



Asamblea General

Distr. general
3 de septiembre de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 b) del programa provisional*

**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 Sra. Fionnuala Ní Aoláin, Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, presentado de conformidad con la resolución [72/180](#) de la Asamblea y la resolución [31/3](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/73/150](#).

** Este informe se presenta fuera de plazo con el fin de incluir en él información sobre los sucesos más recientes.



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

Resumen

Este es el segundo informe anual que la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo presenta a la Asamblea General desde su nombramiento en agosto de 2017. Tras una breve introducción (secc. I), se describen las actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial durante el período que se examina (secc. II). En el informe se abordan de forma general los efectos de las resoluciones temáticas del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo en la promoción y la protección de los derechos humanos desde los sucesos del 11 de septiembre de 2001. La Relatora Especial reflexiona sobre la importante función reguladora y de subsanación de lagunas que desempeña el Consejo de Seguridad en lo que respecta a la paz y la seguridad (secc. III) en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, en particular la financiación del terrorismo y la cooperación entre los Estados. La Relatora Especial aborda nuevos elementos normativos de la regulación contra el terrorismo, que se ponen de manifiesto en las resoluciones aprobadas por el Consejo desde el 11 de septiembre de 2011, y su amplia repercusión en la práctica, ejecución y soberanía de los Estados (secc. IV). Se describen los efectos particulares de las resoluciones en la protección de los derechos humanos (secc. V), y también se describen brevemente los efectos paralelos en la promoción y la protección del derecho internacional humanitario (secc. VI). En el informe figuran varias recomendaciones concretas formuladas por la Relatora Especial que permitirán aplicar las mejores prácticas en materia de respeto de los derechos humanos y cumplimiento del derecho internacional humanitario en el contexto de la regulación contra el terrorismo aplicable a la aprobación y aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad. Además, la Relatora Especial afirma el papel esencial del Consejo en el mantenimiento de la paz y la seguridad, como se establece en la Carta de las Naciones Unidas y se fundamenta en el compromiso esencial y profundo con los derechos humanos que figura en ella como piedra angular de la práctica institucional. La Relatora Especial afirma asimismo la importante función complementaria de la Asamblea General en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y alienta a la Asamblea a que utilice al máximo su capacidad para velar por que los derechos humanos sigan siendo un elemento indispensable y obligatorio a la hora de solucionar el problema del terrorismo y hacer frente a las condiciones que lo propician.

I. Introducción

1. Este informe, el segundo que presenta a la Asamblea General la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo desde su nombramiento en agosto de 2017, se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 72/180 de la Asamblea General y la resolución 31/3 del Consejo de Derechos Humanos. En él se analiza el efecto que han tenido en la protección y la promoción de los derechos humanos y, entre otras cosas, el derecho internacional humanitario, la aprobación por el Consejo de Seguridad, en el período después del 11 de septiembre de 2011, de múltiples resoluciones que regulan el terrorismo.
2. A continuación se presenta un informe sobre la labor realizada por la Relatora Especial desde su último informe a la Asamblea General (A/72/495).

II. Actividades de la Relatora Especial

3. La Relatora Especial ha tenido un año fructífero en el que ha fomentado un diálogo positivo y sostenido con los Estados sobre la protección y la promoción de los derechos humanos. A la Relatora Especial le complace haber recibido invitaciones de Australia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, los Estados Unidos de América, Francia, Kazajstán, Kenya, Malí, Tayikistán y Uganda para visitar esos países. Se han publicado informes de países en los casos de Túnez, Arabia Saudita y Sri Lanka, con lo cual se cumplieron los compromisos del mandato del anterior Relator Especial, Sr. Ben Emmerson. En mayo de 2018 se visitaron Bélgica y Francia, visitas cuyo carácter productivo, afable y muy colaborativo fue destacado por la Relatora Especial, así como la plena disposición de los Gobiernos de ambos países a entablar un diálogo. Están pendientes otras dos visitas, una a Qatar, en octubre de 2018, y la otra a Kazajstán, en mayo de 2019.
4. La Relatora Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2018 su informe temático sobre el desafío que representan para los derechos humanos los estados de excepción en el contexto de la lucha contra el terrorismo (A/HRC/37/52). En ese informe, la Relatora Especial instó a los Estados a que velaran por que todo recurso al uso de la regulación contra el terrorismo, incluida la declaración de los estados de excepción, fuera acorde con las obligaciones de los Estados, y a que precisaran específicamente el solapamiento frecuente entre el uso de normativa contra el terrorismo y el resurgimiento de estados de excepción *de facto*. A los Estados se les recordaron sus obligaciones en materia de proclamación, notificación y derogación; se les alentó a que hicieran un mejor uso del derecho común a la hora de hacer frente a los problemas jurídicos; se les recordó la alta tasa de superposición que existe entre los estados de excepción *de facto* y permanentes, con violaciones sostenidas y graves de los derechos humanos; y se les instó a que instituyeran la supervisión independiente de la legislación contra el terrorismo y la práctica administrativa fin de garantizar que las medidas contra el terrorismo no supusieran un grave detrimento de las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos.
5. La Relatora Especial, que es una de las 38 entidades integrantes del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo de la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas, ha asignado gran prioridad al trabajo dentro de la estructura de las Naciones Unidas propiamente dicha¹. La Relatora Especial está firmemente comprometida con el enfoque de “todas las Naciones Unidas” de la lucha

¹ Véase <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/about-task-force>.

contra el terrorismo, pilar esencial del cual son los derechos humanos, como se enuncia en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo². La Relatora Especial es una activa participante en los múltiples grupos de trabajo temáticos del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (incluidos los grupos de trabajo de apoyo a las víctimas del terrorismo; sobre un enfoque de prevención y lucha contra el terrorismo que tenga en cuenta las cuestiones de género; sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y el estado de derecho en la lucha contra el terrorismo; sobre los combatientes terroristas extranjeros; y sobre las estrategias nacionales y regionales de lucha contra el terrorismo) y ha contribuido de manera sustancial a varios proyectos de investigación y de políticas dimanados de los grupos de trabajo³. Con una sólida relación de apoyo con la Oficina contra el Terrorismo, la Relatora Especial es uno de los signatarios del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas, habiendo colaborado estrechamente con la Oficina en la redacción y aprobación del Pacto⁴. La Relatora Especial también participó en la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas de Jefes de Organismos Antiterroristas de los Estados Miembros convocada por el Secretario General en junio de 2018, en la cual se dirigió a los asistentes para destacar la importancia de integrar los derechos humanos en la coordinación de las actividades de reunión e intercambio de inteligencia.

6. En el año transcurrido, la Relatora Especial participó ampliamente en las actividades de las organizaciones no gubernamentales, los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil. Se celebraron reuniones, entre otros lugares, en Chatham House (Londres), el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (Washington, D.C.) y el Palacio de las Naciones (Ginebra), y se mantuvieron extensas consultas con las organizaciones de la sociedad civil durante las visitas a Bélgica y Francia. La Relatora Especial destaca el trabajo en curso con las organizaciones no gubernamentales encaminado a asegurar un mayor acceso de esas organizaciones y los defensores de los derechos humanos a la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas, así como una mayor transparencia por parte de las entidades que componen esa arquitectura. La Relatora Especial hace hincapié en su compromiso de incorporar la perspectiva de género mediante la inclusión de organizaciones que se dedican a cuestiones relacionadas con los derechos de las mujeres en las reuniones centradas en la lucha contra el terrorismo que se celebren bajo los auspicios de su mandato.

7. La Relatora Especial ha contribuido a varios debates nacionales sobre seguridad nacional y legislación contra el terrorismo, aportando opiniones en su calidad de experta sobre los proyectos de ley, en particular en Australia, en febrero de 2018, y en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en julio de 2018. La Relatora Especial ha publicado múltiples comunicaciones relativas al uso de las leyes sobre seguridad nacional y antiterrorismo contra los activistas de la sociedad civil en muchos países. Advierte asimismo del uso indebido de la legislación contra el terrorismo y la práctica administrativa para reprimir la disidencia legítima y limitar la libertad de expresión. La Relatora Especial ha venido colaborando constructivamente con el Grupo de Acción Financiera, la Oficina del Coordinador de la Unión Europea para la Lucha contra el Terrorismo y la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas.

² Resolución 60/288 de la Asamblea General.

³ Véase Oficina de Lucha contra el Terrorismo, Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y Organización Internacional de Policía Criminal, *The Protection of Critical Infrastructure against Terrorist Attacks: Compendium of Good Practices* (2018).

⁴ Véanse www.un.org/es/counterterrorism/hlc/index.shtml; A/72/840, anexo III.

III. La Carta de las Naciones Unidas y el papel del Consejo de Seguridad en la regulación del terrorismo

8. La regulación jurídica del terrorismo ha planteado considerables problemas para el orden jurídico mundial durante muchos decenios. Los Estados han respondido en los planos nacional, regional e internacional por múltiples vías jurídicas y políticas⁵. Si bien el Consejo de Seguridad ha estado razonablemente activo en cuestiones relacionadas con la lucha contra el terrorismo, históricamente, las resoluciones pertinentes se han referido específicamente a situaciones particulares⁶, con una excepción⁷. Especialmente, antes del 11 de septiembre de 2001, no se habían aprobado resoluciones en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas que impusieran a los Estados el deber jurídico de introducir tipos específicos de legislación contra el terrorismo.

9. En el plano internacional, la regulación multilateral del terrorismo con anterioridad a los ataques del 11 de septiembre de 2001 se llevó a cabo principalmente mediante tratados. Esos tratados relativos a la represión, que se centraban en responder a ciertas amenazas o acciones, abarcaban desde los acuerdos de amplio alcance hasta los acuerdos con objetivos más concretos. Esos tratados ilustran la capacidad de los Estados para adoptar un modelo cuasilegislativo en respuesta al terrorismo, con la participación multilateral de varios Estados. Algunos de los primeros acuerdos fueron los siguientes: a) el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Convenio de Tokio) de 1963⁸; b) el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (Convenio de La Haya) (1970)⁹; c) la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes de 1979¹⁰; d) el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil de 1971¹¹; y e) la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, de 1973¹². Esos tratados constituyen una importante provisión de consenso multilateral sobre el alcance de los actos terroristas y las obligaciones específicas de actuar pactadas por los Estados. Hasta la fecha, no ha sido posible llegar a un acuerdo sobre el proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, que incluya una definición de terrorismo¹³, y esa falta de consenso de los Estados constituye una limitación para la Sexta Comisión de la Asamblea General. No obstante, la falta de acuerdo en la Sexta Comisión no debe entenderse como una prueba de que no existe un acuerdo entre los Estados en cuanto al alcance de sus obligaciones y su capacidad de regular el terrorismo. La ausencia de un tratado amplio no debería desviar la atención del consenso sustancial que existe entre los Estados y

⁵ La supervisión de esas actividades corre a cargo, entre otros, de los tribunales de derechos humanos; véase, por ejemplo, Ana Salinas de Frías, *Counter-Terrorism and Human Rights in the Case Law of the European Court of Human Rights* (Council of Europe Publishing, 2013).

⁶ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 748 (1992) sobre Libia; [1054 \(1996\)](#) y [1070 \(1996\)](#) sobre el Sudán; y [1267 \(1999\)](#) sobre el Afganistán.

⁷ De manera poco usual, el párrafo 1 de la resolución [1269 \(1999\)](#) del Consejo de Seguridad no se refiere a una situación en un país en particular, sino que “Condena inequívocamente todos los actos, métodos y prácticas terroristas por considerarlos criminales e injustificables, independientemente de su motivación y dondequiera y por quienquiera que sean cometidos, en todas sus formas y manifestaciones, en particular los que puedan representar una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”.

⁸ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 704, núm. 10106.

⁹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 860, núm. 12325.

¹⁰ Resolución [34/146](#) de la Asamblea General, anexo.

¹¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 974, núm. 14118.

¹² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1035, núm. 15410.

¹³ Danja Blöcher, “Terrorism as an international crime: the definitional problem”, *Eyes on the ICC*, vol.8, núm. 1 (2011), págs. 107 y 113.

de la amplitud y alcance de la regulación jurídica. El hecho fundamental es que las negociaciones sobre un tratado multilateral amplio sobre el terrorismo han permitido llegar a acuerdos sobre aspectos concretos de la regulación del terrorismo mundial por conductos importantes, aunque en su mayor parte no reconocidos.

10. Aun cuando la celebración de tratados fue un aspecto dominante de la regulación del terrorismo antes del 11 de septiembre de 2001, y lo sigue siendo hoy día¹⁴, en opinión de la Relatora Especial, esa práctica ha sido superada por el papel abiertamente decisorio que asumió el Consejo de Seguridad al regular las respuestas de los Estados al terrorismo mediante la aprobación de resoluciones¹⁵. Esa deriva en el enfoque regulatorio se complementa con el papel cada vez más importante que desempeñan algunos procesos regulatorios regionales¹⁶, junto con el establecimiento de entidades regulatorias especializadas que se ocupan de aspectos específicos de la práctica de los Estados que se interrelacionan con la lucha contra el terrorismo¹⁷. 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 Relatora Especial expresa su grave preocupación por que las protecciones constitucionales e internas bien arraigadas de los derechos humanos que están incorporadas en los sistemas jurídicos nacionales de muchos países estén perdiendo importancia o fuerza en el nuevo entorno regulatorio. Desde una perspectiva general, tal parece que en las resoluciones del Consejo de Seguridad se ha instado, y en ocasiones obligado, en términos generales a los Estados a que apliquen regímenes de sanciones y medidas contra el terrorismo (cuestión que se examina más a fondo en la sección IV. B)¹. El alcance y el efecto de esos regímenes y medidas son, precisamente, los elementos de mayor interés para el presente informe, en el que se abordan el proceso y los procedimientos de esa deriva, y sus consecuencias para las protecciones de los derechos humanos. En el informe se afirma la importancia de la participación multilateral y recíproca de los Estados en la regulación del terrorismo y de que se vele al mismo tiempo por la protección efectiva de los derechos humanos.

11. La Relatora Especial recuerda que en el párrafo 1) del Artículo 24 de la Carta se confiere al Consejo de Seguridad la “responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”, y se le otorga una serie impresionante de poderes en virtud de sus Capítulos VI y VII¹⁸. Al mismo tiempo, en virtud del Artículo 10, la Asamblea General está expresamente facultada para formular recomendaciones al Consejo y a los Estados Miembros sobre “cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de [la] Carta”, con lo que se afirma su competencia propia en cuestiones de paz y seguridad. En la Carta también se reconocen expresamente los derechos humanos como fundamento de sus propósitos y principios. Al dejar establecidos los propósitos de las Naciones Unidas, el Artículo 1 de la Carta afirma el desarrollo y estímulo del “respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. Esa

¹⁴ Por ejemplo, el Protocolo que modifica el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 2014.

¹⁵ Paul C. Szasz, ‘The Security Council starts legislating’, *American Journal of International Law*, vol. 96, núm. 4 (octubre de 2002), pág. 901.

¹⁶ Por ejemplo, véanse el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, aprobado en 2005, y su Protocolo Adicional, aprobado en 2015; Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y el Consejo de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo, por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.

¹⁷ Véase, por ejemplo, www.fatf-gafi.org (Grupo de Acción Financiera) y www.thegctf.org (Foro Mundial contra el Terrorismo).

¹⁸ Bardo Fassbender, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community* (Leiden, Bélgica, Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

afirmación se define específicamente en el Artículo 55 de la Carta, en que se vinculan las condiciones de estabilidad y bienestar y las relaciones amistosas entre las naciones, “basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”, al “respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades” (párrafo c) del Artículo 55). La Relatora Especial observa que esos principios de respeto y la observancia de los derechos humanos no son meras obligaciones de proyección hacia fuera, sino también hacia dentro: esos principios guían las acciones de todas las instituciones y entidades creadas y reguladas por la Carta en el ejercicio de sus facultades, al tiempo que las acciones de todas las instituciones y entidades de las Naciones Unidas se fundamentan por igual en la obligación de respetar y promover los derechos humanos en todas sus actividades, complementada por las obligaciones del derecho internacional consuetudinario de respetar y promover ciertos derechos humanos fundamentales, como corresponde a la personalidad jurídica internacional de las Naciones Unidas.

IV. Papel del Consejo de Seguridad en el período posterior al 11 de septiembre de 2001

12. La contextualización del papel y la práctica del Consejo de Seguridad después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 precisa una breve reflexión sobre la ampliación del papel del Consejo en el período posterior a la Guerra Fría, cuando un Consejo revitalizado ejerció con determinación funciones regulatorias en una gama más amplia de situaciones de guerra y de paz. Un cambio notable fue la ampliación práctica por el Consejo del concepto de lo que constituía “una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”. Ese cambio, motivado por los nuevos desafíos a la paz y la seguridad, abarcó situaciones que habitualmente habrían quedado al margen de lo que se entendía por el alcance de las medidas colectivas en virtud de la Carta¹⁹. Ello incluía las situaciones de conflicto armado no internacional, las violaciones graves de los derechos humanos que constituían crímenes de lesa humanidad, las crisis humanitarias, los golpes de Estado y otras amenazas graves para el orden democrático de un Estado. En formas evidentes, la ampliación de las “amenazas a la paz y la seguridad” sentó las bases para hacer extensivas esas amenazas a las experiencias de terrorismo a escala mundial, regional y nacional. En el decenio anterior a los sucesos del 11 de septiembre, el Consejo de Seguridad siguió ampliando su papel al centrarse en cuestiones que trascendían cualquier conflicto o situación particular²⁰, para abordar, entre otras cosas, la protección de los niños (resoluciones 1261 (1999), 1265 (1999), 1296 (2000) y 1314 (2000)) y los civiles (resoluciones 1265 (1999) y 1296 (1999)) en situaciones de conflicto armado; el papel de las mujeres en el contexto de la paz y la seguridad (resolución 1325 (2000)); las corrientes de armas pequeñas y ligeras a África (resolución 1209 (1998)); el VIH/SIDA (resolución 1308 (2000)); así como el terrorismo internacional (resolución 1269 (1999)). Sin embargo, la Relatora Especial subraya que, pese a que los elementos en común con las ampliaciones de competencia del Consejo después de la Guerra Fría, la regulación del terrorismo por el Consejo tiene dimensiones singulares y específicas. Esos elementos también plantean problemas considerables para la

¹⁹ Uno de los primeros ejemplos es la resolución 688 (1991) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo declaró que las consecuencias de “los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí [...] ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región”.

²⁰ Susan Lamb, “Legal limits to United Nations Security Council powers”, en Guy S. Goodwin-Gill y Stefan Talmon, eds., *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie* (Oxford University Press, 1999), pág. 361.

promoción y protección eficaces de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

13. Desde los trágicos y devastadores sucesos del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad ha emitido importantes declaraciones de índole general sobre la prevención del terrorismo: declaraciones claras, al menos en su sentido retórico, y que refuerzan innegablemente el deber de los Estados de prevenir y reprimir el terrorismo. Esas novedades se ajustan a una función legislativa cada vez más importante que vienen desempeñando más ampliamente las organizaciones internacionales, pero muy en especial el Consejo de Seguridad en el contexto de la lucha contra el terrorismo. La Relatora Especial advierte que esa actividad legislativa amplia tiene la capacidad de coartar la legítima soberanía de los Estados, puede anular las protecciones constitucionales y legislativas nacionales de los derechos humanos y puede contribuir a impedir el debate amplio y sostenido entre los Estados, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil sobre cómo salvaguardar los derechos humanos y la seguridad en el contexto del terrorismo. Las resoluciones aprobadas por el Consejo se caracterizan por varios elementos en común, en particular, la considerable velocidad con que se redactan, se debaten y se aprueban; la falta de colaboración con los agentes de la sociedad civil para determinar las repercusiones jurídicas, políticas, sociales y culturales de esas resoluciones; la falta de parámetros en materia de derechos humanos o de rendición de cuentas en los casos de violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario que puedan derivarse de su aplicación; y la falta de atención a los efectos desproporcionadamente perjudiciales para el disfrute de derechos humanos específicos que producen las formas selectivas de regulación del terrorismo. Por último, como se señaló en el informe anterior de la Relatora Especial (A/72/495), dado que las resoluciones carecen de una definición convenida y amplia de terrorismo que se aplicara sistemáticamente en todas las medidas regulatorias, los Estados y las organizaciones regionales quedan en libertad para formular sus propias definiciones a la hora de aplicarlas, con la consecuencia de que una amplia gama de grupos, personas y actividades pasa a ser objeto de la regulación contra el terrorismo.

A. Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad

14. Entre las resoluciones aprobadas a raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 se destaca la resolución 1373 (2001). Muchos comentaristas han inferido que la resolución dio realce a la obligación de los Estados de combatir el terrorismo, que, antes de que se aprobara esa resolución, solo debían cumplir un “bajo umbral [de] debida diligencia”²¹. Al examinar las disposiciones del Consejo de Seguridad tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, dos etapas se hacen evidentes. Inmediatamente después de los atentados, el Consejo aprobó las resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001) y amplió con esta última el régimen de sanciones selectivas establecido en virtud de la resolución 1267 (1999). Las resoluciones posteriores en el ámbito de la lucha contra el terrorismo se apoyaron en esos dos soportes temáticos hasta que el surgimiento del Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL) llevó al Consejo a aprobar un amplio conjunto de nuevas medidas en sus resoluciones 2170 (2014), 2178 (2014) y 2396 (2017), que se consideraron necesarias para hacer frente a la amenaza que planteaban el EIIL y el fenómeno de los “combatientes extranjeros”. Esta segunda etapa de acción legislativa por parte del Consejo sigue en curso, al aprobar el Consejo en 2017 un número sin precedentes de resoluciones con una diversidad temática

²¹ Véase James Thuo Gathii, *War, Commerce, and International Law* (Oxford University Press, 2010), pág. 235.

relacionada con el terrorismo (en particular las resoluciones [2341 \(2017\)](#), [2354 \(2017\)](#), [2368 \(2017\)](#), [2370 \(2017\)](#) y [2395 \(2017\)](#)).

15. En su resolución [1368 \(2001\)](#), aprobada el 12 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad condenó los atentados terroristas del 11 de septiembre e hizo un llamamiento a los miembros de la comunidad internacional a que redoblaran sus esfuerzos por prevenir y reprimir los actos de terrorismo. El 28 de septiembre, el Consejo aprobó la resolución [1373 \(2001\)](#), en virtud del Capítulo VII de la Carta. La resolución [1373 \(2001\)](#), una de las resoluciones de mayor trascendencia jamás aprobadas por el Consejo, con el enorme respaldo del consenso político internacional, impuso obligaciones ineludibles a los Estados²². Como observó un destacado académico, la resolución manifestó un carácter legislativo inusual ya que estipulaba la adopción por los Estados de medidas generales obligatorias, con intención vinculante. Además, si bien su aprobación fue en respuesta a los atentados del 11 de septiembre, las medidas estipuladas no se limitaban a una situación o conflicto específico que afectara a la paz y la seguridad internacionales, ni tampoco se preveían plazos explícitos o implícitos para su aplicación²³. La resolución ha sido aclamada como un acontecimiento histórico²⁴, al adoptar el Consejo la “medida histórica”²⁵ de “legisla[r] para el resto de la comunidad internacional”²⁶.

16. La resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad obligaba a los Estados, entre otras cosas, a que tipificaran como delitos las actividades terroristas; congelaran los activos financieros de los terroristas y las personas que participaran en actos de terrorismo o facilitaran su comisión; prohibieran a otras personas que pusieran fondos a disposición de los terroristas; y denegaran cobijo a esas personas o grupos. En la resolución, el Consejo decidió que los Estados debían velar por el enjuiciamiento de los terroristas, proporcionarse recíprocamente asistencia en lo referente a los procedimientos penales contra los autores de delitos de terrorismo, imponer controles eficaces de fronteras e intercambiar información en relación con los movimientos de terroristas o redes de terroristas y los documentos de viaje alterados o falsificados. En la resolución también se señalaba a la atención el vínculo entre el terrorismo internacional y la “delincuencia organizada transnacional, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales”, y se ponía de relieve la necesidad de la coordinación internacional para hacer frente a ese grave problema. De manera excepcional, en la resolución se estableció un nuevo mecanismo en la forma de un Comité contra el Terrorismo encargado de verificar la aplicación de la resolución por los Estados Miembros. El lenguaje utilizado por el Consejo (“decide que todos los Estados”) indicaba que diversas disposiciones contenían instrucciones de obligatorio cumplimiento en un estilo característico de una ley, lo que se confirmó también en las resoluciones posteriores que se referían a “obligaciones” establecidas en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#) (véanse las resoluciones del Consejo [1611 \(2005\)](#), [1618 \(2005\)](#), [2133 \(2014\)](#) y [2178 \(2014\)](#)).

²² Wondwossen D. Kassa, “Rethinking the no definition consensus and the would have been binding assumption pertaining to Security Council resolution [1373 \(2001\)](#)”, *Flinders Law Journal*, vol. 17, núm. 1 (2015), págs. 127 y 128.

²³ Paul C. Szasz, “The Security Council starts legislating”, *American Journal of International Law*, vol. 96, núm. 4 (octubre de 2002), págs. 901 y 902.

²⁴ Véase [S/PV.4413](#) (12 de noviembre de 2001), intervención del representante del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

²⁵ Véase [S/PV.4950](#) (22 de abril de 2004), en que el representante de Angola declaró que al «aprobar la resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo de Seguridad tomó la medida histórica de poner en vigor legislación que vinculaba a todos los Estados en la lucha contra el terrorismo».

²⁶ Véase [A/56/PV.25](#) (15 de octubre de 2001), intervención del representante de Costa Rica.

17. En la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y las resoluciones de seguimiento se ha hecho especial hincapié en la represión de las fuentes de financiación y apoyo al terrorismo. En la resolución 1373 (2001) se impuso a los Estados obligaciones vinculantes en lo referente a la prohibición y penalización de la financiación de los actos de terrorismo, la prevención y represión de esos actos, y la congelación de los fondos y activos de las personas que cometían actos de terrorismo o los apoyaban. Esas obligaciones se basan en las disposiciones del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo²⁷. Con el Convenio aprobado en 1999, pero sin haber entrado aún en vigor en septiembre de 2001, el Consejo se cercioró de que sus disposiciones sustantivas fueran vinculantes para todos los Estados Miembros en virtud del Capítulo VII de la Carta. Aun cuando el Convenio fue aprobado por la Asamblea General sin que se sometiera a votación, las medidas del Consejo obviaban de hecho los procesos internos de ratificación de los instrumentos jurídicos internacionales, al menos en lo tocante a las disposiciones recogidas en la resolución 1373 (2001). Cabe destacar también que el Consejo optó por no adoptar explícitamente la definición de actos de terrorismo utilizada en el Convenio.

18. El Consejo de Seguridad ha reafirmado las obligaciones que figuran en la resolución 1373 (2001) y ha formulado nuevas recomendaciones en las resoluciones posteriores. Cabe señalar que, en su resolución 1624 (2005), el Consejo abordó la cuestión de la “justificación o glorificación (apología)” y la “incitación a la comisión de actos de terrorismo por motivos de extremismo e intolerancia”, e instó a todos los Estados a que prohibieran por ley la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo y a que impidieran dicha conducta. Una vez más, el Consejo se abstuvo de ofrecer una definición de los términos pertinentes. La Relatora Especial observa que en la resolución de 2005 se hace hincapié por primera vez en un párrafo dispositivo en que los Estados deben cumplir “las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho relativo a los refugiados y el derecho humanitario”. Se hace referencia específicamente a los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Relatora Especial señala el largo tiempo transcurrido evidentemente entre 2001 y 2005 para que el Consejo formulara obligaciones específicas en materia de derechos humanos en la regulación contra el terrorismo y recuerda una vez más la Carta y las disposiciones sobre derechos humanos que figuran en ella, así como sus dimensiones de proyección hacia dentro y hacia fuera.

B. Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre sanciones

19. A la par con el ámbito temático de la resolución 1373 (2001), a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1390 (2002) y en resoluciones posteriores, reforzó el régimen de sanciones establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) contra los dirigentes talibanes en el Afganistán y reformuló las sanciones para convertirlas en un régimen mundial abierto centrado en cualquier “persona, grupo, empresa o entidad asociada con Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes”, no vinculado a una situación o conflicto en particular. En su resolución 1617 (2005), aprobada en virtud del Capítulo VII de la Carta, el Consejo decidió “que los actos o actividades que determinarán qué personas, grupos, empresas o entidades pueden calificarse de “asociados” con Al-Qaida, Osama bin Laden y los talibanes” incluyen “la participación en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos o actividades ejecutados por Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido

²⁷ Resolución 54/109 de la Asamblea General, anexo.

o derivado de ellos o realizados en o bajo su nombre, junto con ellos o en apoyo de ellos; el suministro, la venta o la transferencia de armas y pertrechos a ellos”; “[e]l reclutamiento en favor de [ellos]”; y “[e]l apoyo de otro tipo a actos o actividades ejecutados por [ellos]”. La adición de “el apoyo de otro tipo a actos o actividades ejecutados por” amplió la noción y abrió las puertas a las definiciones extensivas de apoyo [material] al terrorismo y de actos de terrorismo en el derecho interno que en ocasiones han llevado a sancionar o incluso a tipificar como delitos las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y los agentes humanitarios, o a penalizar las relaciones personales o familiares²⁸.

20. Se ha criticado el régimen de sanciones por vulnerar varios derechos humanos, en particular el derecho a las garantías procesales y a una reparación efectiva, por su falta de transparencia, y por la falta de salvaguardias contra la aplicación arbitraria (véanse [A/65/268](#) y [A/HRC/34/61](#)). Persisten las inquietudes, pese a que determinadas mejoras han contribuido a mitigar algunas de esas deficiencias, como la inclusión de exenciones humanitarias, la publicación de las directrices que rigen la inclusión o supresión de nombres en la lista y el resumen de los motivos para la inclusión en ella, la publicación de los exámenes judiciales nacionales, y, además, la creación de la Oficina del Ombudsman (limitada a la lista de Dáesh y Al-Qaida). Como advirtió mi predecesor, al proceso “le sigue faltando transparencia innecesariamente” y el acceso a la información sigue siendo problemático ([A/HRC/34/61](#), párrs. 17 a 20), incluso para el Ombudsman. El anterior Ombudsman expresó su preocupación por la insuficiente transparencia del proceso y las insuficientes garantías institucionales de independencia que se reconocían a la Oficina del Ombudsman²⁹.

21. La Relatora Especial se refiere al proceso largo y difícil que fue necesario transitar a fin de aliviar las adversas consecuencias para los derechos humanos del régimen de sanciones, que fue establecido sin antes haber considerado debidamente sus efectos en una amplia gama de derechos humanos y sin una evaluación a fondo de los efectos *a posteriori* en los derechos humanos. La Relatora Especial observa que en las resoluciones sobre sanciones hay un número mucho menor de referencias directas a los derechos humanos y a las obligaciones derivadas del derecho humanitario que en otras resoluciones contra el terrorismo, cuestión no meramente de corte cosmético, sino que apunta a una importante diferencia y contextualización regulatoria en el caso de esas resoluciones. En opinión de la Relatora Especial, no se justifica esa distinción.

C. Procedimiento del Consejo de Seguridad y resoluciones del Consejo relativas a la lucha contra el terrorismo

22. La Relatora Especial es plenamente consciente de que el Consejo de Seguridad no opera al margen de las situaciones que amenazan la paz y la seguridad. Como demostraron los sucesos del 11 de septiembre de 2011, hay momentos en que los Estados y la comunidad internacional deben movilizarse rápida y eficazmente para combatir las nuevas amenazas y hacer frente a las lagunas regulatorias que ponen en peligro la seguridad mundial. Sin embargo, en otros contextos, los procedimientos del Consejo han funcionado de forma tal que han permitido la participación amplia y significativa de los Estados, así como las consultas con los diversos agentes, en

²⁸ Véase Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security* (2017). La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad ha llevado a los Estados a preparar sus propias listas de terroristas. Podría decirse que ese enfoque autointerpretativo es más perjudicial para los derechos humanos que las listas específicas aprobadas por el Consejo de Seguridad porque esos procesos carecen de mediación y debate colectivos.

²⁹ Véase www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/20151123openbriefing_1.pdf.

particular los representantes de la sociedad civil y los expertos, a fin de determinar y examinar las probables consecuencias de las exhortaciones y exigencias del Consejo³⁰. Medidas a lo largo de un período de 17 años, las resoluciones del Consejo relativas a la lucha contra el terrorismo manifiestan un claro patrón de creación por la vía rápida, y una notable ausencia de consultas y participación amplias. Esta situación se ve agravada por la exclusión casi absoluta de los agentes de la sociedad civil de la arquitectura antiterrorista mundial de las Naciones Unidas³¹.

23. La Relatora Especial subraya que ese proceso normativo acelerado tiene importantes consecuencias para el escrutinio público y los debates y aportaciones de los agentes pertinentes, sobre todo los Estados Miembros que no son miembros del Consejo de Seguridad, y las organizaciones de la sociedad civil. Como se ha puesto de relieve en el presente informe, las resoluciones del Consejo, como la 2178 (2014), muchas de cuyas disposiciones son demasiado generales y vagas e incluyen términos como “acto de terrorismo” que no guardan relación con definición o descripción específica alguna de una conducta prohibida, pueden crear delitos penales definidos de forma amplia que no alcanzan a satisfacer el principio de legalidad. Los delitos penales definidos de forma amplia también llevan implícita la transgresión del principio de proporcionalidad. Además, las resoluciones recientes del Consejo han pasado de lleno a expresar la regulación del derecho penal, con vínculos con frecuencia poco claros entre la complicidad o las tentativas de delito y los delitos mayores relacionados con los actos terroristas. Ese paso tiene consecuencias trascendentales para la regulación de la conducta y vulnera expresamente el derecho de las personas a las debidas garantías procesales en los países que aplican las resoluciones del Consejo, como se estipula en la Carta. La Relatora Especial señala que las consultas sustantivas en las etapas de redacción y negociación con los expertos en derecho penal y derechos humanos de diferentes sistemas jurídicos, sobre todo los expertos del sistema de las Naciones Unidas, revelarían y posiblemente aliviarían esas consecuencias regulatorias. Actualmente, esas aportaciones son poco probables en vista de la celeridad y carácter cerrado del proceso de redacción de resoluciones relativas a la lucha contra el terrorismo.

D. Resoluciones del Consejo de Seguridad y combatientes extranjeros

24. Las actividades del EIIL y de otros grupos armados en el Iraq y la República Árabe Siria y la afluencia de combatientes extranjeros a la región dieron lugar a la aprobación de la resolución 2170 (2014) del Consejo de Seguridad, a la que siguió muy poco después la aprobación de la resolución 2178 (2014). Si bien ambas resoluciones fueron aprobadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, la resolución 2178 (2014) se basa específicamente en el modelo creado por la resolución 1373 (2001), que estableció un conjunto de obligaciones legislativas de gran alcance para todos los Estados Miembros.

25. En su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad definió a los “combatientes terroristas extranjeros” como “las personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados”. De conformidad con la resolución, los Estados estaban obligados a prevenir y reprimir el reclutamiento, la organización, el transporte o el equipamiento de esos

³⁰ Loraine Sievers y Sam Dawes, *The Procedure of the UN Security Council*, 4^a ed. (Oxford University Press, 2014).

³¹ Stephanie David y Bailey Theado, *The United Nations Counter-Terrorism Complex: Bureaucracy, Political Influence and Civil Liberties* (Federación Internacional de los Derechos Humanos, 2017).

combatientes terroristas extranjeros, impidiendo incluso su salida, entrada y tránsito. La Relatora Especial opina que esas obligaciones deben cumplirse en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario. En la resolución también se exigía que los Estados promulgaran la legislación necesaria para enjuiciar a las personas que viajaran o intentaran viajar a otro Estado con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas, o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso las personas que financiaran y organizaran los viajes de “combatientes terroristas extranjeros” o que los reclutaran. En la resolución no se especificaba cómo se evaluaría ese cumplimiento del derecho internacional, ni se ofrecía a los Estados orientación específica alguna, pero sí se establecían instrucciones concretas en otros aspectos. Cabe destacar la importancia decisiva de los numerosos debates que vienen teniendo lugar en esta esfera en relación con la aplicación del derecho internacional humanitario, la forma en que los ámbitos de aplicación material del artículo 3 que son comunes a los Cuatro Convenios de Ginebra y al Protocolo Adicional II se entrecruzan en tiempo real y espacio territorial con las definiciones contenidas en las resoluciones del Consejo, y la forma en que las resoluciones pudieran afectar a la norma jurídica de la libre determinación que sigue siendo pertinente.

26. Además de lo anterior, en su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad instó a los Estados a que adoptaran medidas para hacer frente al extremismo violento, que puede conducir al terrorismo, incluso previniendo la radicalización, el reclutamiento y la movilización, y a que colaboraran con las comunidades locales y agentes no gubernamentales pertinentes. Los Estados debían cooperar además a la hora de hacer frente a la amenaza del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, en cumplimiento de sus obligaciones en virtud del derecho internacional; aumentar la eficacia de sus acuerdos de asistencia judicial recíproca en asuntos penales³²; e intensificar y acelerar el intercambio de información operacional para impedir la entrada a sus territorios, o el tránsito por ellos, de personas que se cree son combatientes terroristas extranjeros³³. El Consejo también pidió a los Estados que exigieran a las compañías aéreas que operaban en sus territorios que proporcionaran a las autoridades nacionales competentes información anticipada sobre los pasajeros y que mejoraran la cooperación internacional, regional y subregional a fin de facilitar la detección de pautas de viaje seguidas por los combatientes terroristas extranjeros, e impidieran que los terroristas se aprovecharan de la tecnología. Las consecuencias para los derechos humanos de esas disposiciones regulatorias son enormes, pues vulneran el principio de no devolución, la libertad de circulación y expresión, y el derecho al respeto de la vida privada y familiar.

27. La obligación de compartir información se ha hecho extensiva no solo a las personas que responden a la definición de combatiente terrorista extranjero según la resolución [2178 \(2014\)](#), sino también, en virtud de la resolución [2396 \(2017\)](#), a sus familiares “que viajen de regreso a sus países de origen o de nacionalidad, o a terceros países, desde zonas de conflicto”. La atención que centra el Consejo de Seguridad en los familiares representa un importante cambio normativo y procesal, más aún a la luz del interés manifiesto del Consejo en regular el “espacio predelictivo”. La gama de agentes afectados por esas resoluciones crea un efecto multiplicador en términos de derechos humanos, pues las consecuencias en ese ámbito afectan a un grupo mucho mayor que el que pudiera sugerir el tema de las resoluciones, con un efecto

³² En el párrafo 24 de su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad recomienda que “en ausencia de instrumentos o disposiciones aplicables», los Estados «cooperen en la medida de lo posible sobre la base de la reciprocidad o caso por caso”.

³³ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#), párr. 9, [2322 \(2016\)](#) y [2396 \(2017\)](#), párrs. 3 y 22.

desproporcionado en los grupos vulnerables y desfavorecidos, particularmente las mujeres y los niños.

28. A partir del cuerpo de recomendaciones y medidas vinculantes precedentes, en su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad exhortó a los Estados a que redoblaran sus esfuerzos aplicando medidas que podrían tener aún más consecuencias graves para los regímenes jurídicos internos, sobre todo al transformar las recomendaciones que figuran en las resoluciones anteriores en obligaciones vinculantes en virtud del Capítulo VII de la Carta. Esos efectos jurídicos internos influyen directamente en las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y pudieran, de hecho, neutralizar la capacidad de las normas e instituciones nacionales de derechos humanos para proteger con eficacia a los ciudadanos y no ciudadanos por igual.

29. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad exigió que los Estados establecieran sistemas de información anticipada sobre los pasajeros “a fin de detectar la salida de su territorio, o el intento de viaje a él o de entrada o tránsito por él, en aeronaves civiles, de combatientes terroristas extranjeros” y otras personas designadas, y que reunieran, procesaran y analizaran los datos del registro de nombres de los pasajeros. En esa resolución se alentaba a los Estados a que compartieran esa información para su uso por las autoridades nacionales competentes, “respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales, con el fin de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y los viajes conexos”.

30. En la misma resolución, el Consejo de Seguridad también impuso la obligación de elaborar “listas de control o bases de datos de terroristas conocidos y presuntos, incluidos combatientes terroristas extranjeros, a fin de que los organismos de aplicación de la ley, los servicios de fronteras, las autoridades de aduanas, las entidades militares y los órganos de inteligencia las utilicen para el control de viajeros y la realización de evaluaciones de riesgos e investigaciones”, y decidió que los Estados Miembros “elaboren y apliquen sistemas de recogida de datos biométricos, que podrían incluir la toma de huellas dactilares, la fotografía, el reconocimiento facial y otras formas de recogida de datos biométricos pertinentes, a fin de verificar debidamente y de forma responsable la identidad de los terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros”. Las obligaciones pertinentes deben cumplirse oficialmente de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. A la Relatora Especial le preocupa profundamente que, en la práctica, eso pudiera ser una tarea ardua, dada la falta de orientación específica sobre cómo proteger los derechos humanos de que se trata. Además, sigue sin estar totalmente claro qué mecanismos han de utilizarse para resolver los conflictos entre los instrumentos y procesos que protegen los derechos humanos en el plano nacional y qué mandatos del Consejo se deben aplicar al regular tales actividades. Lamentablemente, en esos debates, las exhortaciones al cumplimiento de lo estipulado y los costos percibidos de su incumplimiento pudieran superar con creces la obligación de proteger los derechos humanos.

31. Si bien las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#) parecen seguir el mismo modelo de exigir el cumplimiento de disposiciones obligatorias de carácter general que la resolución [1373 \(2001\)](#), un análisis más profundo indica que se trata de instrumentos de mayor envergadura aún. Mientras que en la resolución [1373 \(2001\)](#) se tipificaba como delito la conducta que ya se había incluido en un convenio negociado bajo la égida de la Asamblea General y aprobado sin que se sometiera a votación, inversamente, la conducta tipificada como delito de conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 6 de la resolución [2178 \(2014\)](#) no estaba recogida en ningún instrumento negociado en el contexto de un proceso multilateral. Por consiguiente, a no ser que fuera en esa resolución, los Estados no tenían fundamento en el derecho internacional para tipificar como delitos

los viajes al exterior con intenciones “terroristas”. Del mismo modo, los Estados no tenían ninguna obligación previa en virtud del derecho internacional de elaborar listas de control, crear bases de datos biométricos y establecer sistemas de información anticipada sobre los pasajeros, ni de crear un registro de nombres de los pasajeros, como se establece en la resolución 2396 (2017). Las dificultades resultantes para aplicar la resolución 2178 (2014) con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos han sido abordadas por numerosos interesados, entre ellos el anterior Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo³⁴ y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)³⁵. Aun cuando se precisará un nivel de detalle comparable en lo que respecta a las amplias obligaciones establecidas más recientemente por el Consejo en su resolución 2396 (2017), los análisis preliminares sugieren que la protección de los derechos humanos se ha degradado de manera generalizada y que el proceso de transponer esas obligaciones al plano nacional es motivo de preocupación.

32. No está claro si se realizó algún análisis de proporcionalidad en cuanto a derechos en lo que respecta a la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad. No hubo colaboración con las organizaciones de la sociedad civil para determinar los efectos de la resolución en los derechos humanos. Algunas de las lagunas en materia de derechos humanos detectadas en la resolución han sido colmadas admirablemente por el Grupo de Trabajo sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y el estado de derecho en la lucha contra el terrorismo establecido por el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, bajo la dirección del ACNUDH, que ha proporcionado orientación concreta a los Estados sobre cómo pueden verse afectados los derechos humanos por las medidas adoptadas y cómo esas medidas pueden aplicarse de manera que respeten los derechos humanos³⁶. Expreso mi profunda preocupación por el hecho de que el alcance y la profundidad de la resolución constituyen una vasta injerencia en la regulación del derecho penal, en su definición más general, sin la correspondiente protección de los derechos y libertades, como sería la norma si ese mismo tipo de legislación fuera el producto de numerosos sistemas jurídicos nacionales.

E. Protección de los derechos humanos y resoluciones contra el terrorismo

33. La ampliación de los marcos, políticas y prácticas institucionales y jurídicos de la lucha contra el terrorismo después de los sucesos del 11 de septiembre de 2011 ha sido formidable³⁷. En las resoluciones aprobadas después de esa fecha, sobre todo las

³⁴ Véase [A/HRC/29/51](#).

³⁵ Véase [A/HRC/28/28](#).

³⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Guidance to States on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign Fighters* (Nueva York, Naciones Unidas, 2018), puede consultarse en www.ohchr/EN/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web%20final.pdf.

³⁷ Se creó una amplia estructura para apoyar esas normas. El Comité contra el Terrorismo fue establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y reforzado mediante la resolución 1624 (2005). La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo facilitó la capacidad de ejecución del Comité. De forma secuencial, el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo fue establecido por el Secretario General en 2005 y aprobado por la Asamblea General en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, aprobada en 2006. El Equipo Especial organiza su labor mediante grupos de trabajo y proyectos relacionados con la lucha contra el terrorismo. La Oficina de Lucha contra el Terrorismo fue establecida por la Asamblea General en su resolución 71/291.

resoluciones 1373 (2001), 2178 (2014) y 2396 (2017), el Consejo de Seguridad aseguró que la obligación de prevenir el terrorismo, junto con otros importantes deberes complementarios, correspondiera ahora a todos los Estados. Además, de un plumazo revolucionario, el Consejo se abstuvo de fijar límites geográficos o plazos específicos respecto de la imposición de esas normas en la resolución 1373 (2001)³⁸. Más recientemente, se ha descrito la resolución 2178 (2014), aprobada en virtud del Capítulo VII de la Carta, como “uno de los esfuerzos cuasilegislativos más importantes del Consejo desde la resolución 1373 (2001)”.

34. La Relatora Especial hace hincapié en los obstáculos fundamentales para la promoción y la protección de los derechos humanos que se derivan de una falta de definición convenida y precisa de terrorismo que pueda aplicarse en todas las resoluciones contra el terrorismo. Esa ausencia de definición ha persistido hasta el día de hoy. Ha habido algunos intentos de clarificar el concepto, pero han sido insuficientes para hacer frente a las deficiencias y violaciones existentes en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en su resolución 1566 (2004), el Consejo de Seguridad adoptó una definición de actos de terrorismo³⁹. Sin embargo, la Relatora Especial considera que la ausencia de una definición en un principio permitió que se desarrollara una doctrina de deferencia a las prácticas de lucha contra el terrorismo de los Estados en el período formativo de las disposiciones del Consejo en ese ámbito. La Relatora Especial señala, en particular, que los Estados parecen haber adoptado la terminología de la resolución 1566 (2004) como el umbral *de minimis*, que permite la adopción de definiciones nacionales amplias en muchas jurisdicciones. Esas definiciones pueden llevar a la vez a una ampliación de la aplicabilidad de las medidas estipuladas en las resoluciones del Consejo más allá de lo que puede caracterizarse legítimamente como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y, en consecuencia, más allá de las intenciones del Consejo. Tal situación también pone en tela de juicio la legalidad de las medidas adoptadas sobre la base de definiciones abarcadoras, sobre todo cuando las medidas de que se trata limitan los derechos humanos. Al ampliar las categorías de conductas y grupos o personas a las que se aplican esas medidas, se corre el riesgo de desvincularlas del propósito original y legitimador que figura en las resoluciones aprobadas por el Consejo.

35. Si bien las medidas previstas por el Consejo de Seguridad en su resolución 1373 (2001) tenían consecuencias de gran alcance para la protección de los derechos humanos, en la resolución no se hacía referencia general o específica alguna a la necesidad de que los Estados cumplieran las normas de derechos humanos en la represión del terrorismo⁴⁰. De hecho, en el preámbulo de la resolución se afirma la necesidad de combatir los actos terroristas “por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Habida cuenta de que en la Carta hay referencias sustanciales a la protección de los derechos humanos, ello constituiría una referencia implícita a la necesidad de promover y respetar las normas de derechos humanos. Sin embargo, la vaguedad de esta interpretación positiva solo sirve para poner de relieve la ausencia de una declaración explícita en la resolución, y “deja la impresión de que la protección de los derechos humanos es una consideración secundaria en la campaña contra el terrorismo, en lugar de un componente esencial de toda estrategia de lucha contra el terrorismo”⁴¹. Además, la única referencia explícita a las normas de derechos

³⁸ Vincent-Joël Proulx, “An incomplete revolution: enhancing the Security Council’s role in enforcing counter-terrorism obligations”, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 8, núm. 2 (mayo de 2017), pág. 303.

³⁹ Resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, párr. 3: La Relatora Especial subraya que el lenguaje del párrafo 5 de la resolución sugiere que con la definición no se pretendía reemplazar la que se adoptara mediante un proceso multilateral amplio.

⁴⁰ Federación Internacional de Helsinki para los Derechos Humanos, *Anti-Terrorism Measures, Security and Human Rights* (2003), págs. 41 y 42.

⁴¹ *Ibid.*, pág. 42.

humanos que se hace en los párrafos dispositivos de la resolución [1373 \(2001\)](#) aparece en el contexto de los refugiados y los solicitantes de asilo, respecto de quienes los Estados están obligados a adoptar medidas apropiadas para asegurar que esas personas no hayan estado involucradas en la comisión de actos terroristas.

36. En resoluciones posteriores, el Consejo de Seguridad comenzó a incorporar menciones a la necesidad de que los Estados aseguraran que “todas las medidas que se adopten para luchar contra el terrorismo se ajusten a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional y que deben adoptarlas de conformidad con ese derecho, en particular las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario”⁴². Más recientemente, las resoluciones del Consejo han comenzado a incorporar lenguaje según el cual las “medidas eficaces contra el terrorismo y el respeto de [...] el estado de derecho se complementan y refuerzan mutuamente” y que son “esenciales para el éxito de la lucha contra el terrorismo”⁴³. Además, en algunas resoluciones se ha hecho hincapié en la necesidad de hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo⁴⁴, entre ellas “ (...) la necesidad de promover el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales...”⁴⁵.

37. Aun cuando se han multiplicado las referencias al derecho internacional de los derechos humanos, la repercusión real de ese lenguaje genérico sin que en el texto se ofrezca una orientación clara y específica respecto de los derechos humanos es cuestionable. Esas inquietudes son particularmente pertinentes, habida cuenta de las importantes consecuencias que tienen para los derechos humanos las disposiciones de algunas de las resoluciones del Consejo de Seguridad. En ausencia de una evaluación integral de los efectos en los derechos humanos que permita integrar de manera significativa las consideraciones de derechos humanos, el lenguaje en el que se resalta la importancia de respetar los derechos humanos resulta vacío y artificial.

38. La arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas ha sido criticada constantemente por su falta de atención a las consecuencias para los derechos humanos de sus actos y actividades en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. Pese al número cada vez mayor de referencias a los tratados de derechos humanos en las resoluciones recientes del Consejo de Seguridad, en particular las resoluciones [2396 \(2017\)](#) y [2170 \(2014\)](#), en la práctica, los derechos humanos han quedado minimizados a una línea genérica en una resolución, reducidos a unas pocas preguntas en una encuesta sobre un país visitado, encomendados a un personal disperso en diversos órganos de la Secretaría y el Consejo de Seguridad, subordinados a criterios de seguridad en el programa de prevención del extremismo violento, e insuficientemente financiados en su programación⁴⁶. Los primeros ataques contra los derechos humanos se remontan al período inmediatamente posterior a los sucesos del 11 de septiembre de 2001, en particular, la falta de un contrapeso institucional oficial que apoyase la incorporación de una perspectiva de derechos humanos de las medidas que tomaron los países, la presentación de informes y la labor de evaluación por conducto del Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva⁴⁷; la ausencia total de vías

⁴² Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad [1535 \(2004\)](#); [1456 \(2003\)](#), párr. 6; y [1624 \(2005\)](#), párr. 4.

⁴³ Véanse las resoluciones [2129 \(2013\)](#), [2170 \(2014\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2395 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#).

⁴⁴ Véase la resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo, secc. I).

⁴⁵ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad [1963 \(2010\)](#) y [2129 \(2013\)](#).

⁴⁶ David Theado, *The United Nations Counter-Terrorism Complex*, pág. 78.

⁴⁷ La incorporación de asesores de derechos humanos en la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo representa un paso de avance, pero en sentido general el organismo no ha adoptado un enfoque basado en la incorporación de los derechos humanos; tiene un acceso limitado a las consultas con las organizaciones no gubernamentales en sentido general, y, específicamente, cuando realiza evaluaciones en los países; y el respeto de los derechos no es un

significativas y sistemáticas de acceso a la arquitectura antiterrorista para los agentes de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos; y la mínima capacidad de las entidades de derechos humanos existentes dentro de la arquitectura antiterrorista⁴⁸. La Relatora Especial afirma que el proceso y la sustancia en lo concerniente a los derechos humanos son motivos de preocupación acuciantes y fundamentales, razón por la cual precisan la participación expedita de la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas en su conjunto.

V. Promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo

39. La seguridad es un derecho humano, garantizado en su expresión más fundamental en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que, en su artículo 3, garantiza el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona sin distinción. Este principio se tradujo en una norma universal en los artículos 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que son partes 172 Estados Miembros. La seguridad y los derechos humanos no son dos prácticas o conceptos antagónicos. Más bien, están entrelazados y son interdependientes. La seguridad sin las protecciones de los derechos humanos es una ilusión, un coloso con pies de barro. Los derechos sin seguridad también son una quimera, pues nada significa poseer teóricamente todos los derechos si en la práctica las personas no están seguras en el hogar, en la calle, en la comunidad o en el país.

40. El Consejo de Seguridad desempeña un papel esencial en el mantenimiento y la protección de la paz y la seguridad internacionales. Igualmente esencial para la seguridad es el papel que desempeña el Consejo en la protección de los derechos humanos de las personas sujetas a su ámbito normativo. A medida que se ha ido ampliando la capacidad regulatoria del Consejo en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, también ha ido creciendo el alcance de su obligación de proteger los derechos humanos y velar por que se respeten. La Relatora Especial expresa su profunda preocupación por que el aumento continuado de la regulación contra el terrorismo puede perjudicar los derechos humanos más esenciales (la protección contra la tortura, la libertad de religión o creencia, la libertad de opinión y expresión, la libertad de reunión, la libertad de asociación) y tener consecuencias particularmente negativas para los grupos históricamente desfavorecidos, sobre todo las mujeres, lo que podría sentar las bases para la comisión de violaciones profundas e impunes de los derechos humanos y dar rienda suelta y sin traba a los Estados para utilizar las resoluciones del Consejo como mecanismo de defensa que les permitiría cometer violaciones generalizadas de los derechos humanos en nombre de la seguridad. Es hora de que el Consejo se comprometa a garantizar la totalidad de los propósitos de la Carta y siga cumpliendo sus obligaciones en materia de derechos humanos.

41. Un examen minucioso de las prácticas internas de lucha contra el terrorismo pone al descubierto la vulnerabilidad de las protecciones de los derechos humanos. La Relatora Especial y otros titulares de mandatos observan que, en muchas de las comunicaciones que se reciben en sus oficinas, cada vez es más frecuente encontrar referencias al uso de la legislación contra el terrorismo y las prácticas administrativas contra las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos

elemento de evaluación con parámetros en la práctica de los Estados. Véase www.un.org/sc/ctc/focus-areas/human-rights/.

⁴⁸ Véanse [A/HRC/31/65](#); resolución [2005/80](#) de la Comisión de Derechos Humanos.

humanos⁴⁹. Las violaciones de los derechos humanos no contribuyen a que el mundo sea menos peligroso o más seguro, sino que socavan la seguridad de todos.

42. En su informe al Consejo de Derechos Humanos de 2018, la Relatora Especial observó que un principio clave de los procedimientos internos es que satisfagan y permitan la aplicación del principio de legalidad y proclamación dentro del Estado (sobre todo donde las disposiciones legislativas puedan activar legislación de emergencia o excepción), que faculta a difundir (idealmente) una información amplia y suficiente al público en general sobre la existencia de una regulación de excepción y los medios jurídicos específicos que se vienen utilizando para hacer frente a las dificultades que afrontan los Estados (A/HRC/37/52, párr. 18). En el mismo informe, la Relatora Especial también señaló que la legislación contra el terrorismo (basada en los requisitos de la resolución 1373 (2001)) activa la práctica de emergencia *de facto*, que en muchos casos puede provocar la necesidad de derogación en virtud de las obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos internacionales. Un claro corolario de esa evaluación es que las resoluciones del Consejo de Seguridad pueden constituir en sí una forma de autorización de los poderes de emergencia, sin activar las salvaguardias que normalmente se derivarían en el plano nacional de la declaración de poderes de emergencia en virtud de la mayoría de los sistemas jurídicos nacionales. La ausencia de mecanismos de seguridad y examen en relación con las implicaciones excepcionales de los mandatos del Consejo constituye una laguna fundamental en las pautas regulatorias vigentes en la regulación mundial contra el terrorismo. Esas deficiencias tienen consecuencias negativas para las protecciones de los derechos humanos, y para la integridad del sistema de tratados de derechos humanos en su conjunto. Si bien, en la práctica, la activación de esas protecciones en los casos de regulación jurídica excepcional compete por entero al plano interno, es posible que las protecciones procesales nacionales sean insuficientes cuando es el Consejo quien activa la regulación.

43. La Relatora Especial señala que la regulación jurídica supranacional, en particular instrumentos como las resoluciones del Consejo de Seguridad y las directivas de la Unión Europea, pueden vulnerar las prerrogativas de los sistemas jurídicos nacionales y socavar las protecciones procesales y las basadas en derechos que ya están arraigadas en la legislación nacional y se concibieron precisamente como protección ante los excesos de los poderes de emergencia. La Relatora Especial afirma que la práctica internacional de los órganos supranacionales de lucha contra el terrorismo no debe infringir las protecciones de los derechos consagrados en las constituciones y los procedimientos nacionales, que deben respetar en sí los derechos humanos. Debe tenerse en cuenta esa advertencia dada la producción cada vez más nutrida de regulaciones mundiales contra el terrorismo y el extremismo violento, que suele ser indiferente a las protecciones nacionales de los derechos humanos y a los procedimientos que amplifican y apoyan los derechos. Además, la Relatora Especial expresa su preocupación por lo siguiente: las formas en que las obligaciones internacionales se utilizan como fundamentación para dejar de acatar las disposiciones jurídicas internas; las nuevas formas de regulación contra el terrorismo que evaden o coartan expresamente el pleno funcionamiento de las limitaciones jurídicas internas, en particular los dictados jurídicos supranacionales que no prestan atención a los requisitos de legalidad de los sistemas jurídicos nacionales; y el uso del derecho común como vehículo para establecer una regulación sustantiva y de largo alcance contra el terrorismo que obvie los requisitos de notificación y proclamación. También cabe señalar que los gobiernos sistemáticamente aprueban una extensa legislación contra el terrorismo por la vía rápida, lo que deja poco tiempo para examinar sus efectos en los derechos, causa confusión en lo que respecta a la

⁴⁹ Véase <https://spcommreports.ohchr.org>.

obligación de notificar a los órganos creados en virtud de tratados internacionales y afianza la tendencia a la subordinación permanente a criterios de seguridad.

44. La Relatora Especial describe explícitamente el vínculo entre las lagunas en materia de derechos humanos en múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad y las lagunas en materia de derechos humanos que resultan evidentes en el plano nacional. Señala lo que resulta evidente: que, como se afirma en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y se desprende de la mayor atención que presta el sistema de las Naciones Unidas a la prevención del extremismo violento y la lucha contra él, las violaciones graves de los derechos humanos, a la par con los déficits de estado de derecho, forman parte integrante de las condiciones que propician el terrorismo⁵⁰. El Consejo no favorece sus propios intereses de paz y seguridad si hace caso omiso de ese vínculo fundamental y si no es plenamente consciente de la relación que existe entre las medidas represivas contra el terrorismo y esas mismas condiciones.

45. La Relatora Especial recalca las tensiones específicas inherentes a la regulación del derecho penal por los órganos e instituciones internacionales. Esas tensiones han sido bien reconocidas en los contextos regionales, al tiempo que el establecimiento en esos sistemas de normas que establecen derechos (por ejemplo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), así como la activa supervisión judicial (por ejemplo, la jurisprudencia en materia de derechos fundamentales del Tribunal Europeo de Justicia) ponen de relieve la necesidad de incorporar los derechos en los contextos en que los mecanismos legislativos supranacionales menoscaban los derechos individuales y de grupo⁵¹. Esos acuerdos regionales y la profunda integración de los derechos en sus operaciones recalcan además las lagunas evidentes que se observan en las resoluciones del Consejo de Seguridad, y las lagunas definidas e inconfundibles en materia de derechos humanos que existen en el ámbito de la lucha supranacional contra el terrorismo. La Relatora Especial señala que, si bien el proceso del examen periódico universal, la supervisión que ejercen los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados y el papel que desempeñan los titulares de mandatos independientes son importantes procesos de derechos humanos que se desarrollan en forma concurrente con los efectos mediatos de la lucha contra el terrorismo, todos ellos funcionan colectivamente con severas limitaciones en cuanto a la vigilancia oportuna, efectiva y sostenida de las violaciones de los derechos humanos que pueden derivarse de la regulación contra el terrorismo.

VI. Observancia y aplicación del derecho internacional humanitario

46. Las operaciones y medidas contra el terrorismo se emprenden con frecuencia en el contexto de los conflictos armados a los que se aplica el derecho internacional humanitario. Esa realidad queda ilustrada en el número de conflictos armados no internacionales que involucran a grupos armados designados como terroristas por las Naciones Unidas y que están sujetos al régimen de sanciones selectivas o que figuran

⁵⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (2017), puede consultarse en la dirección <http://journey-to-extremism.undp.org/content/downloads/UNDP-JourneyToExtremism-report-2017-english.pdf>.

⁵¹ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas*, Caso núm. C-402/05 P y C-415/05 P, Sentencia del Tribunal, 3 de septiembre de 2008; Fiona de Londras, "Accounting for rights in EU counter-terrorism: towards effective review", *Columbia Journal of European Law*, vol. 22, núm. 2 (primavera de 2016), pág. 237.

en las listas regionales y nacionales de sanciones contra terroristas. En ese contexto, el Comité Internacional de la Cruz Roja y otros interesados han advertido que el hecho de no tener suficientemente en cuenta la interacción entre el derecho internacional humanitario, de un lado, y las normas y estándares pertinentes a la lucha contra el terrorismo, de otro, da lugar a una preocupante situación de confusión⁵².

47. Mientras que en las resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en años recientes se hace hincapié en la importancia de que las medidas que adoptan los Estados para responder al terrorismo estén en consonancia con las obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario⁵³, esas menciones genéricas no alcanzan a abordar de manera significativa las inquietudes suscitadas por las medidas contra el terrorismo que socavan la protección convenida multilateralmente del derecho internacional humanitario. A ese respecto, la Relatora Especial señala la tendencia por parte de algunos Estados a equiparar todo uso de la fuerza por un agente no estatal al terrorismo, incluso si la conducta respectiva ocurriese en el contexto de un conflicto armado, tal como se define en el derecho internacional humanitario, y no violara las normas internacionales que rigen esos conflictos. Se informa de que numerosas jurisdicciones recurren a la legislación contra el terrorismo para tipificar como delitos actos que o bien no están prohibidos o están protegidos en virtud del derecho internacional humanitario⁵⁴. La Relatora Especial subraya la importancia de una definición universalmente aceptada de terrorismo y de los delitos relacionados con el terrorismo en que se tenga debidamente en cuenta la interacción de las obligaciones contraídas en virtud de diferentes ramas del derecho, con particular hincapié en el derecho de los conflictos armados.

48. Cabe afirmar que las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad que abordan el fenómeno de los combatientes extranjeros, en particular la resolución 2178 (2014), han contribuido a desdibujar aún más los límites entre el terrorismo y el derecho internacional humanitario. El párrafo 10 de la resolución 2178 (2014) se refiere a las personas que se designan como “combatientes terroristas extranjeros” reclutados por grupos terroristas, incluidas, entre otras, las entidades enumeradas en el contexto del régimen de sanciones establecido en virtud de la resolución 1267 (1999). Si bien se utiliza la palabra “combatiente”, término comúnmente empleado para describir a una persona que cumple una función de combate y pertenece a un grupo organizado armado no estatal que es parte en un conflicto armado no internacional⁵⁵, el ámbito de la resolución no se limita a abordar esos conflictos, como tampoco se limita la definición de “combatiente terrorista extranjero” a las personas que participan directamente en las hostilidades como miembros de grupos terroristas que son partes en un conflicto armado. Al referirse a esas personas como a “combatientes terroristas”, en la resolución se refuerza la suposición problemática de que el hecho de tomar parte en hostilidades equivale automáticamente a un delito terrorista⁵⁶. Además, una de las consecuencias imprevistas puede ser una aplicación ampliada del derecho internacional humanitario a situaciones que no alcanzan el umbral de conflicto armado. Habida cuenta del nivel de protección más bajo resultante de la aplicación del derecho de los conflictos armados, incluidas las normas

⁵² Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, (32IC/15/11).

⁵³ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1535 (2004); 1456 (2003), párr. 6; y 1624 (2005), párr. 4.

⁵⁴ Stéphane Ojeda, “Out of balance: global counter-terrorism and the laws of war”, blog, *Humanitarian Law and Policy*, 15 de septiembre de 2017.

⁵⁵ Véase <https://casebook.icrc.org/glossary/fighters>.

⁵⁶ Por ejemplo, Sandra Krähenmann, “The obligations under international law of the foreign fighter’s state of nationality or habitual residence, state of transit and state of destination”, en Andrea de Guttry, Francesca Capone y Christophe Paulussen, eds., *Foreign Fighters Under International Law and Beyond*, (La Haya, T.M.C. Asser Press, 2016), pág. 240.

que rigen el uso de la fuerza y la privación de libertad, resultan evidentes los problemas relacionados con los derechos humanos. Las divergentes definiciones internas de terrorismo y de grupos terroristas pueden exacerbar aún más los efectos negativos descritos.

49. La presencia de organizaciones designadas como terroristas puede tener un efecto disuasorio en las actividades de las organizaciones humanitarias en contextos de conflicto armado. Se ha subrayado que las definiciones abarcadoras de “asociación con”, “apoyo” o “asistencia” en relación con las organizaciones terroristas pueden tipificar como delitos una amplia gama de conductas, incluidas las de las organizaciones que llevan a cabo actividades de carácter exclusivamente humanitario e imparcial⁵⁷. La Relatora Especial señala que la Asamblea General ha instado reiteradamente a los Estados, incluso en el reciente examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, “a que aseguren, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional y la reglamentación nacional, y siempre que el derecho internacional humanitario sea aplicable, que la legislación y las medidas contra el terrorismo no obstaculicen las actividades humanitarias y médicas ni la colaboración con todos los agentes pertinentes, como se prevé en el derecho internacional humanitario” (véanse las resoluciones 72/284, párr. 79, y 70/148). Hasta la fecha, el Consejo de Seguridad no ha establecido una exención humanitaria a nivel de todo el sector en las resoluciones pertinentes contra el terrorismo. Si bien el régimen establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) del Consejo, y desarrollado ulteriormente en varias resoluciones posteriores, incluida la resolución 1452 (2002), prevé la posibilidad de “exenciones individuales” limitadas en el caso de actividades humanitarias, en la resolución 1373 (2001) y resoluciones posteriores no se prevén exenciones. La Relatora Especial advierte que no deben adoptarse de manera irreflexiva medidas sin que antes se hayan evaluado a fondo sus efectos y considera que las cláusulas de exención humanitaria deben ser una característica permanente de las resoluciones pertinentes.

VII. Recomendaciones

50. **La Relatora Especial presenta las siguientes recomendaciones con el fin de salvaguardar el papel regulatorio esencial del Consejo de Seguridad a la hora de abordar y regular las consecuencias del terrorismo para la paz y la seguridad, complementado por un compromiso activo y sostenido con la observancia efectiva de los derechos humanos en el mismo ámbito:**

a) **Se alienta a los Estados a que se abstengan de utilizar la frase mecánica y manida de compromiso genérico con la observancia de los derechos humanos (“deben adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario”); establezcan, en resoluciones legislativas, obligaciones específicas y directivas en materia de derechos humanos que deben cumplir los Estados Miembros; y aseguren que las obligaciones específicas de legislar en ámbitos concretos estén vinculadas con la protección y la promoción de los derechos enunciados que se vean afectados por medidas particulares: el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho debe ser la piedra angular de la lucha mundial contra el terrorismo y, por encima del discurso, este principio debe plasmarse en la práctica, los procedimientos y la cultura institucional;**

⁵⁷ Véase CICR, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, (31IC/11/5.12); S/2016/827, párr. 19.

b) La ausencia de una definición coherente de terrorismo en todas las resoluciones del Consejo de Seguridad concede una extraordinaria flexibilidad a los Estados y a las organizaciones supranacionales para definir el terrorismo de forma amplia, vaga y que limite indebidamente el ejercicio de los derechos humanos a nivel nacional; es esencial subsanar esa deficiencia para evitar que proliferen definiciones perversas de terrorismo en el plano nacional, lo que lesionaría y socavaría los intereses de seguridad más amplios de la comunidad internacional y repercutiría negativamente en la protección de los derechos humanos;

c) Se alienta a los Estados a que utilicen terminología precisa y definida cuando se promuevan disposiciones cuasilegislativas en las resoluciones del Consejo de Seguridad: debe atribuirse un significado jurídico preciso a términos como “incitación” y “apoyo material”, de conformidad con los principios de legalidad y proporcionalidad, ya que la ausencia de precisión crea condiciones que permiten que se abuse de las normas contra el terrorismo en el plano nacional, lo que socava las protecciones de los derechos humanos de las personas y los grupos;

d) En vista de lo delicada que resulta la función regulatoria cuasilegislativa del Consejo de Seguridad y la natural preocupación de los Estados por su soberanía, la Relatora Especial: i) alienta a celebrar consultas más amplias y actuar con más transparencia con los Estados Miembros en lo que respecta a las resoluciones “legislativas”: la Relatora Especial observa que la resolución 1373 (2001) del Consejo se aprobó 48 horas después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, que no hubo debate en el Consejo de Seguridad antes de aprobar la resolución 2178 (2014), y que las consultas en torno a la resolución 2396 (2017) fueron sumamente limitadas; un compromiso con la transparencia supondría entablar un debate abierto y, en general, cuando fuese posible, evitar procesos legislativos por la vía rápida en el Consejo cuando se trate de los derechos humanos; ii) en los casos en que exista un proceso de ese tipo, la Relatora Especial alienta un firme compromiso con los derechos humanos, que deberá incluir respuestas procesales innovadoras, como, por ejemplo, un análisis previo de los efectos en los derechos; cuando se deliberan normas generales y vinculantes, todos los Estados deberán considerarse Estados afectados en el sentido del Artículo 31 de la Carta de las Naciones Unidas; las consultas más amplias y transparentes podrían evitar el riesgo jurídico en el proceso subsiguiente de transposición regional o nacional, y contribuir además a la solución de algunos de los problemas de aplicación y coordinación que planteó la resolución 1373 (2001);

e) La Relatora Especial alienta a los Estados a que consideren la posibilidad de realizar una forma de examen *a priori* de los derechos humanos en el caso de las resoluciones del Consejo de Seguridad contra el terrorismo que tengan un carácter cuasilegislativo y que estipulen la regulación del derecho penal en el plano nacional: la capacidad procesal del Consejo para establecer sus propios términos de la regulación es considerable; el progreso hacia el logro de un mecanismo procesal convenido entre los Estados que asegure el cumplimiento de los objetivos y propósitos de la Carta contribuiría en gran medida a satisfacer las inquietudes que se han planteado en cuanto a la legitimidad, legalidad y proporcionalidad de las resoluciones del Consejo aprobadas después del 11 de septiembre de 2001;

f) La Relatora Especial afirma que el Consejo de Seguridad es el órgano preeminente y mejor situado para establecer criterios ejemplares de respeto de los derechos humanos para que los Estados cumplan sus objetivos en materia de lucha contra el terrorismo; el Consejo también reúne condiciones óptimas para

servir más eficazmente de modelo ante los Estados a la hora de respetar, promover y cumplir los derechos humanos, lo que es posible gracias a la capacidad operacional del Comité contra el Terrorismo, con el apoyo de su Dirección Ejecutiva, que están bien situados para evaluar si los Estados cumplen plena y eficazmente sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando aplican las múltiples resoluciones de lucha contra el terrorismo; la observancia de los derechos humanos debe ser un elemento central de las evaluaciones del cumplimiento de las medidas contra el terrorismo con arreglo a criterios rigurosos, sustentados en los estándares e instrumentos de evaluación elaborados por el ACNUDH, complementados por la pericia de órganos de derechos humanos como el Comité de Derechos Humanos, y teniendo en cuenta los informes por países de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (que también es miembro del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo), así como la pericia creciente del Grupo de Trabajo sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y el estado de derecho en la lucha contra el terrorismo;

g) La Relatora Especial recuerda a los Estados que la observancia de los derechos humanos en virtud de los principios y propósitos de la Carta no es meramente una obligación de proyección en el plano exterior, sino también en el plano interior; el establecimiento de parámetros que debe cumplir el Consejo de Seguridad en su labor de promoción de los derechos humanos, así como la evaluación de esa labor, deben ser prácticas reflexivas, alentadas y apoyadas por las múltiples entidades que conforman la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas;

h) La Relatora Especial recuerda a los Estados que, cuando se adoptan medidas legislativas extraordinarias en el plano nacional contra el terrorismo u otros problemas de seguridad, dichas medidas contienen cláusulas de extinción o mecanismos de examen periódico de sus disposiciones, elementos que constituyen un reconocimiento explícito del carácter excepcional de la regulación en el contexto de las amenazas particulares, con lo cual se conviene en que esos poderes solo suelen ser necesarios durante períodos finitos, y que su alcance y sus efectos en los derechos humanos precisan parámetros y supervisión: cabe destacar que esas protecciones procesales están totalmente ausentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad que pueden tener carácter de poderes de emergencia por derecho propio; a este respecto, la Relatora Especial alienta a los Estados a que reflexionen seriamente sobre esa deficiencia y la remedien adoptando mejores prácticas (como las cláusulas de extinción y los exámenes) en el plano nacional a fin de emular la regulación que se practica internacionalmente;

i) Recordando que todos los Estados Miembros tienen la obligación de adoptar medidas conjuntas y a título individual en cooperación con las Naciones Unidas para lograr los propósitos enunciados en el Artículo 55 de la Carta, la Relatora Especial alienta la Asamblea General a que siga aprovechando la oportunidad y asumiendo la obligación de promover y asegurar el respeto de los derechos humanos, en particular profundizando la capacidad en materia de estado de derecho de la Oficina contra el Terrorismo, apoyando la supervisión y pericia de la ACNUDH, comprometiéndose a que la incorporación de los derechos humanos, tal como se describe en el cuarto pilar de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, se lleve a la práctica.