



Asamblea General

Distr. general
16 de septiembre de 2022
Español
Original: inglés

Septuagésimo séptimo período de sesiones

Tema 68 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 sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Fionnuala Ní Aoláin, presentado de conformidad con la resolución [72/180](#) de la Asamblea y la resolución [49/10](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* El presente informe se presentó después del plazo establecido a fin de incluir la información más reciente.



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

Efecto de la lucha contra el terrorismo en el establecimiento, la consolidación y el sostenimiento de la paz y en la prevención y la solución de conflictos

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo se centra en el vínculo inextricable que existe entre los objetivos básicos de las Naciones Unidas de mantener, consolidar y preservar la paz y promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, y detalla la historia de estos objetivos dentro de la arquitectura de las Naciones Unidas. Afirma que las Naciones Unidas y sus entidades hacen un mayor hincapié en que cualquier labor de paz, incluidos el establecimiento, la consolidación y el mantenimiento de la paz, sea diseñada por, para y en interés de los principales beneficiarios —“los pueblos de las Naciones Unidas”— y no solo de sus Estados Miembros. Al examinar la amplitud de la labor en pro de la paz realizada por las Naciones Unidas en todas sus entidades, la Relatora Especial pone de relieve una serie de problemas contemporáneos que surgen en contextos en los que los Estados aplican cada vez más una perspectiva de terrorismo y no de paz, lo que a menudo desplaza los marcos jurídicos internacionales básicos y socava la capacidad de implicarse en la labor local de consolidación de la paz y de derechos humanos o de facilitar o apoyar la mediación en conflictos locales. Ello coloca a las Naciones Unidas en interfaces complejas que suponen un desafío para las normas de los principios de mantenimiento de la paz con neutralidad y para el cumplimiento de las normas relativas a los derechos humanos y el estado de derecho.

La Relatora Especial subraya los cambios positivos y la rearticulación de la determinación de las Naciones Unidas de prevenir los conflictos y sostener la paz mediante objetivos, programas y ayudas a las comunidades y a los Estados Miembros más coherentes entre sí. No obstante, señala los cambios perjudiciales en el crecimiento sin precedentes de la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas y la forma en que involucra a los Estados en un modelo de asistencia técnica y creación de capacidad impulsado por los servicios y a la carta, sin tener en cuenta de forma concreta el modo en que dicha programación llega en última instancia a los principales interesados de las Naciones Unidas: la población de esos Estados. Observa un aumento de las dificultades para los agentes de las Naciones Unidas y de la sociedad civil que exponen estas dinámicas en la programación, la práctica y los marcos normativos de las Naciones Unidas. Anticipa que se seguirán articulando cuestiones fundamentales relacionadas con la diligencia debida en materia de derechos humanos, el principio de “no causar daño” y el prolongado incumplimiento de objetivos fundamentales, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda Común y otros marcos normativos.

En el informe se analizan la preeminencia de la paz y los derechos humanos en la arquitectura de las Naciones Unidas, los instrumentos jurídicos y de política existentes para promover y proteger los derechos humanos en la labor de paz de las Naciones Unidas, la evolución de las arquitecturas de paz y de lucha antiterrorista de las Naciones Unidas y la interacción entre ellas, las dificultades que plantean el avance

de la lucha antiterrorista y la prevención y la lucha contra el extremismo violento en relación con el establecimiento, la consolidación y el sostenimiento de la paz, la prevención y la solución de conflictos, en particular en contextos de mantenimiento de la paz y de conflicto armado, la mediación y los procesos de desarme, desmovilización y reintegración y la interfaz entre el derecho de la ocupación y la práctica de la lucha contra el terrorismo.

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Fionnuala Ní Aoláin, presenta este informe de conformidad con lo dispuesto en la resolución 72/180 de la Asamblea General y la resolución 49/10 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe, la Relatora Especial analiza el efecto que tiene la lucha antiterrorista en el establecimiento, la consolidación y el sostenimiento de la paz y la prevención y la solución de conflictos. Se hace especial hincapié en la relación fundamental que existe entre el fin de los conflictos y la protección de los derechos humanos, la búsqueda de justicia en los casos de violaciones graves del derecho internacional y la función esencial de las Naciones Unidas en la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, tal como se recoge en la Carta de las Naciones Unidas y como articula continuamente el Secretario General.

2. A continuación se presenta un informe sobre la labor realizada por la Relatora Especial desde su anterior informe a la Asamblea General (A/76/261).

II. Actividades de la Relatora Especial

3. La Relatora Especial ha seguido dando prioridad a un compromiso positivo y sólido con los Estados Miembros a nivel nacional. Concluyó visitas muy constructivas a Uzbekistán (véase A/HRC/49/45/Add.1) y a las Maldivas¹. La Relatora Especial ha recibido la confirmación de una visita al Iraq durante el último trimestre de 2022 y ha solicitado otras visitas a Bahrein, el Camerún, Colombia, Kenya, Macedonia del Norte, Portugal y el Senegal. Realizó una visita de trabajo a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) en julio de 2022, donde impartió formación en materia de lucha contra el terrorismo y derechos humanos. Ha recibido una invitación preliminar del Gobierno de los Estados Unidos de América para realizar una visita técnica al centro de detención de la bahía de Guantánamo (Cuba), y se están manteniendo conversaciones sobre los parámetros de dicha visita².

4. La Relatora Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos, en marzo de 2022, el informe de seguimiento del estudio conjunto sobre las prácticas mundiales en materia de detención secreta en el contexto de la lucha contra el terrorismo (A/HRC/49/45). En su informe, ofrece un seguimiento exhaustivo del estudio conjunto sobre este tema publicado por cuatro titulares de mandatos de los procedimientos especiales en 2010 (A/HRC/13/42), y reitera la exigencia de rendición de cuentas, reparación y transparencia por parte de los Estados que participan o son cómplices de prácticas sistemáticas de tortura y entrega. La Relatora Especial expresó su profunda preocupación por el hecho de que no se hayan aplicado las recomendaciones del estudio conjunto y de que ello haya permitido y facilitado que se sigan produciendo violaciones de los derechos humanos en nombre de la lucha contra el terrorismo en todo el mundo. Destaca que la detención arbitraria masiva sin proceso legal ha sido normalizada por ciertos Estados (A/HRC/49/45, párrs. 30 a 34), y que la excepcionalidad en los procesos judiciales relacionados con acusaciones de terrorismo sigue arraigada. Presentó un anexo al informe en el que se hace un seguimiento del destino jurídico de todas las personas que se sabe que fueron entregadas y torturadas tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001

¹ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/srct-eom-preliminary-findings.docx>.

² Véase Naciones Unidas, Diálogo interactivo: Relatora Especial sobre la lucha contra el terrorismo - 27ª reunión, 49º período ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, video, 15 de marzo de 2022.

(11-S). Llega a la conclusión de que ni un solo individuo ha recibido una reparación adecuada por los daños sufridos. Insta a que se ponga fin a la impunidad, a que se active de forma significativa el acceso independiente a todos los lugares de detención sin excepción y a que se rehabilite y se repare a las personas perjudicadas por la práctica de la detención secreta.

5. La Relatora Especial ha mantenido su compromiso con la participación activa de diversos agentes de la sociedad civil, con lo cual se ha asegurado de que las experiencias “sobre el terreno” de las prácticas antiterroristas y de seguridad se integren plenamente en su labor. En 2022, ha celebrado consultas con organizaciones de la sociedad civil de los cinco continentes. El 9 de mayo, antes de la Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre Derechos Humanos, Sociedad Civil y Lucha contra el Terrorismo, la Relatora Especial coorganizó con España un taller de la sociedad civil en Málaga, sobre la mejora del liderazgo de la sociedad civil y la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Con el apoyo de la Relatora Especial, representantes de la sociedad civil de 43 países participaron en una serie de consultas para elaborar un documento final³ del taller de la sociedad civil de 2022, con miras a informar sobre los resultados de la conferencia. También ha celebrado reuniones consultivas en Ginebra, Nueva York y Washington D. C. y ha producido un cortometraje que documenta el impacto de las medidas antiterroristas en los agentes de la sociedad civil de todo el mundo. La Relatora Especial puso en marcha un estudio global sobre el impacto de las medidas antiterroristas en la sociedad civil y el espacio cívico en marzo de 2022 y agradece profundamente el apoyo financiero de España y Alemania.

6. Desde octubre de 2021, ha proporcionado análisis legislativos sobre la lucha contra el terrorismo, las medidas de emergencia, la lucha contra la financiación del terrorismo y la legislación sobre el extremismo (violento) a Argelia, Belarús, China, Israel, Nicaragua, Nueva Zelanda, Qatar, Sri Lanka, la República Bolivariana de Venezuela y la Unión Europea⁴. Publicó documentos de posición sobre el impacto de las sanciones antiterroristas en los derechos humanos y las obligaciones de derecho internacional de los Estados, con especial referencia a los regímenes de sanciones de las resoluciones del Consejo de Seguridad 1267 (1999) y 1988 (2011)⁵, las consecuencias para los derechos humanos de la privación de la ciudadanía en el contexto de la lucha contra el terrorismo, con aplicación específica al noreste de Siria⁶, y sobre las medidas de financiación de la lucha contra el terrorismo y su compatibilidad con las obligaciones en materia de derechos humanos⁷.

7. La Relatoría Especial, que es una de las 45 entidades integrantes del Equipo Especial del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas, perteneciente a la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas, ha asignado gran prioridad al trabajo dentro de la estructura de las Naciones Unidas propiamente dicha. Apoya firmemente el enfoque de toda la Organización de

³ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/civilsocietyworkshop-malaga/2022-08-16/Civil-Society-Workshop-Outcome-Document-Malaga-Spain.pdf>.

⁴ Véase www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy.

⁵ Fionnuala Ní Aoláin, Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, “The impact of counter-terrorism targeted sanctions on human rights”, documento de posición, 2021. Se encuentra en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/position-paper-unsrct-on-unsct-use-of-ct-targeted-sanctions.pdf>.

⁶ Véase www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-terrorism/return-and-repatriation-foreign-fighters-and-their-families.

⁷ Fionnuala Ní Aoláin, Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, “The human rights and rule of law implications of countering the financing of terrorism measures”, documento de posición, junio de 2022.

las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo, en el que se integran los derechos humanos, como se afirma en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo⁸. La Relatora Especial participa activamente en los ocho grupos de trabajo temáticos del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas. Mantiene una cooperación positiva con el Grupo de Acción Financiera. Ha participado en tres reuniones del Comité Interamericano contra el Terrorismo.

8. La Relatora Especial ha presentado dos informes *amicus curiae* ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Domenjoud c. Francia* (solicitudes núms. 34749/16 y 79607/17) y *Daoudi c. Francia* (solicitud núm. 48638/18), que trataban, respectivamente, del uso de medidas de emergencia en la lucha contra el terrorismo y del uso extensivo de medidas administrativas para hacer frente a las amenazas a la seguridad nacional.

III. Necesidad de paz para la protección de los derechos humanos

A. Preeminencia de la paz y los derechos humanos en la arquitectura de las Naciones Unidas

9. La Carta de las Naciones Unidas compromete elocuentemente a los Estados a “unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. El reto de la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la negociación, el sostenimiento y la promoción de la paz ha sido el núcleo de la labor de las Naciones Unidas y sus entidades constitutivas durante más de 70 años. La paz no es simplemente la ausencia de violencia entre combatientes o adversarios, sino que es una condición previa esencial para la sociedad y los individuos, para que la vida económica, social, cultural y política pueda vivirse de forma plena y justa⁹. En el momento actual, con la prevalencia de conflictos indeciblemente destructivos que hacen estragos en todo el mundo¹⁰, muchos de ellos definidos por violaciones flagrantes del derecho internacional, los desafíos para hacer avanzar la paz, tanto en el sentido positivo como en el negativo, son inquietantemente esquivos¹¹.

10. La Carta reconoce una relación simbiótica entre la protección de los derechos y el avance de la paz. El primer párrafo del preámbulo de la Carta establece la relación fundamental entre salvar “a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” y afirmar “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”. Este vínculo fundamental sirve de base para el análisis del presente informe, en el que la Relatora Especial expone cómo la actual invasión de normas y prácticas antiterroristas ha socavado nuestra capacidad colectiva de promover la paz y ha permitido y mantenido violaciones sistemáticas de los derechos humanos y del estado de derecho.

11. La primera misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se creó en 1948. Aunque durante muchas décadas la “labor” de paz de las Naciones Unidas se limitó en esencia a esta función clásica de “mantenimiento de la paz” —en

⁸ Véase la resolución 60/288.

⁹ Johan Galtung, “Violence, peace, and peace research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3 (1969).

¹⁰ António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, Declaración del Secretario General sobre Ucrania, 24 de febrero de 2022. La Relatora Especial señala en particular la guerra en Tigré, la guerra civil en el Yemen y la guerra civil en la República Centroafricana.

¹¹ Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2022: Measuring Peace in a Complex World* (Sydney, 2022).

su forma más mínima, una “línea azul” entre partes beligerantes—, en la práctica, la “labor” de paz de las Naciones Unidas ha sido histórica y contemporáneamente diversa, dispersa y multidimensional, y ha abarcado, entre otras cosas, medidas de consolidación de la paz, mantenimiento de la paz y establecimiento de la paz¹². Enmarcado en la amplitud de esta labor de paz, el presente informe se centra específicamente en la preeminencia de la paz y los derechos humanos como objetivos entrelazados de las Naciones Unidas, y la Relatora Especial observa cómo las normas, las estructuras y los objetivos de los programas y las políticas de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas han presentado impedimentos para la prevención a largo plazo de los conflictos, la resolución de los conflictos existentes y la labor de paz de las Naciones Unidas en todo el mundo.

B. Desarrollo de los regímenes jurídicos generales y principales preocupaciones al respecto

12. Un punto clave es que, hasta 2001, la participación de las Naciones Unidas en la prevención de conflictos, la mediación en conflictos, el mantenimiento de la paz y la imposición de la paz se basaba, en general, en el entendimiento de que el régimen jurídico aplicable que regulaba los conflictos armados era el derecho internacional humanitario y, en situaciones posteriores a los conflictos, implicaba la aplicación del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra) y el anexo: Reglamento relativo a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre (Reglamento de La Haya) (derecho de la ocupación) o la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos modificado por limitaciones o derogaciones. La Relatora Especial no ignora los fallos de los Estados ni exagera su voluntad de aplicar el derecho internacional humanitario, en particular a los conflictos armados internos en este período. El compromiso de los Estados con el derecho internacional humanitario ha sido a menudo por medio de disputas sobre si la condición de umbral de “conflicto armado” se ha cumplido dentro del territorio soberano de los Estados, o si los conflictos seguían siendo exclusivamente disturbios internos o tensiones reguladas por el derecho penal interno. Reconociendo la *lex specialis* del derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado, afirma la aplicabilidad paralela de las normas de derechos humanos en tales contextos. Destaca que, en contextos en los que se niega o se pone fin a la existencia de un conflicto armado, las normas de derechos humanos tienen primacía.

13. Hasta 2001, la reglamentación de la lucha contra el terrorismo se llevó a cabo y fue impulsada principalmente por imperativos internos y por el derecho interno, ya sea por la legislación antiterrorista independiente o por el derecho penal ordinario¹³. Hasta los atentados del 11-S, la regulación multilateral del terrorismo se realizaba principalmente a través de tratados¹⁴. Estos tratados de supresión, centrados en la respuesta a determinadas amenazas o acciones, abarcan desde acuerdos de amplio alcance hasta otros con objetivos más específicos, e ilustran la capacidad multilateral de los Estados para adoptar modelos cuasi legislativos en respuesta al terrorismo (A/73/361, párrs. 9 y 10). En particular, no se ha llegado a un acuerdo sobre un tratado multilateral global para regular el terrorismo. Aunque la elaboración de tratados

¹² Joachim A. Koops y otros, eds., *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations* (Oxford, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Oxford University Press, 2015).

¹³ Oren Gross y Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2006).

¹⁴ Véanse, p. ej., Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (1963) y Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (1970).

contra el terrorismo sigue siendo importante¹⁵, ha sido superada por un Consejo de Seguridad dominante que regula las respuestas de los Estados al terrorismo mediante la adopción de múltiples resoluciones (generalmente) vinculantes (*ibid.*). Las resoluciones, muchas de las cuales contienen amplios requisitos antiterroristas para los Estados, no han reconocido ni especificado sistemáticamente las obligaciones concurrentes y complementarias de los Estados en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos. Paralelamente, la lucha contra el terrorismo se ha caracterizado por el desarrollo y el uso generalizado de normas de “derecho indicativo” (véase [A/74/335](#)), elaboradas sin una consulta significativa con todos los Estados afectados, las partes interesadas de la sociedad civil y los expertos en derechos humanos (*ibid.*). En opinión de la Relatora Especial, la combinación de esas derivas ha repercutido de manera marcadamente negativa en el avance general de una protección significativa de los derechos humanos en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. Además, la preocupación por el “terrorismo” ha impedido que el Consejo de Seguridad se dedique al tipo de pacificación o negociación de la paz, más difícil, que implica enfrentarse adecuadamente a conflictos complejos y a la violencia de múltiples capas.

14. Paralelamente a la proliferación normativa en la lucha contra el terrorismo se ha producido una inversión masiva en una arquitectura antiterrorista global, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas¹⁶. La arquitectura de las Naciones Unidas abarca el Consejo de Seguridad, el Comité contra el Terrorismo, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista. Todas estas entidades participan plenamente en la regulación de la lucha contra el terrorismo, así como en la creación de capacidades y la asistencia técnica. Menos conocida y seguida es la escala de la lucha contra el terrorismo y la programación sobre la prevención y la lucha contra el extremismo violento que llevan a cabo las distintas entidades de las Naciones Unidas¹⁷. La plena adhesión a la política de diligencia debida de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, el seguimiento y la evaluación transparentes y la evaluación del impacto en los derechos humanos siguen siendo una labor en curso para todas las entidades de las Naciones Unidas que participan en la lucha contra el terrorismo o en la labor de prevención y lucha contra el extremismo violento. Por último, esta huella institucional de las Naciones Unidas forma parte de una red mucho mayor de entidades mundiales, regionales y especializadas que participan activamente en la práctica de la lucha contra el terrorismo con efectos directos y rastreables en la protección de los derechos humanos a nivel nacional¹⁸. La Relatora Especial ha observado las repercusiones negativas del crecimiento descontrolado de esta arquitectura —que, entre otras cosas, carece de supervisión independiente y es limitada en su capacidad de seguimiento y evaluación— en los equilibrios generales del sistema de las Naciones Unidas, incluidos el establecimiento de la paz, la consolidación de la paz, el sostenimiento de la paz y la prevención y solución de conflictos.

¹⁵ Protocolo que modifica el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (2014).

¹⁶ Véanse [A/73/361](#) y Ali Altiok y Jordan Street, *A Fourth Pillar for the United Nations? The Rise of Counter-Terrorism* (Saferworld, 2020).

¹⁷ En 2020, la Relatora Especial informó sobre más de 400 proyectos destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento ejecutados por 18 entidades de las Naciones Unidas, que benefician a más de 90 Estados Miembros en todas las regiones del mundo y que abordan las siete esferas prioritarias recomendadas en el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento (véase [A/HRC/43/46](#)).

¹⁸ Funders Initiative for Civil Society, “FICS report reveals proliferation of agencies influencing counter-terrorism”, 25 de mayo de 2022.

15. A medida que el ritmo del crecimiento institucional y normativo de la lucha contra el terrorismo se aceleraba tras el 11-S, las Naciones Unidas estaban, paralelamente, reestructurando su labor de prevención y solución de conflictos, movidas por la preocupación por la extralimitación, la mala gestión, la vulnerabilidad del personal de mantenimiento de la paz y la falta de claridad sobre el alcance de las misiones en entornos de conflicto complejos. Por ejemplo, en el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas que se publicó en 2000 (“Informe Brahimi”), el Grupo observó la necesidad inmediata de que las Naciones Unidas encontrasen métodos más eficaces para prevenir y solucionar conflictos (véase [A/55/305-S/2000/809](#)). El Grupo hizo hincapié en que las estrategias eficaces de prevención y solución de conflictos requieren “cambios doctrinales” en las operaciones de paz que “se insiste en un enfoque de equipo en la promoción del imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos” (*ibid.*, pág. ix). Todas las recomendaciones se basaban en premisas que se reforzaban mutuamente, entre ellas “la importancia esencial de que el sistema de las Naciones Unidas promueva y se atenga a los instrumentos y normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario en todos los aspectos de sus actividades relativas a la paz y la seguridad” (*ibid.*, párr. 6 e)).

16. En el contexto posterior al 11-S, el Secretario General, en su informe de 2004 sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ([A/59/608](#)), afirmaba: “Los mandatos de la mayoría de las operaciones dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz trascienden las actividades de seguridad tradicionalmente vinculadas con el mantenimiento de la paz; quizás sería más correcto hablar de operaciones de paz”. Como se ha señalado antes, es precisamente eso —es decir, la ampliación de estos mandatos— lo que hace que las fuerzas de las Naciones Unidas participen en operaciones de lucha contra el terrorismo o presten apoyo técnico y de fomento de la capacidad directamente a los Gobiernos que participan en esas operaciones, hecho que preocupa profundamente a la Relatora Especial y se aborda en el presente informe.

IV. Interacción entre la lucha contra el terrorismo y la arquitectura de paz

17. La Relatora Especial observa con preocupación que el crecimiento acelerado de la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas está teniendo un impacto institucional y práctico en la arquitectura de paz de las Naciones Unidas y, más en general, en la percepción de su legitimidad y su eficacia. Ambas arquitecturas se relacionan interinstitucionalmente, pero además, dada la expansión de la creación de capacidades, la asistencia técnica y la programación de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo en las zonas de conflicto, las funciones de paz y de lucha antiterrorista de las Naciones Unidas también suelen relacionarse físicamente sobre el terreno.

18. En el presente informe, la Relatora Especial reconoce las numerosas reformas del Secretario General. De especial relevancia son las reformas del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas, junto con la reforma de la lucha contra el terrorismo que dio lugar a la creación de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo¹⁹. La Relatora Especial acoge con satisfacción el objetivo de las reformas en materia de paz y seguridad, en particular en lo que se refiere a los objetivos de alineación entre la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos para lograr una mayor coherencia, incluso en las misiones políticas especiales y las operaciones de

¹⁹ Véase la resolución [72/262](#).

mantenimiento de la paz. Sin embargo, la Relatora Especial observa cómo la fragilidad de las realizaciones de la paz y los derechos humanos puede verse aún más perjudicada por el debilitamiento interno de esos objetivos en las Naciones Unidas, en particular en medio del peso de la inversión en la creación de capacidad y la asistencia técnica para la lucha contra el terrorismo (véase [A/76/261](#)). Es notable que la reforma previa del Secretario General en 2017 de la arquitectura de la lucha contra el terrorismo incluyese la eliminación de la antigua Oficina del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo del Departamento de Asuntos Políticos, para integrarlos en la actual Oficina de Lucha contra el Terrorismo²⁰. La Relatora Especial reitera su preocupación por la desvinculación de las funciones básicas de paz y seguridad de la lucha contra el terrorismo en el seno de las Naciones Unidas de los esfuerzos por avanzar hacia un pilar de paz y seguridad “único e integrado”²¹. Desde la creación de esta Oficina, observa un nivel de crecimiento y práctica sin los controles adecuados de diligencia debida en materia de derechos humanos, análisis sobre conflictos y paz, incluido el análisis sobre perspectiva de género, ni la restricción institucionalizada de otros mandatos de paz y seguridad. Debe prestarse una seria atención institucional a la interacción de estas arquitecturas, tanto a nivel interno como externo, y la Organización debe reevaluar sus objetivos y funciones principales para garantizar y proteger su capacidad de participar con éxito en la labor de paz en todas sus múltiples dimensiones.

A. La consolidación de la paz y su interacción con los programas y objetivos de la lucha contra el terrorismo y la prevención y lucha contra el extremismo violento

19. La arquitectura de la paz de las Naciones Unidas ha sufrido varias reformas a lo largo de los años e incluye un sólido conjunto de entidades centradas en la consolidación de la paz. Se diseñaron evaluaciones y las reformas²² para evaluar los avances, así como para seguir mejorando el apoyo de las Naciones Unidas a la sociedad civil, los Estados Miembros y otras partes interesadas en la consolidación de la paz. La Relatora Especial coincide con las opiniones expresadas por el Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Arquitectura para la Consolidación de la Paz, en el sentido de que los “agentes internacionales, en particular dentro del sistema de las Naciones Unidas, todavía tienen que asimilar plenamente cómo sus herramientas y acciones y ... muestran que prefieren con demasiada frecuencia las respuestas militarizadas”. Aunque estas respuestas pueden resultar eficaces en el contexto inmediato de detener la violencia, tienden a abordar los síntomas en lugar de las causas fundamentales. La propia naturaleza de estas respuestas, con su énfasis en la seguridad a corto plazo y sus correspondientes necesidades de recursos, a veces puede restar apoyo y atención a los esfuerzos por lograr una paz sostenible” (véase [A/69/968-S/2015/490](#)). Observa que las formas más notorias de dicha securitización y militarización siguen produciéndose en el contexto de la labor antiterrorista de las Naciones Unidas y el apoyo de las Naciones Unidas a las operaciones antiterroristas, donde los beneficiarios de los programas de la Organización, incluidos las mujeres y los jóvenes, son considerados grupos de riesgo en lugar de agentes de cambios positivos.

²⁰ Véanse las resoluciones [71/291](#) y [A/71/858](#).

²¹ Véase <https://reform.un.org/es/content/reforma-de-paz-y-seguridad>.

²² Véanse las resoluciones [70/262](#) y [72/276](#); y las resoluciones del Consejo de Seguridad [2282 \(2016\)](#) y [2413 \(2018\)](#).

20. La Relatora Especial afirma la importancia crítica de los mandatos dentro de la arquitectura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, en particular los de la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. Varias prácticas positivas de estas entidades, en particular las relativas a los marcadores de género²³, la adopción de principios que tienen en cuenta el conflicto, el énfasis en la implicación nacional y local y la participación de los jóvenes (véase la resolución [76/306](#) de la Asamblea General) a través de una perspectiva basada en los derechos humanos, son todas ellas áreas en las que, por el contrario, la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas sigue teniendo dificultades a pesar de las plantillas existentes.

21. La Relatora Especial llama la atención sobre las responsabilidades de integración de los Estados Miembros, en particular en el contexto de la Comisión de Consolidación de la Paz, y subraya que el fortalecimiento de la labor de consolidación de la paz de las Naciones Unidas solo puede lograrse con el pleno apoyo de los Estados Miembros y con inversión financiera. Llama la atención sobre el aumento constante y exponencial del gasto de los Estados Miembros en la creación de capacidades y la asistencia técnica bilaterales e internacionales o de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Resulta llamativa la yuxtaposición del estado de la financiación de la asistencia para el desarrollo de los países afectados por conflictos y la proporción de esa financiación que se dedica a la consolidación de la paz. Como señaló el Secretario General en su informe de 2021, “si bien la AOD total destinada a entornos afectados por conflictos ha aumentado en los últimos años, hasta alcanzar en 2019 el 31 % del total de la AOD, solo el 13,5 % se destinó a la consolidación de la paz”, lo que supone un descenso respecto al 19,9 % de 2012 ([A/76/668-S/2022/66](#) y [A/76/668/Corr.1-S/2022/66/Corr.1](#), párr. 34) y “la proporción de la ayuda bilateral que reciben las organizaciones y los movimientos feministas, los dirigidos por mujeres y los que defienden los derechos de las mujeres en los países que se encuentran en una situación de fragilidad o conflicto sigue siendo sorprendentemente baja, de tan solo el 0,4 % (179 millones de dólares)” ([S/2021/827](#)). En un momento en que se siguen estudiando los puestos con cargo al presupuesto ordinario de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, es importante tener en cuenta el equilibrio del sistema y el hecho de que la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz cuenta con 17 puestos, mientras que se han solicitado 45 puestos para la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

22. Si bien una evaluación completa de la arquitectura de la consolidación de la paz queda fuera del alcance del presente informe, la Relatora Especial insta a la cautela en la práctica incipiente de las entidades antiterroristas de las Naciones Unidas de utilizar en sus actividades el lenguaje de las actividades de consolidación de la paz. Ya ha observado una invasión constante de estos marcos de programación securitizados en el trabajo de consolidación de la paz a nivel nacional, lo cual refleja los intereses de los donantes. Es consciente de que se han destinado fondos del Fondo para la Consolidación de la Paz a proyectos de prevención y lucha contra el extremismo violento en Burkina Faso, el Chad, Kirguistán, Malí, Mauritania, el Níger, Nigeria, Tayikistán y el Togo (véase [A/76/687](#)). Subraya que este tipo de programación opera de un modo que socava el derecho internacional de los derechos humanos, el principio de “no hacer daño”, los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, en particular cuando la programación se lleva a cabo en estrecha coordinación con las fuerzas nacionales de seguridad, y presenta graves problemas en el contexto del consentimiento informado, la diligencia debida en materia de derechos humanos y la eficacia. Es consciente de ejemplos positivos en los que las entidades de consolidación de la paz de las Naciones Unidas se esforzaron por alejarse de

²³ Fondo para la Consolidación de la Paz, “PBF guidance note on gender marker scoring”, 2019.

marcos de trabajo securitizados de prevención y lucha contra el extremismo violento, tras dialogar con entidades de la sociedad civil afectadas. Sobre la base de las constataciones del Informe de Metasíntesis²⁴, del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas, el Secretario General debe evaluar de manera crítica el ámbito de la labor de prevención y lucha contra el extremismo violento que llevan a cabo las entidades de consolidación de la paz y velar por la separación de mandatos (para evitar que los ofrecimientos de consolidación de la paz de las Naciones Unidas se introduzcan en programas que hasta la fecha no se ha demostrado que tengan efectos importantes). De lo contrario, el aumento continuado de dichas actividades puede llevar al sistema de nuevo a la confusión sobre los mandatos y la integridad de su labor de paz. Dicha evaluación puede considerar también los desequilibrios en la financiación de la lucha contra el terrorismo en comparación con la consolidación de la paz en el contexto de la Cumbre del Futuro de 2024, el examen amplio de la consolidación de la paz de las Naciones Unidas que se ha encomendado para 2025 y la nueva agenda de paz²⁵.

B. Operaciones de mantenimiento de la paz y lucha contra el terrorismo

23. A lo largo de la historia de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, se han producido muchos cambios. Antes, las operaciones conllevaban un despliegue en situaciones en las que había “una paz que mantener”. Las operaciones de paz más modernas son misiones híbridas. No obstante, una línea clara de este enfoque ha sido la optimización de los derechos y la protección de los civiles atrapados en el conflicto. La incipiente quinta generación de operaciones de paz son misiones híbridas que despliegan contingentes y personal de policía bajo un mando mixto²⁶; la separación de tareas es una característica definitoria de esta modalidad. En todas las clases de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, los derechos humanos han tenido un peso importante en la justificación empleada para permitir y legitimar el despliegue.

24. Al observar estos cambios generacionales en las operaciones de paz, la Relatora Especial reconoce la obviedad de que eran necesarios cambios institucionales y normativos para abordar la naturaleza compleja y cambiante de los conflictos que surgen sobre el terreno, así como la evolución del papel del Consejo de Seguridad en los escenarios de conflicto²⁷. Valora los compromisos articulados de protección de los derechos humanos que han acompañado a los cambios institucionales en las operaciones de paz. Sin embargo, le preocupa profundamente que la utilización del terrorismo por parte de los Estados como amenaza para la paz y la seguridad internacionales haya provocado la cooptación de las operaciones de paz. Las operaciones de paz híbridas se dedican ahora directamente a apoyar a los Estados en sus operaciones antiterroristas o les proporcionan la asistencia técnica y el apoyo necesarios para realizar esta labor por sí mismos. En múltiples contextos, la acción antiterrorista opera precisa y deliberadamente para ocultar y desplazar la realidad de

²⁴ https://www.unodc.org/documents/evaluation/Meta-Analysis/Meta_Synthesis_United_Nations_Global_Counter_Terrorism_Strategy_Report.pdf, pág. xvi.

²⁵ Véase la resolución 2558 (2020) del Consejo de Seguridad.

²⁶ Véase Naciones Unidas, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, “A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping”, 2009.

²⁷ Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, 2ª ed. (Stanford University Press, 2007). En concreto, las “nuevas guerras” con los nuevos Estados independientes, incluida la complejidad de los contextos de conflicto posteriores a la Guerra Fría, por ejemplo, Bosnia.

los complejos conflictos armados, a los que se aplican con razón el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. La falta de una definición consensuada de terrorismo significa en la práctica, como ha documentado sistemáticamente la Relatora Especial²⁸, que los Estados regulan como “terrorismo” una serie de derechos humanos legítimamente protegidos, desde la promoción de los derechos de las minorías, la libertad de expresión y de reunión hasta el derecho fundamental, aunque discutido, de la libre determinación. Inevitablemente, las operaciones de paz que apoyan la labor antiterrorista (como quiera que se defina) de los Estados, dada la falta de supervisión significativa de las actividades antiterroristas mundiales, regionales y nacionales, darán lugar a la invasión de los derechos humanos fundamentales. Los riesgos de esta invasión para las Naciones Unidas son significativos y profundamente perjudiciales para su imparcialidad e integridad.

25. La Relatora Especial destaca que el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de 2015 formuló recomendaciones clave que hacen referencia a las preocupaciones fundamentales del presente informe (véase [A/70/95-S/2015/446](#)). El Grupo trazó algo similar a una línea roja en cuanto a las operaciones antiterroristas, al afirmar explícitamente que “las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, debido a su composición y su carácter, no son adecuadas para participar en operaciones militares de lucha contra el terrorismo. Carecen del equipo específico, la inteligencia, la logística, las capacidades y la preparación militar especializada necesarios, entre otros aspectos” (*ibid.*, párr. 119). Además, el Grupo subrayó que, tras la salida de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad debe garantizar que no se exija a las Naciones Unidas que asuman tareas residuales más allá de su capacidad. El Grupo fue inequívoco al afirmar que las Naciones Unidas deben mantener su compromiso imparcial con el respeto de los derechos humanos. La Relatora Especial hace suyas estas conclusiones del Grupo y aboga por que se centralicen en la política de operaciones de paz de las Naciones Unidas y se apliquen sistemáticamente sobre el terreno. Además, afirma el valor y la importancia del proyecto sobre el futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz.

26. La participación del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en tareas activas de lucha contra el terrorismo plantea importantes riesgos operativos y de reputación para la Organización. La Relatora Especial reconoce que existen importantes presiones prácticas y políticas para que las Naciones Unidas dediquen sus fuerzas a un mantenimiento de la paz “sólido” que incluya operaciones directas de lucha contra el terrorismo, pero advierte que los riesgos de hacerlo son excepcionalmente altos. Lo más evidente es que tales acciones ponen en peligro la protección jurídica de otro personal de las Naciones Unidas, pueden obstaculizar fundamentalmente la capacidad de la Organización para ser un árbitro imparcial en los conflictos y, lo más preocupante, pueden poner en riesgo la capacidad de otras partes del sistema de las Naciones Unidas para llevar a cabo una labor humanitaria esencial²⁹. Le preocupa especialmente que las acciones cinéticas de lucha contra el terrorismo o el apoyo de las operaciones de paz de las Naciones Unidas sirvan para socavar la protección de los civiles en entornos complejos, y que en múltiples lugares hayan producido alienación y falta de confianza entre la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno y las comunidades locales. Una vez comprometida en la acción antiterrorista, la capacidad de tener una narrativa cohesiva, coherente y no

²⁸ Véanse las comunicaciones núms. NZL 1/2021; DZA 12/2021; AUT 2/2021; y LKA 3/2021. Se encuentran en www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy.

²⁹ John Karlsrud, “UN peace operations, terrorism and violent extremism”, en *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Cedric de Coning y Mateja Peter, eds. (Cham, Suiza, Palgrave Macmillan, 2020).

problemática para la Organización se ve comprometida, más aún en comunidades y geografías donde se mezclan civiles y grupos armados designados. La conclusión puede ser que simplemente “no vale la pena ir allí”, y que es necesario hacer una pausa en dicho despliegue.

27. En resumen, los problemas de derechos humanos interrelacionados que se derivan de esta invasión de la lucha contra el terrorismo en las operaciones de paz son los siguientes:

a) La participación directa en operaciones antiterroristas que implican el uso de la fuerza, lo que suscita preocupación por las ejecuciones extrajudiciales, la falta de transparencia y de rendición de cuentas y la insuficiencia de recursos legales para las víctimas de la lucha antiterrorista³⁰;

b) La prestación de apoyo técnico antiterrorista y de creación de capacidades a sectores de la seguridad que han estado implicados en graves violaciones de los derechos humanos sin los controles adecuados ni la debida diligencia en materia de derechos humanos, tal como exigen las políticas vigentes de las Naciones Unidas;

c) El desvío de recursos militares y de seguridad de los Gobiernos a los grupos armados designados por las Naciones Unidas, en parte debido a la falta de transparencia y supervisión del sector de la seguridad y a la escasa seguridad del *hardware*;

d) El hecho de que la población confunda a las fuerzas de las Naciones Unidas sobre el terreno con fuerzas nacionales de seguridad profundamente impopulares y abusivas, lo cual socava la credibilidad y la neutralidad de las fuerzas de las Naciones Unidas y la capacidad general de las Naciones Unidas para llevar a cabo su labor más amplia en materia de vigilancia de los derechos humanos, paz y seguridad, desarrollo y ayuda humanitaria, con el consiguiente riesgo de prolongación y agravamiento del conflicto;

e) Producir un “objetivo propio” sobre el acceso y la prestación de ayuda humanitaria al consentir que se enmarque una situación concreta como un problema exclusivo del “terrorismo”, socavando así de forma efectiva los principios más amplios del derecho humanitario sobre el acceso humanitario imparcial a un territorio.

C. Lucha contra el terrorismo y conflictos armados

28. La Relatora Especial ha expresado en informes anteriores (A/73/361 y A/75/337) que las medidas antiterroristas se adoptan con frecuencia en el contexto de un conflicto armado en el que se aplica el derecho internacional humanitario. Prueba de ello es la cantidad de conflictos armados no internacionales en los que participan grupos armados designados como terroristas por las Naciones Unidas y que están sujetos al régimen de sanciones selectivas o que figuran en las listas regionales y nacionales de sanciones contra terroristas. La red cada vez más amplia de la normativa y la práctica antiterrorista se está aplicando a múltiples contextos nacionales en los que los requisitos del umbral de conflicto armado pueden cumplirse formalmente en virtud del derecho internacional, pero no aplicarse en la práctica. También se produce en contextos en los que se reconoce formalmente el umbral del conflicto armado, pero la gestión y el discurso antiterrorista desempeñan un papel cada vez más dominante en la respuesta a la violencia. Estos contextos se están definiendo regularmente como contextos de terrorismo y no como situaciones de conflicto complejo en las que se

³⁰ Los informes anuales de la Relatora Especial sobre la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos están disponibles en www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-terrorism/annual-reports-human-rights-council-and-general-assembly.

producen actos de terrorismo, pero que en general siguen estando reguladas como situaciones de conflicto a las que se aplican los derechos humanos y el derecho humanitario. Ha defendido sistemáticamente que la aplicación del derecho internacional humanitario garantiza y permite la protección de los derechos humanos fundamentales en contextos de conflicto armado (véase [A/75/337](#)).

29. ¿Qué significa que una situación se defina en términos de lucha contra el terrorismo y no de conflicto armado? La respuesta tiene múltiples elementos. En primer lugar, el derecho internacional humanitario cuenta con un conjunto indiscutible de normas de tratados y de derecho consuetudinario que enmarcan las obligaciones tanto de los Estados como de los actores no estatales en situaciones de conflicto armado, que incluyen, entre otras cosas, la detención, la protección de los civiles, el estatuto de los combatientes, los métodos y medios de guerra y la acción humanitaria imparcial. El terrorismo carece de una definición consensuada en el derecho internacional y el término se caracteriza por una importante imprecisión en su uso y aplicación. La aplicación de una normativa vaga, inexacta y subjetiva del Estado a un fenómeno muy complejo hace que carezcamos de coherencia en las normas aplicadas a la conducta del Estado; no tenemos un consenso claro sobre lo que puede ser un incumplimiento de estas normas, y con tanta ambigüedad incorporada existe un riesgo continuo de abuso. En segundo lugar, como cuestión conceptual, la lógica fundamental del discurso y la práctica del terrorismo se centra en la destrucción del grupo terrorista, atacando y extinguiendo sus medios de apoyo y desarticulando el liderazgo y las estructuras que permiten la producción de violencia. El mantra de “no negociar con terroristas”, común en múltiples contextos políticos, significa que una vez que una situación o grupo se enmarca en términos de “terrorismo”, el diálogo y la negociación suelen estar formalmente prohibidos y son políticamente inaceptables. El conflicto armado no prohíbe ni impide la negociación con el “enemigo” y, en la práctica, se cuenta con múltiples vías para poner fin al conflicto, ya sea mediante la amnistía (Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Sin Carácter Internacional (Protocolo II), artículo 6 5)), la negociación (Comité Internacional de la Cruz Roja, estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario, norma 64) o el intercambio de prisioneros (estudio sobre derecho consuetudinario, norma 128). En tercer lugar, la aceptación de un marco antiterrorista suele poner en juego varias de sus preferencias normativas, como la proscripción de grupos e individuos, las sanciones, los poderes de emergencia que afectan a las garantías procesales, los procedimientos judiciales y la libertad de circulación, las medidas de lucha contra la financiación del terrorismo y las limitaciones a la libertad de expresión (por ejemplo, el cierre de Internet). Muchas de estas medidas exacerban los agravios fundamentales que impulsan la violencia y se identifican sistemáticamente con violaciones sistemáticas de los derechos humanos en múltiples países. Estas medidas restringen la capacidad de resolver la violencia o abordar los agravios a través de un enfoque más amplio, como por ejemplo mediante acuerdos de alto el fuego o de paz.

30. Además, los conflictos armados siguen surgiendo, intensificándose y reavivándose, mientras que el mantenimiento de la paz en las sociedades que han experimentado la violencia cíclica sigue siendo difícil de conseguir. Siguen sin resolverse los problemas que generan una violencia prolongada en muchas sociedades, a saber, las continuas violaciones de los derechos humanos y la ausencia de un estado de derecho, de justicia o de instituciones de rendición de cuentas. Entre los desafíos actuales que desencadenan y sostienen los conflictos armados se encuentran también el cambio climático, la desigualdad constante, las cuestiones no resueltas de la libre determinación, la participación política significativa y la representación adecuada en soberanías frágiles, complejas y en disputa. Ninguna de

estas cuestiones se ha abordado adecuadamente en un marco antiterrorista, ya sea de forma secuencial o interseccional.

1. Estabilización y lucha contra el terrorismo

31. La nomenclatura de la estabilización se ha consolidado en las resoluciones del Consejo de Seguridad³¹ y ha llegado a (re)definir el papel de las fuerzas de mantenimiento de la paz en determinados lugares de conflicto. Tiene un importante solapamiento con lo que se ha enmarcado como grandes amenazas que requieren una respuesta urgente en materia de seguridad, incluidas las prácticas de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, así como la construcción del Estado en determinados países. El objetivo general de la estabilización es consolidar y apoyar al Estado que se acepta como amenazado por actores no estatales o terroristas³². El problema en este escenario es que la consolidación sin reservas del apoyo político y de seguridad a Gobiernos débiles, no representativos, corruptos y que no rinden cuentas a sus ciudadanos conduce inevitablemente a nuevos ciclos de inseguridad y violencia, alimentando y manteniendo a menudo el agravio que ha llevado a la intervención militar de las Naciones Unidas o de la región en primer lugar. El énfasis de la estabilización en el orden y la estabilidad puede marginar fácilmente la necesidad de cambio social, al tiempo que institucionaliza la corrupción. La “paz” que se instaura puede no ser justa; además, los agravios no atendidos pueden hacer que la paz no sea sostenible. La Relatora Especial admite que es necesario avanzar más claramente en estos desafíos, dado el creciente número de conflictos en los que actúan los grupos terroristas designados y el papel más amplio de las Naciones Unidas en la paz y la seguridad, lo que significa que es probable que también aumente su participación en contextos de proximidad a los grupos terroristas designados. La Relatora Especial opina que la adopción de una política y práctica antiterrorista que no se base en un buen conocimiento de las condiciones en las que surgen los grupos violentos es contraproducente, no tiene capacidad demostrada para abordar directamente los problemas subyacentes de inseguridad, alienación, luchas de poder y violencia, y simplemente es probable que empeore las cosas a largo plazo.

32. Los mandatos de estabilización de las Naciones Unidas conllevan desafíos críticos cuando el Gobierno está comprometido en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento³³. Al introducir un elemento de operaciones ofensivas, estos mandatos ponen en entredicho la imparcialidad y la legitimidad de las Naciones Unidas al alimentar la impresión de que las Naciones Unidas son una parte en el conflicto que lucha contra el terrorismo. Este apoyo es especialmente problemático cuando las fuerzas armadas o el sector de la seguridad del Gobierno están implicados en graves violaciones de los derechos humanos y crímenes de guerra, lo que puede dar la impresión de que las Naciones Unidas son cómplices de la comisión de estas violaciones. En Malí, la presunta comisión de gravísimas violaciones de los derechos humanos de la población civil y de crímenes de guerra por parte de una empresa privada de un tercer Estado que participa en la lucha contra el terrorismo junto al Gobierno es representativa de estos problemas³⁴.

33. A la MINUSMA se le encomendó un papel de estabilización directa en un país inmerso en varios conflictos con grupos armados no estatales, algunos de ellos

³¹ Resolución 2640 (2022) del Consejo de Seguridad.

³² Resoluciones del Consejo de Seguridad 2643 (2022) (Yemen) y 2628 (2022) (Somalia).

³³ La Relatora Especial también señala los problemas de financiación a los que se enfrenta la sociedad civil cuando los fondos se destinan a esfuerzos de estabilización y no a la acción humanitaria, ya que los primeros no pueden acogerse a ninguna exención humanitaria.

³⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Central African Republic: UN expert calls for end to impunity, urges armed groups to lay down arms”, 5 de agosto de 2022).

designados como terroristas por las Naciones Unidas. Gracias a la evolución de su mandato, la MINUSMA ha ayudado a restaurar la autoridad del Estado y a disuadir a los grupos extremistas violentos. También ha desempeñado funciones más específicas de lucha contra el terrorismo, como la cooperación formal e informal con las operaciones antiterroristas desplegadas en la región³⁵, la adopción de “acciones directas” para mitigar y responder a las amenazas asimétricas que representan los grupos terroristas en Malí, y el apoyo al comité de sanciones antiterroristas de las Naciones Unidas³⁶. Posiblemente como consecuencia de la cercanía de la MINUSMA tanto al Gobierno como a otras operaciones antiterroristas, ha sido objeto de ataques de diversos grupos, con importantes víctimas mortales. A febrero de 2022, la MINUSMA había perdido, en el transcurso de 11 años, un total de 462 miembros del personal de las Naciones Unidas y del personal asociado³⁷.

2. Establecimiento de la paz y lucha contra el terrorismo. La proscripción y su impacto en la mediación y la negociación

34. Un aspecto esencial para mediar, negociar y poner fin a los conflictos es la capacidad de reunir a todos los actores relevantes en los debates a múltiples niveles. En opinión de la Relatora Especial, es la capacidad de mantener las líneas de comunicación a través de la violencia, lo que puede proporcionar los medios para interrumpir y proporcionar vías de desconexión. Incluso antes de la activación de las formalidades del alto el fuego u otras formas de medidas de prevención de la violencia³⁸, la colaboración con diversos actores, tanto armados como ordinarios, en entornos frágiles y complejos es esencial para prevenir y poner fin a la violencia³⁹. Este tipo de actividades, a menudo ignoradas e infravaloradas, están muy alejadas de los grandes gestos simbólicos de los acuerdos de paz y son la “materia de la vida cotidiana” necesaria para avanzar hacia una paz sostenible en sociedades que sufren violencia grave o conflictos⁴⁰. La proscripción de los grupos armados no estatales, ya sea por parte de las Naciones Unidas a través de resoluciones y regímenes de sanciones, o por parte del Gobierno, limita la búsqueda de soluciones políticas a la compleja violencia y la rendición de cuentas y los derechos de las víctimas⁴¹. Las nomenclaturas de “terrorista” y “extremista” funcionan con fuerza en la sociedad. También pueden funcionar de forma selectiva y perjudicial en sociedades violentas, conflictivas o frágiles para socavar la confianza, limitar la capacidad de compromiso intercomunitario o grupal y suprimir la asunción de riesgos para detener la violencia.

35. La terminología del terrorismo importa, y las consecuencias de su uso son marcadas. El uso de términos como “terrorista”, “extremista” y “extremista violento” solidifica la posición de que los calificados como tales están en una categoría singular

³⁵ También es la primera vez que se despliega una misión multidimensional de mantenimiento de la paz en paralelo a una operación antiterrorista en curso, la operación Serval francesa, que posteriormente se convirtió en la actual operación Barján.

³⁶ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 2100 (2013), 2295 (2016) y 2640 (2022).

³⁷ Naciones Unidas, “Al menos 25 miembros del personal de mantenimiento de la paz y del personal asociado muertos en ataques malintencionados durante 2021”, 3 de febrero de 2022.

³⁸ Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2008).

³⁹ Tomando nota de la presentación de Suiza, que subraya la importancia de “tender la mano a cualquier actor que esté realmente dispuesto a dialogar”.

⁴⁰ Roger Mac Ginty, *Everyday Peace: How So-Called Ordinary People Can Disrupt Violent Conflict* (Nueva York, Oxford University Press, 2021).

⁴¹ La Relatora Especial señala su especial preocupación por el hecho de que la inmensa mayoría de los procedimientos incoados contra personas implicadas en el terrorismo implican un viaje o la pertenencia a una organización proscrita. Estos procedimientos no satisfacen las necesidades y los derechos de las víctimas del terrorismo y dejan intactos los principales crímenes internacionales.

similar a la del pirata de antaño, “un enemigo de toda la humanidad”⁴². La terminología implica un tipo particular de villanía y oprobio moral: las personas situadas en esta categoría no son dignas de ser consideradas como parte del conflicto. Estos términos hacen imposible la colaboración con dichos grupos o individuos y facilitan el uso de medidas legales excepcionales (véase [A/HRC/37/52](#)). El efecto acumulativo de las medidas antiterroristas amontonadas y extendidas una y otra vez en entornos conflictivos complejos tiene un impacto materialmente negativo en la capacidad de avanzar en la coexistencia en una sociedad profundamente dividida y, en última instancia, presionar hacia la pacificación. Así pues, en muchas situaciones de conflicto complejas, un punto de partida clave para fomentar la seguridad colectiva conlleva un “alto el fuego lingüístico”⁴³, que genera unas condiciones equitativas para hacer frente a la violencia al reconocer que el uso genérico de la terminología del terrorismo crea barreras estructurales que impiden involucrar a todos los agentes necesarios a fin de poner fin a la violencia y abordar las condiciones que conducen al terrorismo y a la violencia colectiva.

36. La Relatora Especial observa que el etiquetado de grupos como “terroristas” o “extremistas (violentos)” puede ser utilizado de forma oportunista por los Gobiernos para socavar la credibilidad de un grupo e impedir directamente su participación en las soluciones negociadas del conflicto. Señala, en primer lugar, que existen potentes ejemplos de grupos que han pasado del uso de la violencia ilegal a ser participantes de pleno derecho en los procesos políticos, lo que hace que la distinción entre grupos terroristas y no terroristas sea poco clara⁴⁴. También subraya que la proscripción no desplaza ni restringe la aplicación del derecho internacional humanitario, lo que significa que los grupos designados que alcanzan el umbral para ser considerados partes en un conflicto según el derecho internacional humanitario no pierden esta condición aunque cometan actos de terrorismo según el derecho interno o el derecho internacional humanitario. Por desgracia, una vez establecida, la etiqueta de terrorismo o extremismo violento es extremadamente difícil de superar.

37. Los regímenes de proscripción habilitados por las resoluciones del Consejo de Seguridad⁴⁵ son un aspecto fundamental del marco multilateral de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, al afectar a la forma en que se retrata y circunscribe el conflicto, la proscripción limita la gama de opciones políticas disponibles. El etiquetado puede servir de barrera para diversas formas de reconciliación, afianzando los prejuicios y la exclusión, y elimina la posibilidad de aferrarse a algún significado social compartido que permita a las sociedades profundamente divididas y en conflicto pasar lentamente de la violencia a la coexistencia. La proscripción generalmente excluye la posibilidad de aplicar la amnistía a ciertos delitos, y por lo tanto limita directamente las formas en las que se puede incentivar y alentar a los combatientes a poner fin a su participación en las hostilidades y a participar en procesos que incluyan medidas de justicia, de búsqueda de la verdad y de garantías de no reincidencia. La proscripción también excluye, por lo general, la apertura de los programas de desvinculación a las personas incluidas en la lista, lo que crea complejos problemas de reintegración cuando esas personas siguen estando presentes y en la escena pública en entornos frágiles y de posconflicto.

⁴² Del latín “hostis humani generis”.

⁴³ Sophie Haspeslagh, *Proscribing Peace: How Listing Armed Groups as Terrorists Hurts Negotiations* (Manchester, Reino Unido, Manchester University Press, 2021).

⁴⁴ “En la práctica, distinguir entre grupos ‘terroristas’ y ‘no terroristas’ puede ser difícil —sobre todo en Malí— dada la variabilidad de las lealtades entre grupos “terroristas” transnacionales y grupos autóctonos con reivindicaciones locales”, citado en John Karlsrud, “Towards UN counterterrorism operations?”, *Third World Quarterly*, vol. 38, núm. 6 (2017).

⁴⁵ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad [1267 \(1999\)](#), [1373 \(2001\)](#), [1390 \(2002\)](#), [1988 \(2011\)](#), [1989 \(2011\)](#), [2170 \(2014\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2253 \(2015\)](#), y [2368 \(2017\)](#).

38. La Relatora Especial reconoce que, en las sociedades que han vivido actos terroristas en el contexto de un conflicto armado, el profundo dolor y el sufrimiento humano experimentados, en particular por las víctimas del terrorismo, pueden hacer que el debate y la activación de medidas inclusivas para los grupos e individuos proscritos sean profundamente dolorosos. No hace caso omiso de ese daño ni lo minimiza, y afirma que las medidas de rendición de cuentas y justicia siguen siendo un aspecto esencial de las secuencias de finalización y solución de los conflictos. Sigue convencida de que es esencial adoptar medidas para hacer frente a las condiciones que favorecen los conflictos. Esto requiere, por muy doloroso que sea, la voluntad de abrirse a la inclusión de todos los actores implicados en la violencia. El objetivo no es olvidar a las víctimas del terrorismo y de los conflictos, sino tener una visión clara de lo que se necesita para acabar con los ciclos de violencia. También supone priorizar la seguridad cotidiana de las comunidades generando confianza y respeto e incluyendo de manera efectiva y significativa a las comunidades afectadas en la consolidación de la paz. En sociedades profundamente divididas, como Irlanda del Norte y Colombia, hay ejemplos sorprendentes (y dolorosos) de los compromisos y ajustes realizados para crear procesos de paz inclusivos, que significaron explícitamente la inclusión de representantes de grupos armados proscritos por los regímenes antiterroristas nacionales. Además, la Relatora Especial ha puesto de relieve la repercusión que siguen teniendo las sanciones selectivas contra el terrorismo en la realización más amplia de los derechos humanos, en particular en el Afganistán, en virtud del régimen de sanciones 1988 del Consejo de Seguridad y de las sanciones nacionales. Se debe crear una mayor transparencia dentro del trabajo del comité de sanciones para los regímenes antiterroristas en general, en particular en lo que respecta a la participación de los líderes de la sociedad civil y los defensores de la igualdad de género. Los Estados Miembros deben facilitar una mayor participación de los expertos humanitarios en las complejas crisis humanitarias del Afganistán, incluso a través de los agentes humanitarios internacionales y afganos que trabajan para prestar asistencia y atención médica⁴⁶.

39. La Relatora Especial deja claro que su posición no es la de abogar por la plena reconciliación con ciertos grupos designados como terroristas, cuya falta de voluntad de abandonar la violencia y falta de respeto por las normas internacionales más básicas de humanidad, hace que tal posición sea moralmente insostenible. Sin embargo, es fundamentalmente pragmática y profundamente consciente de que el imperativo básico de poner fin a la violencia o limitarla puede obligar a celebrar con esos grupos negociaciones parciales o condicionadas, basadas en principios e impulsadas por objetivos o tareas, en particular cuando sea necesario negociar el acceso humanitario, el alto el fuego o el trato a los prisioneros. El imperativo central es proteger los derechos humanos fundamentales de los más afectados por la violencia, reducir la violencia cuando sea posible y ayudar a los civiles atrapados en la vorágine del conflicto. Según su experiencia, esta necesaria y compleja navegación puede servir para construir una solución más completa. Sigue profundamente preocupada por el hecho de que, en múltiples conflictos observables, la aplicación de las medidas de proscripción antiterrorista, que son en sí mismas profundamente defectuosas desde el punto de vista de las garantías procesales⁴⁷, intensifican y profundizan la violencia y las exclusiones que son los polvorines sobre los que se encienden los conflictos.

40. También señala su preocupación por el modo en que la proscripción impide que terceros actores se relacionen con los grupos proscritos con el fin de promover la paz o regular materialmente la violencia. Esto se ha conseguido mediante la ilegalización

⁴⁶ Ní Aoláin, "The impact of counter-terrorism" (véase la nota 6).

⁴⁷ Véanse [A/HRC/34/61](#), [A/67/396](#) y [A/65/258](#). Véase también Ní Aoláin, "The impact of counter-terrorism" (véase la nota 6).

de diversas formas de apoyo —incluido el apoyo material al terrorismo⁴⁸—, lo que tiene un impacto significativo en las personas y organizaciones que participan en la negociación y la mediación en todo el mundo⁴⁹. Destaca, en particular, las consecuencias negativas de una legislación interna demasiado amplia sobre el “apoyo material” por parte de algunos Estados⁵⁰, que prácticamente excluye el apoyo a las actividades y la programación de la pacificación y la consolidación de la paz, incluida la labor vital de crear las condiciones para las negociaciones de paz y el apoyo al proceso de paz en los entornos más complejos y difíciles. Estos efectos recaen con especial dureza en los civiles que viven en zonas designadas como bajo el control de organizaciones terroristas y que no eligen estar afiliados a esos grupos ni tienen la opción de salir de sus territorios. También destaca un problema más amplio de procesos descendentes, jerárquicos y poco representativos que ignoran los conocimientos y la experiencia de las comunidades locales en los lugares afectados por el conflicto y la violencia. Para afrontar de manera significativa los factores que impulsan los conflictos, todos los agentes deben escuchar a quienes se encuentran en el terreno, encontrar la manera de alzar la voz y seguir siendo coherentes con el principio fundamental de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad de implicar y apoyar activamente a las mujeres en la labor por la paz, incluido el trabajo en zonas en las que grupos designados están presentes o ejercen control.

41. La necesidad de abordar los conflictos como motor y acelerador del terrorismo se ha articulado claramente en el Pilar I de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, en el que la Asamblea General reconoce que la resolución pacífica de los conflictos prolongados no resueltos reforzaría la lucha mundial contra el terrorismo. Asimismo, la Asamblea ha pedido a los Estados Miembros que garanticen que la legislación o las medidas antiterroristas no impidan “el compromiso con todos los actores relevantes”⁵¹. El Secretario General ha pedido a los Estados Miembros que apoyen los esfuerzos de las organizaciones humanitarias para hacer participar a los grupos armados (incluso a los proscritos) en la búsqueda de una mejor protección de los civiles ([S/2009/277](#), párr. 45) y que se abstengan de adoptar medidas que impidan, o en algunos casos, criminalicen, la colaboración con los grupos armados no estatales ([S/2010/579](#), párr. 55). Los enviados especiales y los mediadores para la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en África subrayan que las soluciones políticas deben convertirse en el núcleo de las estrategias globales que abordan el terrorismo y el extremismo violento. Se debe implicar a mediadores locales y de nivel intermedio. Como herramientas centrales en la caja de herramientas de las respuestas políticas, la negociación y la mediación siempre deben considerarse y aplicarse caso por caso⁵².

3. Procesos de desarme, desmovilización y reintegración y lucha contra el terrorismo

42. La Relatora Especial subraya su inquietud por el hecho de que la aplicación de la legislación y la práctica antiterroristas prohíba que las personas que han abandonado voluntariamente las organizaciones terroristas designadas (y otras) sean incluidas en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración. De hecho, la

⁴⁸ Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, *Holder c. Humanitarian Law Project*, caso núm. 130 S. Ct, 2705, [2725 \(2010\)](#). Véase [A/70/371](#), párrs. 36 a 38.

⁴⁹ Kate Mackintosh y Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* (2013), págs. 40 a 42.

⁵⁰ Véanse, por ejemplo, las enmiendas 18 USC §2339A y §2339B a la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva de 1996 de los Estados Unidos.

⁵¹ Véase la resolución [72/284](#), párr. 79.

⁵² Enviados especiales y mediadores de la Unión Africana para la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en África, Declaración de Windhoek, octubre de 2015, párrafo 14.

propia designación de un grupo como “terrorista” puede funcionar como un medio político para evitar la activación del desarme, la desmovilización y la reintegración y otros procesos destinados a reincorporar a las personas a las comunidades, abordar los legados de daños mediante medidas de justicia transicional y crear incentivos y frenos institucionales para evitar la reaparición de la violencia. Reconoce que los procesos de desarme, desmovilización y reintegración han tenido ciertos puntos de tensión con la práctica de los derechos humanos, pero también destaca las pruebas de las buenas prácticas en materia de desarme, desmovilización y reintegración⁵³, que han permitido que prosperen los procesos de paz basados en los derechos humanos y han funcionado para fomentar la seguridad, proteger el derecho a la vida y avanzar en la aplicación más amplia de los derechos humanos en las sociedades en situación de posconflicto.

43. Destaca la situación actual en el noreste de la República Árabe Siria, donde es ampliamente conocido que un número considerable de personas ha salido de los lugares de detención (incluidos, entre otros, los campamentos de Al-Hawl y Roj). Entiende que los acuerdos para el retorno se han negociado de manera informal con los líderes tribales y las comunidades locales de la región. Si bien estos retornos alivian la presión de la calamidad humanitaria que se está produciendo en estos lugares de detención, no sustituyen a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración plenamente funcionales de quienes han formado parte de grupos armados, incluidos los grupos designados como terroristas, y no proporcionan ninguna medida de rendición de cuentas por las graves violaciones del derecho internacional ni transparencia para las víctimas del terrorismo. Además, muchos observadores, incluida la Relatora Especial, afirman que la detención continuada de aproximadamente 10.000 hombres en centros penitenciarios de la región requerirá una solución holística, que debería implicar, con razón, el enjuiciamiento por violaciones graves del derecho internacional, pero que también puede exigir, de forma pragmática, procesos de desarme, desmovilización y reintegración para aquellas personas que se consideren aptas, a través de un proceso de selección respetuoso con los derechos humanos, para regresar a sus propias comunidades o a otras.

44. La Relatora Especial subraya que las víctimas complejas del terrorismo, incluidas las mujeres y las niñas secuestradas, coaccionadas o preparadas para formar parte de organizaciones terroristas, son consideradas a menudo partidarias o facilitadoras del terrorismo y no víctimas *prima facie*. Una inquietud similar se aplica al tratamiento de los niños considerados asociados a grupos terroristas, que se clasifican como “asociados” a la organización terrorista en lugar de ser principalmente víctimas de violaciones y abusos de los derechos humanos y del derecho humanitario y del terrorismo (véase [A/76/871-S/2022/493](#))⁵⁴. Además de su exclusión de los programas de apoyo a las víctimas y de rehabilitación, también se considera con frecuencia y de forma inaceptable que no pueden acogerse a los programas de desarme, desmovilización y reintegración debido a las disposiciones de apoyo material que se aplican a la financiación del desarme, la desmovilización y la reintegración⁵⁵.

⁵³ Acuerdo del Viernes Santo (Acuerdo de Belfast) de 1998, Prisioneros, 37 I.L.M. en 774.

⁵⁴ Más de 2.864 niños fueron detenidos por su presunta asociación con grupos armados.

⁵⁵ Obsérvense los ejemplos de leyes de “apoyo material” que suponen un obstáculo a la consolidación de la paz en Colombia, Nepal, Nigeria y Sri Lanka, expuestos en Alliance for Peacebuilding and Charity and Security Network, “Preventing peace: how ‘material support’ laws undermine peacebuilding”, julio de 2021.

V. Lucha contra el terrorismo, ocupación y derechos humanos

45. Poner fin a las situaciones de ocupación debería ser un objetivo primordial de la pacificación y una prioridad para los Estados y las Naciones Unidas, dadas las profundas violaciones de los derechos humanos que a menudo las acompañan⁵⁶. Las ocupaciones “transformadoras” o de larga duración son especialmente preocupantes⁵⁷, dada su incompatibilidad *prima facie* con las leyes de los conflictos armados, su impacto negativo en las obligaciones de los Estados de aplicar plenamente el Reglamento de La Haya y los Convenios de Ginebra, y la correspondiente realidad de violaciones sostenidas y sistemáticas de los derechos humanos fundamentales en tales contextos. La Relatora Especial destaca en particular las formas en que las ocupaciones transformadoras tienen un efecto negativo sostenido en los derechos humanos de las mujeres y las niñas⁵⁸. Señala que estas violaciones se ven agravadas y ampliadas por los proyectos de asentamiento de la Potencia ocupante, y se intensifican duramente cuando los colonos ejercen una violencia sostenida que no es regulada sino tolerada y alentada por la Potencia ocupante. La Relatora Especial ha observado que algunos Estados han tratado de desplazar la aplicación del derecho de la ocupación mediante el recurso retórico y práctico a la ley antiterrorista⁵⁹. Reflexiona sobre la existencia de una práctica observable de tratar cualquier acto de violencia dentro de un territorio ocupado como un acto de terrorismo, en lugar de trabajar a partir de principios de primer orden para aplicar el derecho de la ocupación al territorio en cuestión, y luego estudiar si se ha producido un acto de terrorismo dentro de ese marco jurídico⁶⁰. La extensión de la legislación antiterrorista nacional de un Estado a un territorio ocupado constituye un indicio razonable de incumplimiento del derecho internacional humanitario y socava la esencia y el espíritu de los Convenios de Ginebra.

46. La Relatora Especial señala una serie de medidas antiterroristas aplicadas en los territorios ocupados que constituyen atroces violaciones del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos: la tortura, la detención en régimen de incomunicación, el uso de comisiones militares para delitos supuestamente cometidos por la población civil, la detención y el interrogatorio militares de niños, la acusación y condena de niños por delitos de “terrorismo” en comisiones militares, la destrucción de viviendas privadas como “castigo” por delitos de terrorismo, el traslado de personas fuera del territorio ocupado por delitos de “terrorismo” y la regulación de organizaciones de la sociedad civil según la reglamentación sobre terrorismo⁶¹.

47. La Relatora Especial subraya el punto muy obvio de que, en un contexto de ocupación beligerante, el deber abrumador del ocupante es salvaguardar y proteger a las “personas protegidas” y garantizar que el estatus del territorio no se vea comprometido por actos unilaterales que impidan la resolución pacífica del conflicto armado subyacente. Le preocupa profundamente que el uso oportunista y altamente

⁵⁶ Véanse las comunicaciones núms. AL MAR 4/2021, [A/HRC/50/21](#) y [A/HRC/50/65](#).

⁵⁷ Adam Roberts, “Transformative military occupation: applying the laws of war and human rights”, *American Journal of International Law*, vol. 100, núm. 3 (julio de 2006).

⁵⁸ Fionnuala Ní Aoláin, “The gender of occupation”, *Yale Journal of International Law*, vol. 45 (2020).

⁵⁹ Véase la comunicación núm. ISR 6/2022; y la reciente determinación del Tribunal Supremo ruso de que el Regimiento Azov de Ucrania es una “organización terrorista”.

⁶⁰ Véase el artículo 33 del Cuarto Convenio de Ginebra, que prohíbe “toda medida de intimidación o de terrorismo” como parte del castigo colectivo, que podría inducir un estado de terror, así como el artículo 4 2) d) del Protocolo Adicional II.

⁶¹ Véanse las comunicaciones núms. S/2022/504; JUA EGY 11/2020, JAL AUS 1/2022, JAL NIC 2/2022 y JAL SAU 8/2022.

reaccionario de la legislación antiterrorista en un territorio ocupado sea un medio para someter y humillar aún más a la población protegida y hacerle la vida “insostenible” en cada elemento de la vida cotidiana, mediante el establecimiento y la defensa de una arquitectura antiterrorista. En estos contextos, la retórica de la lucha contra el terrorismo se utiliza para intentar desplazar y ocultar las obligaciones legales más amplias de la Potencia ocupante, así como para desviar las obligaciones de todos los Estados cuyo objetivo, con las Naciones Unidas, debe ser poner fin al conflicto, garantizar la protección de los derechos humanos y proteger de forma significativa a quienes viven en los territorios ocupados como personas especialmente protegidas por el derecho internacional.

VI. Recomendaciones

48. La Relatora Especial formula las siguientes recomendaciones para evitar que se produzcan más obstrucciones y tendencias negativas en el contexto de las medidas antiterroristas y la vulneración de los derechos humanos y las libertades fundamentales por el terrorismo, y para salvaguardar la capacidad de las Naciones Unidas y los Estados de contribuir al establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la imposición de la paz de forma eficaz y sostenida, a fin de proteger y promover los derechos humanos fundamentales, luchar contra el terrorismo y garantizar que se puedan alcanzar los objetivos básicos y compartidos en el marco de la Carta de las Naciones Unidas.

A. Recomendaciones para los Estados

49. Abogar por que los exámenes bianuales de la Estrategia Global contra el Terrorismo se relacionen estrechamente con las deficiencias en materia de derechos humanos, sensibilidad ante el conflicto, sensibilidad a las cuestiones de género, estado de derecho y evaluación del seguimiento en el contexto de la creación de capacidad y la asistencia técnica de las Naciones Unidas contra el terrorismo, abordando el efecto de dicha programación en los objetivos más amplios de las Naciones Unidas relativos a la prevención de conflictos, la negociación de la paz y la consolidación y el sostenimiento de la paz.

50. Sopesar los déficits y las necesidades de financiación dentro de la arquitectura de paz de las Naciones Unidas y la fragilidad por la que la arquitectura de consolidación de la paz y el pilar de derechos humanos dependen de las contribuciones voluntarias, a pesar de reafirmarse su importancia para las reformas de las Naciones Unidas. En 2022, el pilar de derechos humanos recibió solo el 3 % del total del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas⁶². El Fondo para la Consolidación de la Paz se está estudiando en la actualidad en relación con el presupuesto ordinario y las cuotas aprobadas (2022)⁶³. El próximo examen por parte del Secretario General de las propuestas sobre el presupuesto ordinario de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo debe estar vinculado a los objetivos generales de las Naciones Unidas, y evaluar de manera crítica la cuantía de los fondos del presupuesto ordinario destinados a la consolidación de la paz, la igualdad de género y los derechos humanos, además de contar con datos analíticos cuantitativos respecto a los objetivos generales de las Naciones Unidas en materia de paz y derechos humanos, en relación concretamente con las observaciones y preocupaciones planteadas durante el séptimo examen bienal de la Estrategia Global contra el Terrorismo sobre la diligencia debida en materia

⁶² 134 millones de dólares.

⁶³ Véanse [A/76/732](#) y [A/76/821](#).

de derechos humanos, el seguimiento y la evaluación y el equilibrio general en el sistema de las Naciones Unidas⁶⁴.

51. Aplicar y respetar el derecho internacional humanitario, “garantizar” el respeto por parte de otros Estados en consonancia con el artículo 1 común de los Convenios de Ginebra en contextos de conflicto, incluidos aquellos donde hay terrorismo, y evitar la interpretación amplia de la expresión “asociación con organizaciones terroristas”, que conduce a la estigmatización de comunidades enteras y a ciclos de revictimización, socava la presunción de inocencia y limita la responsabilidad penal individual.

52. Garantizar, de acuerdo con los artículos 9 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que nadie sea procesado por delitos cometidos por miembros de su familia.

53. Tratar a los niños atrapados en conflictos armados, incluidos los conflictos que conllevan actos de terrorismo, como víctimas del terrorismo, en ejercicio de su derecho a la plena aplicación de la protección que confiere la Convención sobre los Derechos del Niño. Los Estados y todas las entidades de las Naciones Unidas dedicadas a la lucha contra el terrorismo deben interiorizar la postura fundamental de que los niños son agentes cruciales para lograr una paz y una seguridad sostenibles, y que deben ser protegidos independientemente de su vinculación real o supuesta con las partes en conflicto y de la parte en conflicto con la que estén relacionados.

54. Garantizar que la actuación humanitaria imparcial esté protegida en todos los contextos, sobre la base de su función esencial de protección de los derechos y la dignidad de toda persona.

55. Garantizar el pleno apoyo político a las Naciones Unidas para que interpongan sus buenos oficios en todas las iniciativas para negociar y mediar en los conflictos, incluso en situaciones en las que intervienen grupos armados designados y en las que se producen importantes actos de terrorismo. Los Estados deben asegurarse de que el papel diplomático de las Naciones Unidas se mantenga en su totalidad a través de mandatos sólidos destinados a prevenir y resolver conflictos a través del diálogo y la mediación.

B. Recomendaciones para las Naciones Unidas

56. Llevar a cabo un análisis y un examen exhaustivos de los enfoques de las Naciones Unidas respecto de la programación de la prevención y la lucha contra el extremismo violento que conduce al terrorismo, en particular prestando apoyo a la labor del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas, con el fin de definir las terminologías utilizadas en dicha programación, que plantean graves problemas de diligencia debida en materia de derechos humanos y de estado de derecho. Las Naciones Unidas deben tener un enfoque coherente sobre las cuestiones politizadas de etiquetar a ciertos grupos e individuos directamente como terroristas o “extremistas violentos” o como “vinculados” al terrorismo, dados el muy documentado mal uso de tales etiquetas y las estrategias contra la sociedad civil.

57. En vistas del próximo examen global del Fondo para la Consolidación de la Paz en 2024, el Secretario General y las entidades pertinentes deben integrar análisis y conclusiones sólidos relacionados con la creciente variedad de

⁶⁴ Resolución 75/291, párrs. 86, 93 y 118.

programas de prevención y lucha contra el extremismo violento etiquetados como consolidación de la paz. Dicho examen debe tener en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas locales de todo el mundo.

58. Redoblar sus esfuerzos para participar en la labor de prevención de conflictos y dar prioridad a la aplicación adecuada de las normas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, incluso en contextos donde se producen actos de terrorismo, a pesar de los obstáculos políticos y de la falta de voluntad política para participar en esta labor. Las Naciones Unidas deben preservar la integridad de la aplicación del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, y no permitir la suplantación de estos regímenes jurídicos mediante la invocación de la normativa antiterrorista. Deben promulgarse y aplicarse orientaciones internas claras sobre políticas que aborden la plena aplicación de estos marcos.

59. Las Naciones Unidas deben trabajar activamente para evitar que la lucha contra el terrorismo se “coma” las operaciones de paz y acabe debilitándolas. Recordando la conclusión del informe de 2015 del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, la iniciativa Acción por el Mantenimiento de la Paz y el proyecto sobre el futuro del mantenimiento de la paz, la Relatora Especial pide a las Naciones Unidas que consideren cómo una revisión exhaustiva de las actuales operaciones de paz puede evitar un respeto inmerecido a planteamientos rígidos de la lucha contra el terrorismo que socavan programas esenciales de paz y seguridad y pueden perjudicar los objetivos generales de las Naciones Unidas y sus reformas. Se necesita urgentemente una evaluación de este tipo para abordar las conclusiones independientes y del sistema sobre el impacto de las medidas antiterroristas en los derechos humanos.

60. Velar por la inmediata puesta en práctica y la aplicación sistemática de la política de las Naciones Unidas de diligencia debida en materia de derechos humanos en todas las actividades de las Naciones Unidas, e iniciar un proceso para actualizar las directrices a fin de garantizar la aplicación a todo el apoyo a los Gobiernos en materia de lucha contra el terrorismo y prevención del extremismo violento, en particular por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales y todos los organismos, oficinas, fondos y programas de las Naciones Unidas que llevan a cabo actividades de lucha contra el terrorismo, incluidos la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y 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. Esta puesta en marcha de la política de diligencia debida debe hacerse pública para apoyar la defensa de la sociedad civil local en relación con el uso indebido de las medidas antiterroristas y para fomentar la confianza en la respuesta coherente de las Naciones Unidas a estos desafíos.

61. Apoyar y sostener la mediación holística, la negociación y la observación de las negociaciones de paz en conflictos complejos, incluidos aquellos en los que están presentes grupos terroristas (designados por las Naciones Unidas y otros). La Relatora Especial subraya que, cuando estos grupos armados son excluidos de las negociaciones, se comprometen poco con los acuerdos de paz y los procesos conexos, siguen manifestando agravios no resueltos y continúan motivados para utilizar la violencia a fin de lograr sus objetivos.

62. Elaborar, adoptar y aplicar directrices de todo el sistema de las Naciones Unidas para tratar con los grupos armados designados como organizaciones

terroristas en el contexto de las Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y Reintegración. Estas directrices deben estar firmemente basadas en los derechos humanos y el derecho humanitario. Las directrices deben garantizar que las entidades de las Naciones Unidas no se limiten a sellar las designaciones nacionales, sino que las Naciones Unidas utilicen los términos únicamente cuando los grupos hayan sido designados como tales por el Consejo de Seguridad, y que cuando cualquier grupo cumpla las condiciones para ser considerado un grupo armado no estatal en virtud del derecho internacional humanitario, sea ese marco el que se aplique como cuestión de primacía normativa.

63. Señalar y desalentar interpretaciones de las resoluciones del Consejo de Seguridad por parte de las entidades de las Naciones Unidas que no sean coherentes con la Carta de las Naciones Unidas o con la intención de los Estados Miembros que negociaron y pactaron dichas resoluciones. Esas interpretaciones crean claros obstáculos para el avance de las medidas de consolidación de la paz y solución de conflictos, y además pueden mermar indebidamente el alcance previsto de las posiciones del Consejo de Seguridad. La Relatora Especial también advierte sobre la extralimitación de las entidades antiterroristas de las Naciones Unidas que llevan las resoluciones del Consejo de Seguridad más allá de lo previsto por los Estados Miembros.

64. Empezar una reflexión creativa y juiciosa en el seno de las Naciones Unidas para abordar la salida de los grupos etiquetados o designados como terroristas, evitar el reclutamiento y mitigar la violencia. Para ello es necesario un enfoque integral de todo el sistema de las Naciones Unidas que no esté impulsado por la “lucha contra el terrorismo”, sino que se centre en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y “Nuestra Agenda Común” como la forma más eficaz y sostenible de prevenir la violencia y abordar sus causas profundas en la sociedad.
