



# Asamblea General

Distr. general  
29 de agosto de 2019  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 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 Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Fionnuala Ní Aoláin, presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución [72/180](#) de la Asamblea General y la resolución [40/16](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/74/150](#).

\*\* Este informe se presentó a los servicios de conferencias después del plazo establecido debido a que se celebraron consultas con los Estados Miembros y otros interesados pertinentes.



## **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*

En el presente informe, la Relatora Especial examina el papel del derecho indicativo o “blando” y de las nuevas instituciones en la creación, aplicación, supervisión y regulación de las medidas de lucha contra el terrorismo. La Relatora Especial reflexiona sobre la importancia cada vez mayor que ha ido cobrando la función de los instrumentos de derecho blando desde septiembre de 2001. Observa que los Estados recurren con frecuencia creciente a normas de derecho blando para regular la prevención y la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. Señala una serie de instrumentos de derecho blando y evalúa su importancia normativa y práctica para los Estados. La Relatora Especial señala y describe una serie de instituciones y entidades que elaboran ese tipo de normas, y examina su composición, fundamento jurídico, mandato y métodos de trabajo. Describe la transformación de algunas normas blandas en normas de derecho imperativo o “duras” con el fin de ilustrar la compleja relación entre el derecho imperativo y el derecho indicativo a ese respecto.

La Relatora Especial presta particular atención a la función y las vías por las que es posible integrar los derechos humanos de manera efectiva, rendir cuentas sobre ellos y utilizarlos como referencia en la creación de normas de derecho blando para combatir el terrorismo, en lugar de dejarlos de lado. Basándose en su informe anterior ([A/73/361](#)), subraya la importancia de que exista una gobernanza transparente y legítima en el ámbito del derecho blando.

La Relatora Especial analiza el acceso y la participación de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los expertos en derechos humanos en el proceso de elaboración de normas de derecho blando para la lucha antiterrorista por parte de nuevas entidades centradas en esa lucha. Presenta dos estudios de casos primarios para ilustrar algunas de las pautas más generales de inclusión y exclusión que se aplican a los Estados y la sociedad civil.

La Relatora Especial formula recomendaciones concretas para promover el respeto de los derechos humanos en la adopción y aplicación de normas de derecho blando en el ámbito de la lucha antiterrorista. Alienta a que se preste más atención y se dé más transparencia a las nuevas entidades de lucha contra el terrorismo, que desempeñan un papel cada vez más importante e influyen de manera creciente en la regulación de la lucha antiterrorista. Afirma la necesidad de integrar los derechos humanos de manera completa, experta y uniforme en la elaboración de normas blandas, la incorporación de normas de carácter blando en las normas de derecho imperativo y el funcionamiento de las nuevas entidades de lucha contra el terrorismo que elaboran normas blandas y mejores prácticas.

## I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con lo dispuesto en la resolución [72/180](#) de la Asamblea General y la resolución [40/16](#) del Consejo de Derechos Humanos. En el informe, la Relatora Especial analiza las repercusiones que tienen en la protección y promoción de los derechos humanos la proliferación y el uso cada vez mayores de normas de derecho indicativo o “derecho blando” en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, así como el establecimiento de nuevas entidades e instituciones que elaboran, amplían y consolidan normas de derecho blando.
2. A continuación se presenta un informe sobre la labor realizada por la Relatora Especial en cumplimiento de su mandato durante el período transcurrido desde su último informe a la Asamblea General.

## II. Actividades de la Relatora Especial

3. La Relatora Especial ha tenido un año fructífero, durante el cual ha promovido un diálogo positivo y sostenido con los Estados en cuanto a la protección y la promoción de los derechos humanos. Desde su nombramiento, la Relatora Especial ha enviado solicitudes de visita a Australia, Bosnia y Herzegovina, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Honduras, Kenya, Malí, Nueva Zelandia, Tayikistán y Uganda. Presentó al Consejo de Derechos Humanos informes sobre las visitas realizadas a los siguientes países: Arabia Saudita, Bélgica, Francia, Sri Lanka y Túnez. En mayo de 2019 realizó una visita a Kazajistán. La Relatora Especial expresa su satisfacción por el carácter productivo, cordial y bien organizado de la visita y encomia al Gobierno por su buena disposición para el diálogo.
4. En su informe temático sobre los efectos de las medidas para hacer frente al terrorismo y al extremismo violento en el espacio cívico y en los derechos de los agentes de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos ([A/HRC/40/52](#)), la Relatora Especial afirmaba que, desde 2001, el espacio de la sociedad civil se había ido reduciendo en todo el mundo. Los agentes de la sociedad civil se enfrentaban a problemas como la estigmatización y la discriminación, eran objeto de campañas de desprestigio, difamación y acoso físico, y eran injustamente acusados y condenados en virtud de diversas leyes. Entre 2001 y 2018, al menos 140 Gobiernos habían aprobado leyes contra el terrorismo. La adopción de nuevas y múltiples medidas legislativas y administrativas se justificaba aduciendo amenazas nuevas o percibidas o simplemente el cumplimiento de nuevos requisitos internacionales. La Relatora Especial observó que el 66% de las comunicaciones enviadas por los titulares del mandato entre 2005 y 2018 se habían referido a la aplicación de medidas antiterroristas en contra de agentes de la sociedad civil o defensores de los derechos humanos. A ese respecto, instó a los Estados a que impidieran el uso indebido de las leyes y prácticas antiterroristas y pidió que los Estados rindieran cuentas cuando se cometieran abusos de ese tipo. Subrayó los efectos negativos que ejerce a largo plazo en la prevención del extremismo violento que conduce al terrorismo el uso indebido sistemático de las leyes y las prácticas antiterroristas.
5. La titular del mandato es signataria del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo y miembro activo de múltiples grupos de trabajo. Ha contribuido de manera sustantiva a varios proyectos de investigación y normativos de esos grupos de trabajo y, por conducto del llamamiento plurianual consolidado de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, se propone dirigir un proyecto de orientación

en materia de derechos humanos sobre la utilización y el intercambio de datos biométricos en la lucha contra el terrorismo, junto con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). En julio de 2019, la titular del mandato participó en la Conferencia Regional Africana de Alto Nivel sobre la Lucha contra el Terrorismo y la Prevención del Extremismo Violento que conduce al Terrorismo, celebrada en Nairobi. La Relatora Especial hizo una visita de trabajo a la Unión Europea en febrero de 2019. También participó en el foro sobre el regreso de combatientes extranjeros celebrado en Doha en octubre de 2018<sup>1</sup>.

6. La Relatora Especial ha mantenido su colaboración con organizaciones no gubernamentales, defensores de los derechos humanos y la sociedad civil. Se celebraron reuniones en Belfast (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Bruselas, Dublín, Ginebra, Milán (Italia) y Nueva York. En el contexto de sus visitas a los países, mantuvo amplias consultas con la sociedad civil. La Relatora Especial reitera su compromiso de integrar una perspectiva de género en el desempeño del mandato. Está profundamente empeñada en lograr la integración de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo en su labor de cumplimiento del mandato.

7. La Relatora Especial contribuyó a varios debates nacionales y regionales sobre legislación en materia de seguridad nacional y lucha contra el terrorismo, aportando opiniones sobre los proyectos de ley en su calidad de experta. Ha publicado numerosas comunicaciones, incluidas comunicaciones conjuntas, relativas al uso de la legislación sobre seguridad nacional y lucha antiterrorista contra agentes de la sociedad civil. La Relatora Especial colaboró ampliamente con Facebook para abordar las definiciones y la reglamentación del terrorismo por agentes no estatales. Mantiene su colaboración constructiva 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.

### **III. El derecho blando, la actividad legislativa informal y las instituciones generadoras de normas blandas en la arquitectura mundial de la lucha contra el terrorismo: evaluación de las consecuencias para los derechos humanos**

8. La Relatora Especial subraya la importancia que tiene una gobernanza transparente y participativa para el estado de derecho y la protección de los derechos humanos en la reglamentación mundial de la lucha antiterrorista<sup>2</sup>. En su informe anterior (A/73/361), la Relatora Especial analizó el incremento en las funciones legislativas del Consejo de Seguridad en la lucha contra el terrorismo, haciendo un seguimiento del alcance cada vez mayor de esa capacidad legislativa desde 2001 y describiendo el modo en que la celebración de tratados estaba dejando de ser la principal forma de acción regulatoria en la lucha antiterrorista. Se señalaban los efectos negativos que tenía esa deriva regulatoria en los derechos humanos. Estos cambios en la reglamentación mundial de la lucha contra el terrorismo no se producen de forma aislada. En el presente informe, la Relatora Especial aborda otros dos aspectos de la gobernanza mundial de la lucha contra el terrorismo, a saber, el uso y la aplicación de normas de “derecho blando”, y la proliferación de nuevas instituciones, muchas de ellas con una composición selectiva, cuyo alcance regulatorio no deja de aumentar y de expandirse. Reconociendo que en los dos últimos decenios han surgido numerosas entidades de ese tipo, el presente informe se centrará

<sup>1</sup> Véase <https://thesoufancenter.org/foreign-fighters-forum/>.

<sup>2</sup> Christopher C. Joyner, *International Law in the 21st Century: Rules for Global Governance* (Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield Publishers, 2005).

en particular en el Foro Mundial contra el Terrorismo y el Grupo de Acción Financiera<sup>3</sup>. La definición menos controvertida es que el “derecho blando” engloba las normas, los principios y los procedimientos internacionales que se encuentran fuera de las fuentes formales a que se refiere el artículo 38, párrafo 1, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y carecen del grado necesario de contenido normativo para crear derechos y obligaciones jurídicamente exigibles, pero que a pesar de ello son capaces de producir ciertos efectos legales.

9. El presente informe se ha beneficiado de las aportaciones de un proceso de consulta y de comunicaciones escritas recibidas de Estados, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas.

10. La Relatora Especial considera que el derecho blando tiene un papel cada vez más esencial en la elaboración de normas y prácticas mundiales de lucha contra el terrorismo. La preferencia por normas de carácter indicativo en la lucha contra el terrorismo es sumamente parecida en otros ámbitos, como la protección del medio ambiente y los derechos humanos. El derecho blando tiene como ventajas la rapidez, la ausencia de carácter formal y las menores limitaciones de procedimiento, y a menudo es producido por grupos de Estados con ideas afines entre los que existe un grado razonable de consenso en cuanto a valores, procesos y resultados. La autora observa varias características singulares de la elaboración de normas de derecho blando en el ámbito de la lucha antiterrorista. En primer lugar, la proliferación de normas, aunque resulta difícil de cuantificar de manera absoluta, es excepcionalmente densa y tiene lugar en un plazo relativamente corto, en comparación con otros ámbitos regulatorios. En segundo lugar, la denominación de “derecho blando” no estima en su justa medida el hecho de que gran parte de esas directrices normativas, declaraciones, buenas prácticas y reglamentaciones técnicas tienen un carácter claramente imperativo en la práctica. En tercer lugar, a diferencia de muchos ámbitos comparativos del derecho internacional en los que el derecho blando tiene menor fuerza obligatoria, el panorama institucional de la lucha contra el terrorismo es bien distinto. Los Estados tienen la obligación de presentar informes al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo (Comité contra el Terrorismo), que actúa para potenciar una parte de esas normas y supervisa su aplicación práctica. Muchas de las normas blandas de lucha contra el terrorismo incluyen actividades de aumento de la capacidad, conocimientos técnicos especializados y otro tipo de apoyo en una medida que no se observa en otros ámbitos jurídicos, precisamente porque existe una estructura de las Naciones Unidas para ayudar en su aplicación directa. En cuarto lugar, existe un nexo importante entre muchas de las normas de derecho blando, que se refuerzan mutuamente y se basan unas en otras. Operan de manera relacional en muchos aspectos, y su condición jurídica es interdependiente y está interconectada. La Relatora Especial subraya que no se ha estudiado ni se conoce debidamente la relación entre diversos aspectos del ámbito de la producción de normas de derecho blando, lo que da lugar a dos tendencias opuestas pero que se entrecruzan: a) la fragmentación de las normas jurídicas internacionales que regulan el fenómeno del terrorismo, lo que genera falta de eficacia y confusión y, por consiguiente, limita o soslaya la aplicación de los regímenes jurídicos primarios, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados; y b) el problema que supone la sobreproducción, con una concentración y un crecimiento exponencial en determinada esfera del derecho que no van

---

<sup>3</sup> Distintos órganos tanto de las Naciones Unidas como ajenos al sistema han elaborado una serie de instrumentos de derecho indicativo relacionados con la lucha contra el terrorismo, incluidos el Organismo Internacional de Energía Atómica y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, pero no se examinan en el presente documento.

acompañados por un desarrollo proporcional y equivalente de otras, en particular el derecho de los derechos humanos, para alcanzar el equilibrio.

11. Además de cambios encaminados a colmar las lagunas normativas, los sucesos del 11 de septiembre de 2001 impulsaron el crecimiento institucional, como lo demuestra el establecimiento de órganos subsidiarios específicos del Consejo de Seguridad y sus entidades de apoyo. Esa expansión, junto con la consolidación del marco institucional existente, dio lugar a una compleja arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas, ahora cohesionada por el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo, del que forman parte 41 entidades. En los años anteriores han surgido diversas ramificaciones e iniciativas descentralizadas de naturaleza muy distinta, algunas de ellas utilitarias y funcionales, que han asumido tareas que los Estados prefieren que no se hagan bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y otras que pueden describirse más acertadamente como proyectos de imagen pública, con los que se pretende aumentar el prestigio de un Estado o grupo de Estados concretos por su asociación con un papel de liderazgo en la lucha antiterrorista y la prevención del terrorismo, así como su consolidación. Además de las iniciativas centradas en los Estados, el panorama se amplía con alianzas público-privadas, como Tech Against Terrorism o las instituciones creadas siguiendo el modelo del Foro Mundial contra el Terrorismo<sup>4</sup>, lo que refleja el papel cada vez más importante del sector privado en la lucha antiterrorista y pone de relieve el carácter prioritario de una cooperación intersectorial efectiva para hacer frente con eficacia a las amenazas conexas. Si bien pocas de esas entidades o iniciativas se han creado con un propósito regulatorio explícito, sus actividades contribuyen a la elaboración de normas por vías diversas y a veces de escasa visibilidad. Con todo, sus efectos y su influencia tanto por separado como en conjunto aún no han sido debidamente estudiados.

#### A. Fuentes, rango jurídico y proceso de elaboración de normas de derecho blando

12. El concepto de derecho blando muchas veces se considera controvertido. Puede parecer que la propia expresión “derecho blando” contradice la idea de que el derecho es un sistema de normas sólidas con fuerza obligatoria<sup>5</sup>. También existe cierta controversia en relación con ya antiguas polémicas sobre las definiciones acordadas del término, en particular que “blando” puede referirse a la diferencia entre normas escritas y no escritas, al carácter menos estricto de la norma por su rango jurídico o al contenido normativo de la obligación a la que se refiere.

13. El derecho blando abarca resoluciones de la Asamblea General, declaraciones, directrices, manuales técnicos, opiniones de órganos cuasijudiciales y determinadas publicaciones de entidades de las Naciones Unidas<sup>6</sup>. Es producido e impulsado por los Estados por medio de diversos mecanismos, incluso en contextos bilaterales, multilaterales e institucionales. Cada vez más son agentes no estatales los que conforman, contribuyen e impulsan la aplicación y el reconocimiento de normas de derecho blando, lo que pone de manifiesto la cuestión fundamental de que existe un

<sup>4</sup> Tech Against Terrorism es una alianza público-privada iniciada por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y la ICT4Peace Foundation a la que se hace referencia en las resoluciones del Consejo de Seguridad 2395 (2017) y 2396 (2017).

<sup>5</sup> Francesco Francioni, “International ‘soft law’: a contemporary assessment”, en Vaughan Lowe y Malgosia Fitzmaurice, eds., *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings* (Cambridge, Cambridge University Press, 1996).

<sup>6</sup> Algunas publicaciones de carácter general de entidades de las Naciones Unidas no se consideran derecho blando en el contexto del presente informe.

importante corpus de derecho internacional que no emana de instituciones de carácter formal.

14. El reconocimiento y la validación de los efectos jurídicos del derecho blando han ido en aumento durante los últimos decenios. La Corte Internacional de Justicia ha producido un pequeño pero importante acervo de jurisprudencia al respecto. En su opinión consultiva sobre la reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, la Corte dedujo principios de derecho blando de la Carta de las Naciones Unidas, que interpretó de manera amplia<sup>7</sup>. Su fallo de 1951 en el caso *Fisheries*<sup>8</sup>, su opinión consultiva de 1971 sobre Namibia y su opinión consultiva de 1975 sobre el Sáhara Occidental validaron la trascendencia jurídica de las resoluciones de la Asamblea General<sup>9</sup>. El enfoque de la Corte ha sido restringido, lo que pone de manifiesto las oscilaciones en la importancia del consentimiento del Estado a las normas jurídicas en el ordenamiento jurídico internacional, en particular en la creación de normas de derecho internacional consuetudinario.

15. Otros tribunales y órganos internacionales han utilizado y validado el uso de normas de derecho blando, en particular tribunales y comisiones regionales europeos, interamericanos y africanos. El derecho blando ha desempeñado un papel importante en la consolidación y el desarrollo del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos. Se utiliza para colmar lagunas cuando no existen acuerdos en forma de tratados o no se ha consolidado el derecho internacional consuetudinario, y desarrolla las normas existentes dando forma a la sustancia de las obligaciones. El derecho blando ofrece orientación a los Estados y otras partes interesadas cuando no existen normas vinculantes, con lo que ofrece marcos jurídicos útiles y necesarios para la acción y la cooperación de los Estados. En los ámbitos normativos que aún están en desarrollo, las normas de derecho blando suelen ser las únicas disponibles para guiar, restringir o apoyar la acción regulatoria. Las ventajas del proceso de elaboración de normas blandas han sido debidamente debatidas. Entre ellas cabe citar el acceso por diversas partes interesadas, la ausencia de carácter formal en los procedimientos y la negociación, las modalidades innovadoras de participación y análisis y la variedad de vías para elaborar normas jurídicas en contextos mundiales nuevos y difíciles. En particular, varias normas de derecho blando desarrollan y refuerzan normas vinculantes y las interpretan con autoridad. Ejemplos de esa interacción son el Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

## **B. Profundización del papel del derecho blando en la lucha contra el terrorismo**

16. Una característica fundamental del panorama jurídico desde el 11 de septiembre de 2001 ha sido la proliferación de reglamentaciones relacionadas con el terrorismo. Un elemento notable que cabe observar en ese contexto jurídico es que se ha pasado de dar importancia primordial a los acuerdos en forma de tratados a recurrir a otras formas de elaboración de leyes y aplicación de normas por los Estados (véase [A/73/361](#)). Esto no significa que no haya tenido lugar ninguna actividad en materia de tratados durante ese período. Antes de que se aprobara la resolución [1373 \(2001\)](#)

<sup>7</sup> *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949*, pág. 174.

<sup>8</sup> *Fisheries case, Judgment of December 18th, 1951: I.C.J. Reports 1951*, pág. 116.

<sup>9</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, pág. 16; *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, pág. 12.

del Consejo de Seguridad, solo Botswana, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sri Lanka y Uzbekistán habían ratificado el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999<sup>10</sup>. Entre el 11 de septiembre de 2001 y el 19 de febrero de 2002, 90 países firmaron el Convenio y otros 13 lo ratificaron, en gran medida gracias a la resolución 1373 (2001)<sup>11</sup>. El panorama jurídico de la lucha contra el terrorismo se profundizó considerablemente, principalmente debido al mayor recurso a las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular las resoluciones 1373 (2001), 1390 (2002), 1540 (2004) y 1566 (2004). Las novedades normativas eran sometidas a un procedimiento acelerado en el Consejo de Seguridad, lo que condujo a una institucionalización multilateral, concretamente a la creación y la revitalización de los órganos subsidiarios, y en particular al establecimiento de comités especiales, como el Comité contra el Terrorismo, y la Oficina del Ombudsman. La creación de ese Comité y de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo dio lugar a la aparición de nuevos foros y entidades, una maquinaria interinstitucional cuya producción de instrumentos blandos de diversa índole, entre los que cabe citar normas, compendios, instrucciones en materia de sanciones, información técnica y orientación, avanzó con rapidez<sup>12</sup>. Esas normas abarcan desde compromisos jurídicos formales y de desarrollo de la capacidad hasta asesoramiento de carácter sumamente informal.

17. Aunque caben algunas distinciones clásicas entre esos productos en cuanto a lo que constituye “derecho blando” en cualquiera de sus interpretaciones tradicionales, la Relatora Especial adopta un enfoque pragmático en la evaluación del rango jurídico y valora primordialmente el cumplimiento, la afirmación y la aplicación por parte de los Estados como indicativos del rango jurídico, más que el título de la norma en sí. Un rasgo distintivo de la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas es que en la práctica se aparta de los supuestos jurídicos tradicionales respecto de qué constituye autoridad, formal e informal, jurídica y no jurídica, en lo que se refiere a la deferencia y el cumplimiento en la creación de normas<sup>13</sup>. La Relatora Especial la describe como una arquitectura en la que todas esas entidades, y muchas más que se encuentran fuera del sistema de las Naciones Unidas, pueden moldear de manera efectiva una esfera temática, con independencia del rango jurídico formal que tengan. Aunque esto no equivale a desestimar la importancia de la jerarquía para la elaboración de normas, ni a afirmar que puede haber umbrales superiores e inferiores de derecho blando relacionados con la legitimidad y la composición de la institución que las elabora, el espacio de producción de normas para la lucha antiterrorista presenta una curiosa tendencia a trastocar la jerarquía que merece ser examinada.

18. Además de la estructura subsidiaria del Consejo de Seguridad, el establecimiento del Equipo Especial de las Naciones Unidas sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo proporcionó un foro paralelo en el que se producían nuevas formas de instrumentos jurídicos diseñados para regular, apoyar, promover y gestionar la lucha contra el terrorismo. El Equipo Especial evolucionó para

<sup>10</sup> Tim Daniel, “International cooperation in counteracting terrorist financing”, en Larissa Van Den Herik y Nico Shrijver, eds., *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order: Meeting the Challenges* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013); Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

<sup>11</sup> Kent Roach, *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism* (Nueva York, Cambridge University Press, 2011).

<sup>12</sup> Véase [www.un.org/sc/ctc/about-us/](http://www.un.org/sc/ctc/about-us/). Véase también, por ejemplo, [www.un.org/sc/ctc/resources/databases/recommended-international-practices-codes-and-standards/united-nations-security-council-resolution-1373-2001/](http://www.un.org/sc/ctc/resources/databases/recommended-international-practices-codes-and-standards/united-nations-security-council-resolution-1373-2001/), y Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, *Guía técnica para la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones pertinentes* (2017).

<sup>13</sup> José E. Alvarez, *The Impact of International Organizations on International Law* (Leiden, Países Bajos, Koninklijke Brill, 2017).

convertirse en el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo. La consolidación de la capacidad de lucha antiterrorista también se pone de manifiesto con el establecimiento de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo. El Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo también desempeña un papel importante en la creación de capacidad y la aplicación de normas.

19. Se trata de un panorama regulatorio complejo, pero comprender su función es indispensable para evaluar las dificultades que se plantean en materia de gobernanza y de integración de los derechos humanos. La interacción del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo con los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, así como la creación de nuevas alianzas público-privadas y la relación con ellas, es fundamental para tener un esquema del funcionamiento general de la arquitectura y los efectos de la elaboración de normas en su interior. La arquitectura da la posibilidad a las coaliciones de Estados que comparten puntos de vista similares y a las redes mundiales de múltiples interesados que no están formal y legalmente constituidas con arreglo al derecho internacional y que operan sobre una base voluntaria declarada, de soslayar a menudo por completo las vías de creación de normas y obligaciones, en particular, aunque no exclusivamente, con respecto a los derechos humanos<sup>14</sup>. Las distinciones en torno a las facultades jurídicas y las jerarquías normativas se han visto sustituidas en ese terreno por iniciativas coordinadas de diferentes modalidades encaminadas a racionalizar las distintas partes del panorama regulatorio a fin de lograr cierta uniformidad, dando menos importancia a la legitimidad, la soberanía y la pertinencia de otros regímenes jurídicos<sup>15</sup>. El panorama existente entre 2001 y 2019 podría describirse como una proliferación bastante desorganizada y descoordinada de nuevas prácticas, principios, normas e instituciones jurídicas, pero en la práctica ese panorama ha alterado de manera sustancial el contexto de la gobernanza de la seguridad mundial y los efectos han sido importantes, aunque en general no se hayan documentado<sup>16</sup>. La Relatora Especial señala la importancia de la aplicabilidad de las principales ramas del derecho internacional y de la interrelación entre ellas, así como de la nueva arquitectura antiterrorista tanto formal como informal. En los párrafos que siguen, destaca algunas de las repercusiones de esa arquitectura y de las normas que produce para la integridad y la legitimidad de las normas internacionales y la actividad legislativa internacional.

20. La Relatora Especial es plenamente consciente de la necesidad de desagregar las diferentes formas de derecho blando y de evitar un análisis que describa todas las formas de derecho blando que coexisten en un entorno muy concurrido como si tuvieran el mismo efecto o el mismo rango normativo. Reconoce que en todas las normas jurídicas internacionales hay una escala variable en cuanto a la fuerza jurídica obligatoria<sup>17</sup>. Así, la Relatora Especial, al evaluar el rango de las contribuciones a las novedades normativas distingue las normas de derecho blando emanadas de entidades que están dotadas de autoridad y legitimidad definidas, generalmente en virtud de un tratado o, con menos frecuencia, de una resolución del Consejo de Seguridad en la que se invoca el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como el Comité contra el Terrorismo o el Comité de Derechos Humanos, frente a los documentos normativos elaborados por los grupos de trabajo del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo o por entidades de las Naciones Unidas. A pesar de esas distinciones, la Relatora Especial formula las siguientes observaciones. La escala

<sup>14</sup> Alejandro Rodiles, "The design of UN sanctions through the interplay with informal arrangements", en Larissa Van Den Herik, ed., *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2017).

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Federación Internacional de los Derechos Humanos, "The United Nations counter-terrorism complex: bureaucracy, political influence, civil liberties", 26 de septiembre de 2017.

<sup>17</sup> W. Michael Reisman, "A hard look at soft law: remarks", *American Society of International Law Proceedings*, vol. 82 (1988).

y la densidad de la producción de normas sobre cuestiones relacionadas con la lucha antiterrorista dan lugar a un conjunto singular de vías con un ecosistema específico de derecho blando. Las normas tienen una naturaleza fundacional, y la proliferación constante de normas se apoya en el desarrollo regulatorio y lo refuerza, con lo que el panorama regulatorio se consolida en formas que no se observan en otros ámbitos del derecho internacional. La movilización de recursos para apoyar la aplicación de las normas en el nivel nacional es considerable. Además, las presiones concretas en materia de aplicación que se derivan del deber de presentación de informes de los Estados con arreglo a la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones pertinentes y la función de diversas entidades, como la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, el Foro Mundial contra el Terrorismo y el Grupo de Acción Financiera, en lo que respecta a la colaboración con los Estados para que cooperen con esas normas y las acepten, así como para que informen sobre su aplicación, son únicas en el ordenamiento jurídico internacional. Puede observarse claramente la ósmosis entre la creación de obligaciones de derecho vinculante, como las que se establecen en la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, y el papel del derecho blando en la solución de la inevitable ambigüedad constructiva de los documentos negociados políticamente que representa un grado previsible de generalidad entre Estados. Pueden observarse préstamos de ideas, referencias cruzadas, duplicación de mensajes e invocaciones recurrentes de las mismas normas, formuladas en procesos que carecen de transparencia y a los que no tienen acceso todos los Estados, con el objeto de presentar como ordinarias conductas y prácticas que anteriormente se hubieran considerado un desafío a la soberanía de los Estados. En casi todos esos ámbitos, los derechos humanos quedan claramente soslayados o marginados no solo en la fase de producción de normas, sino también en la supervisión y la aplicación.

### C. Marginación de los derechos humanos

21. ¿Por qué se marginan los derechos humanos en el ámbito del derecho blando? La producción de normas tiene lugar en varios entornos institucionales en los que la presencia y la capacidad de las entidades de derechos humanos están limitadas o restringidas, o carecen de recursos adecuados. Se están produciendo normas de lucha contra el terrorismo en entidades e instituciones que tienen una huella reducida en materia de derechos humanos, lo que incluye la labor sostenida de la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, la Relatora Especial cumple esas responsabilidades en el marco del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo, que es la única entidad dentro de la arquitectura antiterrorista mundial encargada de supervisar la intersección entre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo que carece del presupuesto correspondiente o del personal adecuado para llevar a cabo la tarea adicional del mandato. La naturaleza y la forma de gran parte del derecho blando en materia de lucha antiterrorista es sumamente técnica, de modo que sus intrusiones en los derechos requieren una desagregación bien diferenciada, técnica y sumamente específica. Muchas de las normas antiterroristas examinadas por la Relatora Especial emplean una expresión común, a saber, “en conformidad con el derecho internacional, lo que incluye el derecho de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario”, que no especifica nada sobre vulneraciones concretas de derechos humanos concretos, la forma de reducirlos al mínimo, las leyes y las obligaciones que guían a los Estados para ese fin y las normas de derechos humanos, sean duras o blandas, que podrían guiarlos. Además, las normas blandas en la lucha contra el terrorismo no tienen en cuenta las presunciones de que la maximización de las funciones de derechos humanos y la concentración de estas en la fase inicial previenen

el terrorismo, de que la legislación debe elaborarse de modo que se eviten pautas repetitivas en la producción de violencia y de que los derechos humanos constituyen un pilar fundamental en los Estados frágiles y en las situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, que es donde en la práctica se realiza una parte considerable de la labor de lucha antiterrorista<sup>18</sup>. En el contexto de las Naciones Unidas, el cuarto pilar de la Estrategia Global contra el Terrorismo, a saber, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, sigue siendo el menos desarrollado, en lo que se refiere tanto a los proyectos emprendidos como a la orientación elaborada para los Estados (véase [A/72/840](#)). Dado que en la producción de normas de derecho blando se da el fenómeno de los actores recurrentes -quién está presente en la sala negociando, redactando y moldeando las normas y quién no lo está- y debido a que la producción de normas en la lucha antiterrorista es un modelo “por acumulación”, las vías que excluyen las protecciones efectivas de los derechos humanos están firmemente integradas en muchos de los sistemas que funcionan actualmente.

22. La Relatora Especial reconoce que existe una paradoja fundamental en relación con la observancia de las normas de derecho blando y las normas informales en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. Si bien es cierto que el cumplimiento de las normas antiterroristas es imperfecto y que muchos Estados siguen frustrados por la incapacidad o la falta de voluntad de otros Estados para cumplir plenamente las obligaciones que les imponen los tratados de represión o la resolución [1373 \(2001\)](#) y otras resoluciones pertinentes, la tasa de cumplimiento es sorprendentemente alta en comparación con otros ámbitos del derecho internacional y, en particular, del derecho de los derechos humanos. En concreto, la adopción indirecta de normas antiterroristas de carácter blando en la legislación nacional, la toma de decisiones judiciales y la práctica administrativa no se han estudiado lo suficiente y establecen una circularidad que acaba por endurecer las normas blandas<sup>19</sup>. Por lo tanto, en contra de la idea general de que, en la aplicación de la ley, los Estados tienden a dar prioridad a las normas con fuerza obligatoria, en particular las normas de derecho convencional y consuetudinario, la pauta observada en el ámbito de la lucha antiterrorista después del 11 de septiembre de 2001 ha sido un incremento de las normas de derecho blando y de su observancia por los Estados.

### **Instituciones**

23. La Relatora Especial reitera los efectos negativos que tiene la exclusión de entidades, expertos y capacidad en materia de derechos humanos en la arquitectura mundial de lucha contra el terrorismo, como ya señaló en su informe anterior ([A/73/361](#)). De esa exclusión se derivan múltiples efectos, pero, en particular, debido a que la arquitectura antiterrorista está produciendo un corpus cada vez mayor de normas de carácter blando, cabe destacar la ausencia de conocimientos especializados profundos en materia de derechos humanos en el proceso de producción de esas normas. Esto agrava los efectos más generales en los sucesivos niveles inferiores que tiene para la protección general de los derechos humanos la falta de una aportación estructural, sostenida y bien financiada en materia de derechos humanos a la arquitectura antiterrorista mundial.

24. Paralelamente, existe todo un entramado de normas de derecho blando emanadas de las nuevas instituciones antiterroristas “blandas”. El establecimiento de nuevas instituciones mundiales, regionales y selectivas, muchas de ellas con una forma jurídica novedosa, con limitadas referencias a los derechos humanos en sus documentos constitutivos, se debe a la falta de aportaciones estructuradas, coherentes

<sup>18</sup> Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington D.C., Banco Mundial, 2018).

<sup>19</sup> Véase Grupo de Acción Financiera, “Mandate”, 12 de abril de 2019.

y bien definidas en materia de derechos humanos en esos entornos. El acceso a esas instituciones ha resultado difícil y poco previsible para muchas entidades de derechos humanos, incluida la Relatoría Especial. Esas entidades carecen de un mecanismo oficial de acreditación, con lo que el acceso de la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos a ellos depende de cada caso y carece de regularidad. El propio proceso de producción de normas es distinto en cada caso, no se anuncia con antelación y, en algunos casos, es tan rápido que los expertos externos en derechos humanos prácticamente no tienen tiempo ni capacidad para movilizar sus aportaciones. Es frecuente que las entidades de derechos humanos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales no sean consultadas hasta una etapa tardía para que den su opinión sobre normas que ya están prácticamente finalizadas. En esa etapa, si manifiestan críticas ante la falta de sustancia en materia de derechos humanos o si su consejo es reforzar el contenido de derechos humanos, serán tachadas de poco cooperativas o fuera de sintonía con el pensamiento de los Estados y poco constructivas para el proceso. Todo ello acaba condenando a las intervenciones de derechos humanos al fracaso o la irrelevancia. A todo ello se suman numerosos grupos de reflexión y foros externalizados establecidos por los Estados y cuasiindependientes que están muy ocupados en la producción de una serie de consejos, pautas y aportaciones, a menudo a instancias de los Estados o con fondos de estos, en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. Apenas hay transparencia en la financiación, el mandato o la relación de esas entidades con los intereses de los Estados, lo que da lugar a procesos circulares y rápidos de producción de derecho blando que no cumplen cabalmente las obligaciones formales de los Estados en materia de derechos humanos en la elaboración de nuevas normas.

25. Otra tendencia importante es la transposición de normas de derecho blando a los marcos jurídicos de carácter formal y vinculante. Ese proceso tiene lugar de varias maneras. La primera es la incorporación y el reconocimiento directos de las normas de derecho blando en normas de derecho vinculante, por ejemplo, la inclusión de orientaciones, principios o recomendaciones sobre un aspecto técnico de la lucha antiterrorista en una resolución del Consejo de Seguridad relativa a la misma cuestión (véase la sección D más adelante). La segunda es la adopción de normas de derecho blando con la misma redacción y el mismo contenido sustantivo procedentes de una fuente o institución antiterrorista “blanda” sin reconocer explícitamente dicha fuente (véase la sección E más adelante). En tercer lugar, en las obligaciones de los Estados en materia de presentación de informes en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad, el asesoramiento a los Estados en el proceso de examen, que no tiene carácter público y no se comparte con otros Estados ni con ninguna entidad de supervisión de los derechos humanos, da lugar a una uniformidad de expectativas normativas que, al ser tan armoniosas y precisas, están evolucionando hasta convertirse en normas “duras”. Más adelante se indica el papel de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo en el desarrollo del continuo que va del derecho blando al derecho vinculante. La cuarta forma consiste en la prestación por la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, así como otras entidades, de asistencia técnica bien financiada a los Estados para la aplicación de normas de lucha contra el terrorismo tanto duras como blandas. En los ámbitos de la asistencia y la presentación de informes, se enuncia con firmeza el carácter no jurídico de los productos de que se trata, a menudo negando expresamente cualquier función o intención en cuanto a la creación de normas jurídicas<sup>20</sup>. La Relatora Especial considera que esas normas y prácticas de carácter informal sí influyen en las normas y los regímenes jurídicos internacionales, principalmente por medio de la interacción coordinada entre órganos informales y entidades formales de las organizaciones internacionales. El

<sup>20</sup> Los Estados tampoco hacen afirmaciones sobre la costumbre en ese contexto, al menos por ahora.

funcionamiento y los aspectos sublegales del régimen de sanciones son un buen ejemplo de ello<sup>21</sup>. Desde el punto de vista de la legitimidad y la transparencia de los cambios jurídicos normativos del derecho internacional, esos mecanismos resultan problemáticos<sup>22</sup>. La ausencia de una participación plena de los Estados en la elaboración y supervisión de normas es lamentable, como lo es la exclusión a varios niveles, sistemática y sostenida de los derechos humanos de todos los niveles de elaboración de normas, así como de la transposición de normas y la aplicación de estas. La Relatora Especial subraya que, para mantener la eficacia del modelo de aplicación del derecho internacional, los tratados de derechos humanos deben seguir siendo la base de referencia de la evolución normativa.

26. La Relatora Especial observa que en la práctica esas normas jurídicas, a menudo elaboradas por un pequeño grupo de Estados o por instituciones que no tienen ámbito mundial, son tratadas con el rango de derecho vinculante por el mismo grupo de Estados que las crean o las apoyan. Cabe distinguir varias tendencias interesantes, la primera de las cuales es el proceso de producción de normas propiamente dicho y su naturaleza autorreferencial. Por ejemplo, una resolución del Consejo de Seguridad puede contener un tipo particular de requisito legal, como la recopilación de datos biométricos o el establecimiento de capacidades avanzadas de registro de información sobre los pasajeros o de nombres de pasajeros. A continuación, por medio de un ciclo de producción en el que interviene el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo, se traduce en un compendio de mejores prácticas, directrices o asesoramiento técnico para los Estados. Se trata de un proceso de producción cerrado, en el que participan pocos Estados, los agentes de la sociedad civil suelen quedar excluidos o son incluidos en algunos casos, y los expertos en derechos humanos y derecho internacional desempeñan un papel limitado o nulo. Estas denominadas “mejores prácticas” se utilizan después como referencia en los procesos de evaluación de los Estados que tienen por objeto determinar el cumplimiento de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. La Relatora Especial ha participado en reuniones en las que representantes de algunos Estados le cuentan lo bien que sus Estados están cumpliendo esas “mejores prácticas” internacionales, lo que la ha colocado en la poco envidiable posición de tener que señalar que esas supuestas “mejores prácticas” tal vez sean objetivamente insuficientes en lo que atañe a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. La segunda tendencia, que aún tiene carácter incipiente, es el de la incorporación por la vía rápida de normas “blandas” a normas vinculantes. Por ejemplo, la resolución 2462 (2019) del Consejo de Seguridad, relativa a la financiación del terrorismo, resulta sumamente problemática en varios aspectos. En esa resolución, el Consejo respalda varias normas cuestionables en relación con los riesgos asociados al sector de las organizaciones sin fines de lucro, lo que tiene amplias consecuencias para los agentes humanitarios y la sociedad civil. En particular, da mayor rango del que corresponde al Grupo de Acción Financiera y su proceso de elaboración de normas, al exhortar a todos los Estados a que pongan en práctica las normas internacionales amplias consagradas en las cuarenta recomendaciones revisadas del Grupo sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y la proliferación y sus notas interpretativas. El Grupo de Acción Financiera es un foro exclusivo, no transparente y creado por Estados al que la sociedad civil y las entidades de derechos humanos de las Naciones Unidas tienen un acceso limitado o nulo. En el contexto de la financiación del

<sup>21</sup> Gavin Sullivan, “Transnational legal assemblages and global security law: topologies and temporalities of the list”, *Transnational Legal Theory*, vol. 5, núm. 1 (2014).

<sup>22</sup> Dada la relación del derecho indicativo con el desarrollo del derecho internacional consuetudinario, las prácticas de exclusión tienen efectos desproporcionados en los Estados que históricamente han estado subrepresentados. Véase B.S. Chimni, “Customary international law: a third world perspective”, *American Journal of International Law*, vol. 112, núm. 1 (enero de 2018).

terrorismo, se ha convertido en el mecanismo abreviado para el establecimiento de normas, que entraña pocas limitaciones para los Estados. Ese proceso, que sigue evolucionando, tiene efectos importantes en la legitimidad del consenso tradicional necesario para crear el derecho internacional y en cuanto a las intrusiones en la soberanía de los Estados que se derivan de la proliferación de normas blandas en lugar del recurso a normas vinculantes en la reglamentación de la lucha contra el terrorismo. La Relatora Especial opina que se están pasando por alto los intereses de un número considerable de Estados (no dominantes) en la nueva práctica regulatoria que está surgiendo, y que consiste en la búsqueda del foro más favorable. Existe un grave peligro de que sean instituciones informales y selectivas las que impulsen la elaboración de leyes por vías que no dejan lugar a la controversia política, ciertamente compleja, que caracteriza a las negociaciones diplomáticas multilaterales. En esos nuevos contextos de producción de normas, resulta evidente también la ausencia de oportunidades para recibir aportaciones de la sociedad civil y de expertos en derecho internacional y celebrar consultas con ellos.

27. Incluso en contextos en los que sí existe, la orientación en materia de derechos humanos está siendo sobrepasada o a menudo ignorada en una jerarquía que está surgiendo dentro del propio campo del derecho blando. Por ejemplo, con respecto a los combatientes extranjeros, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) elaboró importantes y oportunas orientaciones para los Estados sobre enfoques respetuosos con los derechos humanos en relación con el fenómeno de los combatientes extranjeros<sup>23</sup>. Poco después, se canalizaron orientaciones supuestamente nuevas por medio del Consejo de Seguridad para dar forma a las respuestas de los Estados a los combatientes terroristas extranjeros, mediante una adición a los principios rectores sobre los combatientes terroristas extranjeros (Principios Rectores de Madrid) (S/2018/1177, anexo). La elaboración de dicha adición ofrecía una oportunidad importante para aportar un enfoque profundo y complementario que fortaleciese y mejorase la orientación detallada en materia de derechos humanos, pero en la práctica lo que se observa es una discordancia jerárquica entre las orientaciones del ACNUDH a los Estados y los Principios Rectores de Madrid. Si bien es cierto que, en sus referencias constantes a los derechos humanos, la adición va más allá que otros documentos, es enormemente difícil que unas orientaciones en materia de derechos humanos se adopten con el mismo entusiasmo que las orientaciones centradas en la seguridad, a pesar del discurso que mantienen muchos Estados en cuanto a la importancia esencial de los derechos humanos para prevenir los ciclos de violencia y terrorismo.

#### **D. Grupo de Acción Financiera**

28. El Grupo de Acción Financiera fue fundado en 1989, por iniciativa del Grupo de los Siete, con el objetivo de elaborar normas y políticas para combatir el blanqueo de dinero. El mandato del Grupo se amplió con el fin de incluir la financiación del terrorismo en el período siguiente a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Según su mandato<sup>24</sup>, el Grupo de Acción Financiera es el organismo encargado de establecer normas mundiales para combatir el blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, y trabaja en el fortalecimiento de la capacidad de las jurisdicciones para perseguir la financiación del terrorismo; desarrollar el conocimiento sobre la naturaleza del riesgo de

<sup>23</sup> ACNUDH, *Guidance to States, on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign Fighters* (Nueva York, Naciones Unidas, 2018).

<sup>24</sup> Grupo de Acción Financiera, "Mandate".

financiación del terrorismo; y apoyar el desarrollo de regímenes de lucha contra la financiación del terrorismo y mejorar el diálogo en las regiones de mayor riesgo.

29. En cumplimiento de esa función, el Grupo de Acción Financiera ha elaborado un conjunto de recomendaciones<sup>25</sup> que constituyen la base de una respuesta coordinada a la amenaza que plantean el blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo y las armas de destrucción masiva. Promueve y supervisa la aplicación de esas normas mediante la elaboración de documentos de orientación que sirvan de base para las medidas nacionales destinadas a incorporar las recomendaciones al derecho interno<sup>26</sup> y realizando exámenes periódicos entre homólogos para evaluar los progresos pertinentes a nivel de los países. Aunque las recomendaciones y el material de orientación conexo no son jurídicamente vinculantes<sup>27</sup>, los Estados se esfuerzan por darles cumplimiento, habida cuenta de los beneficios que conlleva la condición de miembro y de las desventajas financieras y económicas que puede desencadenar el incumplimiento.

30. En 2019, el mandato del Grupo de Acción Financiera pasó a ser de duración indefinida, con lo que el Grupo dejó de ser un foro temporal para convertirse en un órgano permanente. Ese cambio no ha llevado al establecimiento formal del Grupo como organización internacional.

31. El Grupo de Acción Financiera cuenta actualmente con 39 miembros, que comprenden 37 jurisdicciones entre las cuales están las mayores economías del mundo<sup>28</sup> y dos organizaciones regionales, la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo. Se ha reconocido la condición de observador a otros 30 países y organizaciones, entre ellas el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y entidades de las Naciones Unidas como la UNODC, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones dimanante de las resoluciones 1526 (2004) y 2253 (2015). El Grupo se encuentra en el centro de un ecosistema sumamente complejo integrado por entidades de la mayoría de las principales organizaciones internacionales y regionales cuyo mandato y actividades coinciden con los del Grupo, así como con otras entidades, incluso las establecidas con el objetivo de promover la aplicación de las normas del propio Grupo, como el Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera<sup>29</sup>.

32. Inspiradas por el Grupo de Acción Financiera, se han establecido nueve entidades regionales que siguen su modelo, y que han sido reconocidas por el plenario del Grupo<sup>30</sup>. Esas entidades regionales, junto con el Grupo, forman una red mundial de miembros que abarca más de 190 jurisdicciones. Los organismos regionales inspirados en el Grupo son miembros asociados de este y se comprometen a hacer suyas sus recomendaciones, orientaciones y otras políticas y a promover la aplicación efectiva de esas normas en las jurisdicciones miembros, utilizando la metodología y

<sup>25</sup> Grupo de Acción Financiera, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation: The FATF Recommendations* (París, 2019).

<sup>26</sup> De particular importancia son las notas interpretativas, que ofrecen una interpretación oficial del alcance y los requisitos contenidos en las recomendaciones del Grupo.

<sup>27</sup> El mandato del Grupo de Acción Financiera establece explícitamente que no pretende crear ningún derecho u obligación legal.

<sup>28</sup> Véase [www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfmembershippolicy.html](http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfmembershippolicy.html).

<sup>29</sup> Véase Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, "Charter", 30 de mayo de 2019.

<sup>30</sup> Aunque la mayoría de las entidades regionales inspiradas en el Grupo de Acción Financiera funcionan como grupos de trabajo intergubernamentales, sin personalidad jurídica, al igual que el Grupo, algunas de ellas sí tienen personalidad jurídica. Por ejemplo, el Comité de Expertos sobre Evaluación de Medidas contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo es un órgano permanente del Consejo de Europa, y el Grupo Euroasiático se ha establecido como organización intergubernamental regional.

los procedimientos de evaluación del Grupo, en particular las evaluaciones mutuas<sup>31</sup>. Mientras que las entidades regionales que siguen el modelo del Grupo de Acción Financiera, en su calidad de miembros asociados, “participan” -sin poder de decisión ni derecho de voto- en la elaboración de normas del Grupo, este es reconocido como el único organismo encargado de establecer normas y como guardián y árbitro de la aplicación de dichas normas<sup>32</sup>. El Grupo de Acción Financiera desempeña un papel importante para garantizar la coherencia en la interpretación y aplicación de sus recomendaciones. Sin embargo, la falta de una jerarquía organizativa formal que rija la relación entre el Grupo y las entidades regionales que siguen su modelo<sup>33</sup> plantea dificultades para lograr esa coherencia en la práctica.

## 1. Labor normativa del Grupo de Acción Financiera y sus repercusiones en los derechos humanos

33. El mandato del Grupo de Acción Financiera no contiene referencia alguna al derecho internacional, el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario. Sin embargo, las leyes y políticas relacionadas con las normas establecidas por el Grupo abordan cuestiones como la penalización y el enjuiciamiento de la financiación del terrorismo, las sanciones financieras selectivas o el riesgo de utilización indebida de organizaciones del sector sin fines de lucro para financiar el terrorismo y, por consiguiente, afectan a los derechos humanos en múltiples niveles. Sus efectos son tanto más importantes cuanto que los Estados adoptan en general leyes y políticas nacionales que les permiten aplicar las normas del Grupo de Acción Financiera, lo que conduce a un “endurecimiento” en el nivel nacional de esas normas que por lo demás eran de derecho blando. A juicio de la Relatora Especial, las consecuencias para los derechos humanos relacionadas con la elaboración y aplicación de esas normas requieren una atención sostenida y profunda.

34. Si bien las normas del Grupo de Acción Financiera no han sido sometidas, en general, a un escrutinio serio en relación con los derechos humanos, la Relatora Especial observa que la recomendación 8, relativa a la lucha contra la utilización indebida de las organizaciones sin fines de lucro para la financiación del terrorismo, ha sido objeto de un análisis detallado en lo que atañe a los derechos humanos (véase [A/HRC/40/52](#)), en particular por anteriores titulares del mandato (véase [A/70/371](#)), otros mecanismos de derechos humanos y la sociedad civil<sup>34</sup>. La Relatora Especial reitera las preocupaciones expresadas con respecto a los efectos adversos de las leyes y políticas pertinentes en el funcionamiento legítimo de las organizaciones de la sociedad civil y su contribución a la restricción del espacio cívico en muchas jurisdicciones.

35. En respuesta a esas preocupaciones, el Grupo de Acción Financiera revisó la recomendación 8<sup>35</sup>. La recomendación modificada adopta un enfoque basado en el riesgo y pide la aplicación de medidas eficaces y proporcionadas en respuesta a las amenazas identificadas de utilización indebida de fuentes para financiar el terrorismo, dirigidas a las organizaciones sin fines de lucro que se ha observado que están en situación de riesgo. En la nota interpretativa de la recomendación 8, que también se utiliza como referencia para el proceso de evaluación, se hace hincapié en el papel

<sup>31</sup> Grupo de Acción Financiera, “Mandate”, párr. 12.

<sup>32</sup> Grupo de Acción Financiera, “High-level principles for the relationship between the FATF and the FATF-style regional bodies”, febrero de 2019.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Véase [A/HRC/23/39](#); y Ben Hayes, *Counter-Terrorism, ‘Policy Laundering’ and the FATF: Legalizing Surveillance, Regulating Civil Society* (Transnational Institute y Statewatch, 2012).

<sup>35</sup> Específicamente, eliminando la calificación de las organizaciones sin fines de lucro como “particularmente vulnerables” a ser indebidamente utilizadas con fines de financiación del terrorismo.

vital que desempeñan las organizaciones sin fines de lucro que prestan servicios esenciales, apoyo y esperanza a los necesitados de todo el mundo y en la necesidad de garantizar que las actividades benéficas legítimas sigan prosperando y que no se vean indebidamente restringidas por las medidas adoptadas para combatir el terrorismo<sup>36</sup>. Es importante destacar que en la nota interpretativa se hace hincapié en que las medidas pertinentes deben aplicarse de manera que se respeten las obligaciones de los países con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional de los derechos humanos<sup>37</sup>.

36. La Relatora Especial agradece la receptividad demostrada por el Grupo de Acción Financiera a las preocupaciones expresadas tanto por ella misma como por los anteriores titulares del mandato y otros interesados. Acoge con satisfacción los procedimientos de evaluación que se utilizan para abordar no solo los problemas causados por la escasa regulación del sector, sino también las deficiencias relacionadas con el exceso de regulación, fenómeno que está afectando negativamente a la sociedad civil en todo el mundo<sup>38</sup>. Reconociendo las posibles consecuencias para la sociedad civil y la acción humanitaria, la Relatora Especial destaca la importancia de adoptar un enfoque de evaluación basado en los derechos humanos, que se aplique de manera uniforme en todas las jurisdicciones de los miembros del Grupo y de las entidades regionales que siguen su modelo. Observa además las preocupaciones expresadas por las partes interesadas pertinentes en el sentido de que es preciso seguir mejorando la aplicación coherente de las normas revisadas por parte de los Gobiernos y los evaluadores, habida cuenta, en particular, de los efectos que tienen esas normas y prácticas en las prácticas y obligaciones jurídicas tanto percibidas como reales de los Estados<sup>39</sup>.

37. La Relatora Especial acoge con satisfacción la introducción en las notas interpretativas de una referencia explícita a las obligaciones contraídas en virtud de la Carta y del derecho internacional de los derechos humanos, pero observa con preocupación que las referencias pertinentes son limitadas. Si bien las notas interpretativas reconocen que al determinar los límites de un régimen eficaz contra el financiamiento del terrorismo, o promover un amplio apoyo a ese régimen, los países tienen también que respetar los derechos humanos, respetar los principios de derecho y reconocer los derechos de terceros inocentes<sup>40</sup>, y destacan que los derechos humanos deben desempeñar un papel en los procesos de designación<sup>41</sup>, no aclaran de qué manera deben cumplir efectivamente esas normas las jurisdicciones encargadas de la aplicación, ni cómo debe evaluarse el cumplimiento mediante una evaluación basada en la revisión por pares. La Relatora Especial reitera la necesidad de que se establezcan parámetros y directrices en materia de derechos humanos con grados de especificidad y exhaustividad similares a los de las recomendaciones relativas a las medidas financieras, con miras a facilitar una aplicación que sea respetuosa con los derechos humanos.

38. La Relatora Especial destaca que las jurisdicciones que son miembros del Grupo de Acción Financiera han de cumplir las obligaciones que les impone el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos y el

<sup>36</sup> Véase “Interpretive note to recommendation 8”, en Grupo de Acción Financiera, *International Standards on Combating Money Laundering*, págs. 52 y 53.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, [A/HRC/40/52](#); y European Centre for Non-Profit Law and Human Security Collective, “How can civil society effectively engage in counter-terrorism processes?”, 2017.

<sup>39</sup> Comunicación de la Global NPO Coalition sobre el Grupo de Acción Financiera.

<sup>40</sup> Véase “Interpretive note to recommendation 6”, en Grupo de Acción Financiera, *International Standards on Combating Money Laundering*, pág. 41.

<sup>41</sup> Véase “Interpretive note to recommendation 7”, en Grupo de Acción Financiera, *International Standards on Combating Money Laundering*, pág. 51.

derecho internacional humanitario, también durante la participación en los procesos de establecimiento de normas y los procedimientos de evaluación del Grupo, así como al trasladar las normas pertinentes al derecho interno. Por consiguiente, la ausencia del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como puntos de referencia en el mandato del Grupo de Acción Financiera representa una importante deficiencia, que tiene consecuencias de gran alcance para la protección de los derechos humanos en la esfera de la financiación de la lucha antiterrorista a nivel mundial, regional y nacional, y puede dar lugar a un menoscabo real de las normas vinculantes del derecho internacional a raíz de la aplicación de normas de derecho blando.

39. Además, la Relatora Especial observa que, aparte de las jurisdicciones que son miembros del Grupo de Acción Financiera, las jurisdicciones que integran las entidades regionales inspiradas en el Grupo también se han comprometido a aplicar las normas elaboradas por el Grupo de Acción Financiera, con lo que en la práctica esas normas han adquirido rango mundial. Ese papel pone de manifiesto lo que ya se señaló anteriormente en relación con los rasgos distintivos del derecho blando en materia de lucha antiterrorista, a saber, la arquitectura institucional sustantiva y la capacidad para aplicar sus normas en los planos mundial, regional y nacional. Además, si bien las normas no son jurídicamente vinculantes y, por lo tanto, pueden calificarse de derecho blando, las consecuencias del incumplimiento pueden ser onerosas y tener un efecto negativo, entre otras cosas, en el acceso de un país a los mercados financieros, el comercio y las inversiones. Esto somete a las jurisdicciones a una presión considerable para que garanticen el cumplimiento y puede incentivar una pérdida de prioridad de las consideraciones de derechos humanos.

40. La Relatora Especial pone de relieve que la adopción de un enfoque poco estricto en relación con los derechos humanos entraña el riesgo de socavar la eficacia de las medidas de lucha contra el terrorismo. El respeto de los derechos humanos es una condición necesaria para la eficacia de las leyes y políticas antiterroristas. Por ejemplo, las definiciones demasiado amplias de terrorismo y de delitos relacionados con el terrorismo, en particular el de financiación del terrorismo, pueden dar lugar a leyes conexas que tengan en el punto de mira conductas protegidas por las normas internacionales de derechos humanos o que, cuando menos, no son de naturaleza terrorista y, por consiguiente, llevar a una aplicación indebida de la ley y un uso incorrecto de los recursos. Además, se ha demostrado que las violaciones de los derechos humanos contribuyen a crear condiciones propicias para la radicalización hacia la violencia y el terrorismo, lo que aumenta el riesgo de terrorismo en lugar de contrarrestarlo<sup>42</sup>. Como primer “organismo mundial encargado de establecer normas” que evalúa no solo si los países disponen de los marcos jurídicos e institucionales necesarios, sino también la eficacia con la que los aplican, el Grupo de Acción Financiera está particularmente bien situado para incorporar de manera efectiva las consideraciones de derechos humanos en sus actividades de establecimiento de normas y evaluación.

## **2. Inclusividad y transparencia de los procesos normativos y otros procesos conexos del Grupo de Acción Financiera**

41. La Relatora Especial reitera que el Grupo de Acción Financiera funciona como organismo normativo mundial en la esfera de la lucha contra la financiación del terrorismo y el blanqueo de dinero, y que sus miembros tienen atribuidas facultades decisorias. Si bien los miembros asociados (entidades regionales que siguen el modelo del Grupo) y los observadores participan en los procesos pertinentes, su

---

<sup>42</sup> Véase [A/70/674](#); y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (Nueva York, 2017).

margen de maniobra para influir en las normas que en última instancia deben aplicar es limitado.

42. De acuerdo con las reglas del Grupo de Acción Financiera, se puede otorgar la condición de observador a organizaciones que son de naturaleza intergubernamental e internacional/regional y que no trabajan de acuerdo con los mecanismos del sector privado<sup>43</sup>. La política del Grupo excluye a las organizaciones de la sociedad civil de la categoría de observadores. La Relatora Especial observa que el mandato del Grupo de Acción Financiera enumera entre sus funciones la de colaborar y celebrar consultas con el sector privado y la sociedad civil sobre cuestiones vinculadas a la labor general del Grupo y que dicha colaboración debe llevarse a cabo por conducto del foro consultivo anual y otros métodos ideados para mantener contactos regulares a fin de fomentar la transparencia y el diálogo<sup>44</sup>. El Foro Consultivo del Sector Privado, de carácter anual, proporciona una plataforma para que el Grupo se relacione directamente con el sector privado. Desde 2016, se viene permitiendo a la Global NPO Coalition on FATF<sup>45</sup> que proponga a cuatro organizaciones para que participen en el Foro, lo que asegura cierta presencia de las cuestiones humanitarias y de derechos humanos en el proceso. Además, el Grupo se comprometió a mejorar la colaboración con las organizaciones sin fines de lucro mediante la celebración de reuniones anuales sobre cuestiones concretas de interés común y la organización de intercambios específicos sobre cuestiones técnicas<sup>46</sup>. La Relatora Especial acoge con satisfacción esos acontecimientos como un paso en la dirección correcta. Sin embargo, observa que gran parte de los contactos del Grupo con la sociedad civil tienen lugar según las circunstancias de cada caso, lo que proporciona una flexibilidad considerable al Grupo pero deja a la sociedad civil sin expectativas en cuanto a una participación de carácter más formal. Recomienda que se emprenda un proceso consultivo, con la plena colaboración e implicación de la sociedad civil, con el fin de promover la participación cabal, coherente y significativa de esta.

43. La Relatora Especial desea subrayar que el derecho a participar en los asuntos públicos, garantizado por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se extiende a los procesos y foros normativos en los planos internacional y regional<sup>47</sup>. Recordando las importantes repercusiones que los procesos del Grupo de Acción Financiera tienen en la protección de los derechos humanos, es imprescindible que los procesos de establecimiento y aplicación de normas se lleven a cabo de manera transparente, garantizando para ello la participación de los afectados por las leyes y políticas pertinentes.

44. La Relatora Especial destaca que esto incluye la obligación de las jurisdicciones que son miembros del Grupo de Acción Financiera de organizar consultas inclusivas a nivel nacional, de conformidad con sus procesos nacionales y teniendo debidamente en cuenta sus obligaciones en materia de derechos humanos. Insta al Grupo a que adopte medidas para que sus procesos sean más participativos y recomienda que se guíe por las normas internacionales de derechos humanos, interpretadas con autoridad por los mecanismos internacionales de derechos humanos, en particular el Comité de Derechos Humanos, y por las directrices del ACNUDH sobre la aplicación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos (A/HRC/39/28)<sup>48</sup>. Observa que el Grupo de Acción Financiera realiza una serie de actividades que afectan directamente a derechos humanos fundamentales y pueden limitarlos, en particular en la reunión,

<sup>43</sup> Véase [www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfpolicyonobservers.html](http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfpolicyonobservers.html).

<sup>44</sup> Véase Grupo de Acción Financiera, "Mandate", parte I, párr. 3 i).

<sup>45</sup> Véase <http://fatfplatform.org>.

<sup>46</sup> Comunicación de la Global NPO Coalition on FATEF.

<sup>47</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996) sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, párr. 5, y A/HRC/39/28.

<sup>48</sup> Conforme a lo solicitado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 33/22.

el intercambio y el tratamiento de datos, y que sus recomendaciones pueden redundar en menoscabo de los derechos individuales en el plano nacional. Se requiere una consideración sustancial para asegurar que entidades como el Grupo de Acción cumplan sus obligaciones de respetar los derechos humanos en sus relaciones con los Estados y en las instrucciones que dan a estos.

45. En el análisis que antecede, la Relatora Especial señalaba que un grupo central bastante reducido de Estados, que representan a las economías más avanzadas del mundo, imponen de manera efectiva normas de aplicación universal. Dado el peso del poder financiero y económico que sustenta ese conjunto de normas jurídicamente no vinculantes (desde el punto de vista técnico), seguir la dirección fijada por el Grupo de Acción Financiera no es simplemente algo voluntario para los Estados con menores niveles de desarrollo financiero y económico. Esas circunstancias inevitablemente suscitan preocupaciones en relación con la soberanía de los Estados y la legitimidad de los procesos regulatorios.

46. La Relatora Especial observa que las normas del Grupo de Acción Financiera han sido referenciadas y respaldadas en documentos elaborados por entidades y órganos de las Naciones Unidas, más recientemente, y de manera destacada, por el Consejo de Seguridad<sup>49</sup>. Ese respaldo debería suponer un estímulo para que el Grupo de Acción intensifique las medidas encaminadas a asegurar que sus normas sean diseñadas y aplicadas de manera conforme con las normas y reglas aprobadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas, incluidas las normas internacionales de derechos humanos. Dejar que las normas de derecho indicativo respaldadas por las Naciones Unidas no cumplan cabalmente esas normas vinculantes reconocidas transmitiría un peligroso mensaje capaz de socavar las normas de derechos humanos reconocidas a nivel mundial.

## E. Foro Mundial contra el Terrorismo

47. El Foro Mundial contra el Terrorismo fue lanzado conjuntamente por Turquía y los Estados Unidos en septiembre de 2011 como una plataforma oficiosa, orientada a la acción y de carácter flexible con la misión declarada de reducir la vulnerabilidad al terrorismo de las personas en todo el mundo mediante la prevención de los actos terroristas, la lucha contra ellos y su enjuiciamiento efectivo, así como la lucha contra la incitación y el reclutamiento para cometer actos terroristas<sup>50</sup>, reuniendo a expertos y profesionales de países y regiones para que compartieran sus experiencias, conocimientos técnicos, herramientas y estrategias en la lucha contra la amenaza cambiante del terrorismo. Los Estados fundadores eran conscientes de la necesidad de contar con un foro oficioso en el que resolver problemas apremiantes, ofrecer soluciones rápidas a las lagunas normativas que posteriormente podrían compartirse con los foros interestatales formales o con los Estados directamente, y racionalizar las soluciones aportadas por una amplia gama de agentes del sector de la seguridad en contextos continuamente cambiantes que sufren dificultades en materia de seguridad. Su establecimiento también se debió a la opinión cada vez más extendida de que los foros discursivos institucionales existentes, como el Grupo de los Siete, tenían un alcance demasiado limitado y de que las organizaciones regionales carecían de la capacidad necesaria para hacer frente a problemas multilaterales más amplios. El Foro funciona como una plataforma intergubernamental (de estatuto jurídico incierto) para encargados de la formulación de políticas y determinados especialistas. Entre los 30 miembros fundadores (29 Estados y la Unión Europea) figuraban los

<sup>49</sup> Resoluciones del Consejo de Seguridad 2462 (2019) y 2482 (2019).

<sup>50</sup> Véase Foro Mundial contra el Terrorismo, “Political declaration”, 22 de septiembre de 2011. Se puede consultar en [www.thegctf.org/About-us/GCTF-documents](http://www.thegctf.org/About-us/GCTF-documents).

cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, además de una serie de países que hacen frente al terrorismo y nuevos donantes para la lucha antiterrorista<sup>51</sup>. La principal modalidad externa del Foro parece ser la publicación de buenas prácticas y recomendaciones relativas a la aplicación de determinadas políticas de lucha antiterrorista. Esos documentos son elaborados por grupos de trabajo<sup>52</sup> o en el contexto de iniciativas autónomas, con la ayuda de una serie de asociados en la ejecución. La Relatora Especial señala que fue particularmente difícil tener acceso a información detallada sobre las prácticas de trabajo y las modalidades de funcionamiento del Foro, y que su oficina solo logró en parte obtener información pertinente. La información que aparece en el sitio web del Foro es sumamente genérica y ofrece pocos datos sobre sus formas, procedimientos y métodos de trabajo. La Relatora especial observa que, si a su oficina le resultó difícil acceder a esa información, otros agentes, en particular de la sociedad civil, los parlamentos nacionales o las instituciones nacionales de derechos humanos, tendrían aún más dificultades. La falta de transparencia y de divulgación de información pone de manifiesto el problema más amplio que aqueja a la arquitectura mundial de lucha contra el terrorismo en cuanto a la participación y el acceso a nuevas instituciones.

48. Con respecto al funcionamiento interno del Foro Mundial contra el Terrorismo, un Comité de Coordinación, encabezado por los Presidentes del Foro, supervisa los mandatos y las actividades de los grupos de trabajo, las iniciativas y la dependencia administrativa del Foro y proporciona orientación sobre el orden de prioridad de las iniciativas y los proyectos<sup>53</sup>. La Relatora Especial observa que los principios del Foro reconocen la necesidad de que todas las medidas de lucha contra el terrorismo sean plenamente compatibles con el derecho internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas, así como con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. También subrayan que el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho son parte esencial del éxito de toda iniciativa antiterrorista<sup>54</sup>. A pesar de ello, los métodos del Comité de Coordinación para la selección de prioridades, y el papel de los derechos humanos y el cumplimiento del derecho internacional en la elección de iniciativas y proyectos, resultan extremadamente difíciles de discernir. El Comité está integrado por miembros del Foro, representados por su coordinador nacional de la lucha antiterrorista u otros responsables de la formulación de políticas de lucha contra el terrorismo. No está claro si algún experto nacional en derechos humanos interactúa regularmente con el Comité de Coordinación, si se pide a los coordinadores nacionales de la lucha antiterrorista que proporcionen datos relacionados con los derechos humanos en el contexto de su participación, o si existe un contacto activo con las instituciones nacionales de derechos humanos en la elaboración de estrategias o de nuevos proyectos. La Dependencia Administrativa del Foro proporciona apoyo analítico, administrativo y logístico al Comité de Coordinación y a los grupos de trabajo e iniciativas<sup>55</sup>. No queda claro si la Dependencia Administrativa cuenta con conocimientos especializados en materia de derechos humanos ni qué vías existen para reunir esos datos destinados a la labor analítica de manera coherente y rigurosa. El Foro trabaja actualmente por medio de cinco grupos de trabajo<sup>56</sup> y once iniciativas.

49. Además de la estructura del Foro Mundial contra el Terrorismo antes expuesta, tres instituciones inspiradas en el mismo modelo<sup>57</sup> sirven como filiales que se ocupan

<sup>51</sup> Véase [www.thegctf.org/About-us/Members-and-partners](http://www.thegctf.org/About-us/Members-and-partners).

<sup>52</sup> Véase [www.thegctf.org/Working-Groups/Structure](http://www.thegctf.org/Working-Groups/Structure).

<sup>53</sup> Véase Foro Mundial contra el Terrorismo, "Terms of reference", 2017.

<sup>54</sup> Véase Foro Mundial contra el Terrorismo, "Political declaration", 22 de septiembre de 2011.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Véase [www.thegctf.org/Working-Groups/Structure](http://www.thegctf.org/Working-Groups/Structure).

<sup>57</sup> Véase [www.thegctf.org/About-us/Inspired\\_Institutions](http://www.thegctf.org/About-us/Inspired_Institutions).

de dar aplicación a las buenas prácticas y los memorandos. Hedayah<sup>58</sup> y el Global Community Engagement and Resilience Fund trabajan activamente en la esfera de la prevención y la lucha contra el extremismo violento, mientras que el Instituto Internacional para la Justicia y el Estado de Derecho<sup>59</sup> apoya la elaboración y puesta en práctica de las iniciativas del Foro, entre otras cosas mediante la capacitación de agentes del sector de la seguridad nacional<sup>60</sup>. Las tres son partes y entidades bien diferenciadas dentro del panorama mundial de la lucha contra el terrorismo, que se extiende por todo el mundo, con distintos grados de transparencia. Esto plantea dificultades a la hora de evaluar la forma en que las normas de derechos humanos se establecen como punto de referencia o se integran en todas las actividades pertinentes y de sí, y por qué medios, las aportaciones de la sociedad civil independiente se incluyen de manera efectiva en su labor.

50. El Foro Mundial contra el Terrorismo se sitúa desde el punto de vista formal fuera de los presuntos perímetros de la producción de normas de derecho internacional. A pesar de ello, es un importante centro de elaboración de normas de derecho blando en materia de lucha antiterrorista. Es evidente que no todas sus recomendaciones, prácticas y productos constituyen derecho blando de manera afirmativa. No obstante, dada la prueba múltiple de la afirmación, el uso y la transferencia de esas normas y prácticas no formales, el Foro constituye un centro incipiente de producción de derecho blando, lo que hace que su composición, funcionamiento y transparencia sean importantes en sí mismos.

### **El derecho blando y la influencia jurídica oficiosa del Foro Mundial contra el Terrorismo**

51. Como cuestión formal, es probable que el Foro Mundial contra el Terrorismo negaría su influencia en el desarrollo jurídico, sosteniendo al mismo tiempo que los instrumentos que ha elaborado tienen gran utilidad práctica para los Estados que combaten el terrorismo<sup>61</sup>. Sin embargo, un examen detallado de las pautas de exportación e incorporación en el movimiento del derecho blando en la lucha contra el terrorismo revela lo contrario. Por ejemplo, el memorando de La Haya-Marrakech del Foro sobre buenas prácticas para una respuesta más eficaz al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros fue fundamental para la elaboración de las medidas del Consejo de Seguridad destinadas a contener el fenómeno, en particular la resolución 2178 (2014), aprobada apenas un día después de publicarse el memorando.

52. Entre los principios del Foro Mundial contra el Terrorismo figuran el apoyo a la aplicación equilibrada de la Estrategia Global contra el Terrorismo y el marco de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo de manera más amplia y el desarrollo de una relación estrecha y de refuerzo mutuo con el sistema de las Naciones Unidas<sup>62</sup>. El resultado es que los documentos de buenas prácticas del Foro han influido en los productos de los órganos y entidades de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la Guía técnica para la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y

<sup>58</sup> Véase [www.hedayahcenter.org/about-us/271/vision-and-mission](http://www.hedayahcenter.org/about-us/271/vision-and-mission).

<sup>59</sup> Véase <https://theij.org>.

<sup>60</sup> Véase <https://theij.org/about-us/> e Instituto Internacional para la Justicia y el Estado de Derecho, “Annual report 2018”.

<sup>61</sup> Foro Mundial contra el Terrorismo, “Political declaration”, parte III, párr. 4, así como “Terms of reference”. Formalmente, el Foro Mundial contra el Terrorismo se pronuncia en contra de una “presunción de fuerza vinculante”. Aparte de la retórica política, esto no significa que no se produzcan efectos legales.

<sup>62</sup> Foro Mundial contra el Terrorismo, “Political declaration”, parte II, párrs. 7 a 9.

otras resoluciones pertinentes<sup>63</sup> elaborada por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, un instrumento de referencia que pretende asegurar un análisis uniforme de las actividades de aplicación de los Estados, hace referencia sistemáticamente a los documentos de buenas prácticas del Foro como puntos de referencia para la evaluación.

53. Como entidad que engloba una coalición y una red de carácter informal, no conviene subestimar la influencia del Foro Mundial contra el Terrorismo. Las entidades de carácter informal suelen ser menos transparentes que las organizaciones internacionales; al carecer a menudo de un reglamento formal, son sumamente flexibles en cuanto a la definición y la adopción de sus mandatos a lo largo del tiempo y, precisamente debido a su carácter no formal, pueden eludir más fácilmente las cuestiones de responsabilidad. En particular, las coaliciones, redes y entidades informales están integradas por grupos selectivos de actores que tienen ideas afines, y la selectividad es parte intrínseca de la lógica de su establecimiento. La Relatora Especial expresa gran preocupación por el hecho de que, si bien las normas elaboradas por el Foro pueden parecer compromisos totalmente voluntarios, más que obligaciones jurídicas, lo cierto es que las normas de carácter informal elaboradas en el marco de grupos de miembros selectivos a menudo tienen alcance universal, dado que también se dirigen a Estados no participantes. Aunque desde el punto de vista formal no son jurídicamente vinculantes, en algunos casos van asociadas a incentivos -con particular frecuencia, asistencia técnica a los agentes del sector de la seguridad- y su incumplimiento puede acarrear un efecto negativo cada vez mayor. Así pues, no conviene subestimar este tipo de “buenas prácticas”, puesto que estos instrumentos de gobernanza cada vez más numerosos y eficaces surten efectos más allá del número limitado de miembros que participan en su elaboración.

54. A pesar de que algunos Estados que son firmes defensores de los derechos humanos aseguran que los derechos humanos se tienen plenamente en cuenta en la elaboración de “buenas prácticas” del Foro Mundial contra el Terrorismo, esa afirmación es objetivamente difícil de medir. Si se miden únicamente con arreglo a puntos de referencia y expectativas detalladas y sostenidas en materia de derechos humanos, y no simplemente en función de exhortaciones selectivas a que se respeten los derechos humanos, las orientaciones y recomendaciones del Foro apenas contienen pruebas externas de una integración sostenida. No resulta evidente la forma en que los valores y principios que informan el estado de derecho, o los valores de dignidad, igualdad y proceso que inspiran los tratados internacionales de derechos humanos, son sistemáticamente incorporados a esas directrices y herramientas de “buenas prácticas”. Tampoco está bien definida la forma en que los procedimientos por los que se generan esos documentos, como el procedimiento de acuerdo tácito, alientan y apoyan la integración de los derechos humanos en las actividades eficaces de lucha contra el terrorismo y el establecimiento de prioridades al respecto. Además, si la “marca distintiva” del Foro son los conocimientos técnicos especializados y “listos para usar”, también deberían integrar conocimientos técnicos especializados, específicos y de expertos en materia de derechos humanos que demuestren el “cómo” de la lucha antiterrorista de una manera precisa, bien definida y respetuosa de los derechos humanos. Las orientaciones y recomendaciones no pueden considerarse instrumentos valiosos de lucha contra el terrorismo solo porque estén centradas en la práctica, cuando omiten el tipo de especificidad respecto de los derechos humanos que se requiere para cumplir con el derecho de los tratados. Como se observa en el informe sobre los efectos negativos de las medidas de lucha contra el terrorismo en la sociedad civil (A/HRC/40/52) y se afirmó en las consultas celebradas para la preparación del presente informe, la sociedad civil independiente tiene muy poco

<sup>63</sup> Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, *Guía técnica para la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad*.

conocimiento del funcionamiento interno del Foro, más allá de la información que se ofrece en su escueto sitio web. Las organizaciones de la sociedad civil que han tratado de obtener ese acceso e informar a los Estados al respecto no han sido siempre bienvenidas. Algunas de las que han participado han denunciado hostilidad a la terminología de derechos humanos y a que se planteen cuestiones a ese respecto, en particular cuando se presentan a última hora del día propuestas de incorporación a proyectos de documentos o cuando se suscitan en el contexto de las conversaciones conexas, cuando unos u otras parecen presentar deficiencias en cuanto al contenido sobre derechos humanos. La Relatora Especial reitera que el derecho a tomar parte en los asuntos públicos se extiende a los procesos de establecimiento de normas del Foro<sup>64</sup> y recomienda que este se guíe a ese respecto por las normas internacionales de derechos humanos pertinentes<sup>65</sup>. La Relatora Especial, reconociendo plenamente la importancia y el valor de las soluciones prácticas sobre el terreno a los problemas nuevos y antiguos de la lucha antiterrorista, es igualmente categórica en el sentido de que esas soluciones deben respetar los derechos humanos, y eso solo puede ocurrir si las normas de derechos humanos se integran explícitamente en la elaboración de buenas prácticas.

## IV. Recomendaciones

55. La Relatora Especial formula las recomendaciones siguientes:

### Derecho blando

a) La elaboración de instrumentos de derecho blando para la lucha contra el terrorismo por parte de las entidades de las Naciones Unidas debe utilizar como referencia las obligaciones contenidas en los tratados de derechos humanos; debe procederse sistemáticamente a la inclusión integral, detallada y pertinente de las normas de derechos humanos en la elaboración de normas de derecho blando para la lucha contra el terrorismo;

b) La asistencia técnica a los Estados que aplican directrices, normas y mejores prácticas de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo debe incluir los derechos humanos de manera sustantiva y efectiva. Todas las entidades de las Naciones Unidas encargadas de la lucha contra el terrorismo deben aplicar plenamente la política de diligencia debida de la Organización en materia de derechos humanos;

c) Las entidades de las Naciones Unidas solo deben respaldar las normas ajenas a las Naciones Unidas en el ámbito de la lucha contra el terrorismo cuando sean compatibles con el derecho internacional, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;

d) Los Estados deben considerar la posibilidad de realizar un inventario y un examen exhaustivos de todos los instrumentos de carácter no vinculante para la lucha contra el terrorismo, prestando atención específicamente a las carencias que presenten en materia de derechos humanos, utilizando los amplios recursos y la capacidad de que disponen la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y el Comité contra el Terrorismo, abordando en parte las considerables deficiencias observadas en la aplicación del cuarto pilar de la Estrategia Global contra el Terrorismo y proporcionando una hoja de ruta para mejorar el respeto de los derechos humanos en el ámbito de la lucha contra el terrorismo;

<sup>64</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25.

<sup>65</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25, párr. 5; y [A/HRC/39/28](#).

e) Para subsanar las deficiencias evidentes en materia de derechos humanos en la elaboración de normas de derecho blando en el marco de la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas, debe prestarse más apoyo financiero e institucional al aumento de la capacidad en materia de derechos humanos, en particular fortaleciendo el apoyo al ACNUDH y a la Relatoría Especial;

f) Las entidades de derechos humanos de las Naciones Unidas deben ser incluidas de manera sistemática y efectiva en la elaboración de normas de lucha contra el terrorismo que tengan repercusiones en los derechos humanos;

g) Se debe aumentar la capacidad en materia de derechos humanos dentro de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, velando por que se disponga de conocimientos especializados permanentes y suficientes sobre derechos humanos para apoyar el establecimiento de normas respetuosas con los derechos humanos por la Oficina, las entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo y sus grupos de trabajo, así como la prestación de asistencia técnica respetuosa con los derechos humanos en el nivel nacional;

h) Los Estados deben prestar suma atención a la incorporación de normas de derecho blando producidas en entornos cerrados y no transparentes al proceso de producción de normas vinculantes en el Consejo de Seguridad;

i) Los expertos de la sociedad civil y de los derechos humanos deben disponer de un acceso efectivo y permanente a la arquitectura de las Naciones Unidas de lucha antiterrorista. En este contexto, cabe encomiar y alentar la creación de una dependencia de la sociedad civil en la Oficina de Lucha contra el Terrorismo;

#### **Instituciones**

j) La Relatora Especial alienta una mayor transparencia y apertura en la labor de las entidades de lucha contra el terrorismo, incluidos, entre otros, el Grupo de Acción Financiera y el Foro Mundial contra el Terrorismo;

k) Todas las entidades de lucha contra el terrorismo deben abordar de manera explícita y permanente las obligaciones de derechos humanos de los Estados en el desarrollo de su labor normativa e integrar esas obligaciones de manera sistemática en sus reglas, normas y mejores prácticas;

l) Todas las entidades de lucha contra el terrorismo deben adoptar medidas para lograr que los procesos de establecimiento de normas y evaluación sean más participativos, entre otras cosas haciéndolos accesibles de manera regular a una representación diversa de Estados e interesados de la sociedad civil. A este respecto, deben guiarse por las normas internacionales de derechos humanos pertinentes y las directrices del ACNUDH sobre la aplicación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos;

#### **Grupo de Acción Financiera**

m) Modificar el mandato del Grupo de Acción Financiera para incluir entre sus objetivos y funciones la tarea de velar por que las normas del Grupo se elaboren y apliquen de manera conforme con el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados;

n) Incorporar de manera efectiva las normas de derechos humanos en las recomendaciones elaboradas por el Grupo;

o) **Incluir en los documentos de orientación del Grupo de Acción Financiera parámetros de referencia de derechos humanos y orientaciones detalladas para la aplicación de sus normas de manera respetuosa con los derechos humanos;**

p) **Establecer procesos para garantizar que las entidades regionales que siguen el modelo del Grupo de Acción Financiera apliquen las normas del Grupo de conformidad con el derecho internacional y trabajen para mejorar la coherencia con miras a una aplicación mundial de las normas que tenga presentes los derechos humanos;**

q) **Velar por que la secretaría del Grupo de Acción Financiera cuente con los conocimientos especializados pertinentes incorporando personal especializado que tenga experiencia demostrada en relación con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Alentar a las entidades regionales que siguen el modelo del Grupo a que desarrollen conocimientos especializados en esas esferas y presten apoyo a ese respecto. La Relatora Especial recomienda que se busquen y establezcan acuerdos de cooperación con los mecanismos especializados internacionales y regionales, incluidos los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, para garantizar que el Grupo de Acción Financiera y las entidades regionales que siguen su modelo puedan beneficiarse de aportaciones y asesoramiento especializados;**

#### **Foro Mundial contra el Terrorismo**

r) **Proporcionar mayor transparencia e información a una amplia gama de interesados sobre el funcionamiento del Foro Mundial contra el Terrorismo, sus métodos generales de trabajo y su enfoque para integrar las normas de derechos humanos y la supervisión al respecto en su producción de buenas prácticas;**

s) **Permitir la participación plena, periódica y efectiva de expertos de la sociedad civil y de derechos humanos, incluidos expertos de las Naciones Unidas, en la labor ordinaria del Foro Mundial contra el Terrorismo.**