneras en que eso sucede, así como en la mejor forma de abordar esa realidad al planificar y afrontar la prevención del terrorismo.

D. Protección y promoción de los espacios cívicos y la sociedad civil en la lucha contra el terrorismo

33. Partiendo de la labor de su predecesor, la Relatora Especial subraya el valor de que todos los países cuenten con una sociedad civil saludable, diversa y bien equipada, en especial aquellos que sufren la amenaza y la realidad del terrorismo. Tal como señaló la Asamblea General en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, la aplicación de medidas eficaces para combatir el terrorismo y la protección de los derechos humanos no son objetivos contrarios, sino que se complementan y refuerzan mutuamente. La sociedad civil es una infraestructura esencial y necesaria para promover y proteger los derechos humanos en cualquier sociedad. Puede allanar el camino para desarrollar estrategias de prevención más eficaces, tanto en lo que respecta a la tentación de recurrir a actos terroristas como a la atracción del extremismo radical o violento. La Relatora Especial afirma el valor del espacio cívico, la participación pública y la colaboración fundamental de la sociedad civil, pues constituyen una parte esencial de un enfoque basado en los derechos humanos para la lucha contra el terrorismo. El valor de los derechos de asociación, reunión y expresión es un elemento clave del sistema de tratados de derechos humanos, tienen un valor intrínseco y promueven el funcionamiento de ciudades donde se fomentan la dignidad y la igualdad de todos los seres humanos. La Relatora Especial señala la atención que ha prestado a las restricciones indebidas impuestas contra la sociedad civil bajo el pretexto de la seguridad y la lucha contra el terrorismo, y afirma que seguirá colaborando estrechamente con los Gobiernos y la sociedad civil con vistas a cumplir su mandato.

V. Conclusiones

34. **Como conclusión de este primer informe preliminar, la Relatora Especial reconoce que su mandato comienza en un momento muy decisivo, caracterizado por la instigación de una reforma institucional urgente y las iniciativas del Secretario General para abordar una reforma amplia de la estrategia y la estructura de la Organización en materia de la lucha contra el terrorismo.**

35. Tal como observó el anterior titular del mandato en su informe final, el mandato del Relator Especial es el único en el seno de las Naciones Unidas que se centra de manera explícita y exclusiva en la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha simultánea contra el terrorismo. La Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato en su resolución 2005/80, que, posteriormente, fue asumido por el Consejo de Derechos Humanos y, en 2016 se prorrogó otros tres años, en virtud de la resolución 31/3 del Consejo. Habida cuenta de la amplitud del mandato y la responsabilidad asociada de examinar todos los derechos humanos que pudieran verse afectados por las medidas contra el terrorismo, sus recursos y su capacidad son relativamente escasos en el plano institucional. Las limitaciones de la capacidad institucional del mandato ya fueron explicadas en detalle por su predecesor, y la Relatora Especial no volverá a tratarlas en el presente informe. No obstante, en el marco del proceso de reestructuración, es una prioridad urgente que se apruebe una infraestructura integrada en materia de derechos humanos para combatir el terrorismo, se incorpore al sistema y se dote de los recursos suficientes. Por último, la Relatora Especial destaca que aguarda con interés la labor que tiene por delante y, en particular, la participación constante en los exámenes institucionales fruto de la determinación común de mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para promover los derechos humanos como un componente integral de la seguridad colectiva e individual.
