



Asamblea General

Distr. general
10 de enero de 2019
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

40º período de sesiones

25 de febrero a 22 de marzo de 2019

Temas 2 y 3 de la agenda

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

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

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

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 35/34 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que presentara su informe de conformidad con su programa de trabajo anual.

* Se acordó publicar este informe después de la fecha de publicación prevista debido a circunstancias ajenas a la voluntad de quien lo presenta.



I. Introducción

1. En su resolución 35/34, el Consejo de Derechos Humanos, entre otras cosas, condenó inequívocamente el terrorismo y recalcó la necesidad de promover y proteger los derechos de las víctimas del terrorismo, en particular las mujeres y los niños. Reconoció el importante papel que tenían la educación, la lucha contra la discriminación, el respeto de la diversidad cultural, el empleo y la inclusión para prevenir el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo. Exhortó a los Estados a que considerasen las repercusiones de las estrategias de lucha contra el terrorismo en los derechos humanos de las mujeres y los niños. Reiteró que, habida cuenta de su posible condición de víctimas del terrorismo y de otras violaciones del derecho internacional, todos los niños sospechosos, acusados o declarados culpables de infringir la ley, así como los niños que sean víctimas y testigos de delitos, debían ser tratados de manera acorde con sus derechos, su dignidad y sus necesidades, de conformidad con el derecho internacional aplicable, y en particular con la Convención sobre los Derechos del Niño. El Consejo instó además a los Estados a que adoptaran las medidas pertinentes para reintegrar de manera efectiva a los niños que hayan estado asociados con grupos armados, incluidos grupos terroristas. Solicitó a la Alta Comisionada que presentara su informe de conformidad con su programa de trabajo anual, teniendo en cuenta el contenido de la resolución. En su 37º período de sesiones, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 37/27, titulada “El terrorismo y los derechos humanos”.

2. En informes anteriores al Consejo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, el Alto Comisionado ha examinado el marco internacional de derechos humanos; las medidas legislativas adoptadas por los Estados; el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona; la prohibición de la tortura y los malos tratos; la rendición de cuentas y las reparaciones; los combatientes extranjeros; las debidas garantías procesales y las sanciones selectivas; el derecho a un juicio imparcial; el derecho a la intimidad; los derechos económicos, sociales y culturales; la cooperación internacional; y los derechos de las víctimas¹. Las repercusiones del terrorismo y la lucha contra el terrorismo no son idénticas para todos los miembros de la sociedad, y algunos grupos vulnerables o marginados disfrutan de medidas de protección específicas en virtud del derecho internacional. De conformidad con la resolución 35/34, el presente informe se centra en los niños y examina la situación de los niños víctimas y testigos de actos de terrorismo, los niños que se considera que corren el riesgo de ser reclutados y los niños asociados o sospechosos de estar asociados con grupos terroristas. Las obligaciones jurídicas concretas de los Estados pueden variar según las circunstancias del niño, pero los niños que se encuentran en cualquiera de esas situaciones deben ser considerados y tratados como víctimas del terrorismo.

3. La Convención sobre los Derechos del Niño ha logrado una ratificación casi universal. La Convención no contempla la derogación en situaciones de conflicto o de emergencia, y solo tres de los derechos sustantivos que reconoce pueden restringirse en razón de la seguridad nacional, siempre y cuando esas restricciones sean necesarias, proporcionales y establecidas de conformidad con la ley (arts. 10, 13 y 15).

4. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados dispone que los grupos armados no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años y que los Estados partes adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización (art. 4).

5. En los últimos decenios se ha producido un aumento de las redes terroristas de alcance mundial y de estrategias sofisticadas de reclutamiento internacional, que en algunos casos se centran expresamente en los niños. Algunas de esas redes controlan territorios, y los niños representan más de la mitad de la población civil de esos territorios. Tales

¹ A/HRC/34/30; A/HRC/28/28; A/HRC/22/26; A/HRC/16/50; A/HRC/13/36; A/HRC/8/13; A/HRC/4/88.

acontecimientos han sido, con razón, un foco de gran atención internacional, pero el presente informe no se limita a esos contextos. Los actos terroristas perpetrados fuera de las zonas de conflicto tanto por grupos como por individuos que actúan en solitario, ya estén motivados por sentimientos contra los musulmanes, el antisemitismo, la xenofobia, la misoginia o cualquier otra ideología u objetivo político alimentados por el odio, también repercuten en los niños.

II. Niños víctimas y testigos de delitos

A. El deber de protección y el derecho a la rehabilitación

6. Los Estados tienen el deber especial de ocuparse de la protección y el cuidado de los niños que estén bajo su jurisdicción y, en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, el interés superior del niño será una consideración primordial a que se atenderá en todas las medidas concernientes a los niños (art. 3). En particular, los Estados garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño (art. 6) y adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental (art. 19).

7. Algunos atentados terroristas tienen por objeto infundir temor en la población al dirigirse específicamente contra niños, incluidos los que se encuentran en la escuela². El derecho a la educación es inderogable, y una educación de calidad es esencial para construir sociedades pacíficas e inclusivas (véanse A/66/269 y A/HRC/8/10). Cuando existe un riesgo elevado de que se produzcan esos ataques, los Estados tienen el deber de elaborar y poner en práctica estrategias eficaces para proteger a los niños; la Declaración sobre Escuelas Seguras ofrece orientación a ese respecto. La necesidad de fortalecer la resiliencia, por ejemplo, enseñando a los niños las medidas que deben adoptar en caso de ataque, debe equilibrarse adecuadamente con la necesidad primordial para el desarrollo de los niños de sentirse seguros en su entorno de aprendizaje.

8. La Convención sobre los Derechos del Niño dispone que los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de, entre otras cosas, explotación, abuso, tortura, maltrato y conflictos armados (art. 39). Por lo tanto, los niños que sufren lesiones corporales, un deterioro de su salud mental o discapacidad física o psicosocial de resultados de un acto de terrorismo tienen derecho a la recuperación y la reintegración en un entorno que fomente su salud, su autoestima y su dignidad. Ello complementa el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 24) y el derecho de los niños con discapacidad a recibir cuidados especiales (art. 23). Cuando corresponda, el Estado proporcionará el apoyo financiero y material necesario a los niños y los responsables de su cuidado para asegurarles un nivel de vida adecuado (arts. 26 y 27).

9. En la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder y las Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos, se reconoce que los niños víctimas directos de delitos y a cargo de víctimas mortales o que han quedado incapacitadas tienen derecho a reparación, que deberá proporcionar el Estado si no se dispone de otras fuentes. La reparación debe cubrir las costas de la reintegración social y educativa, la atención sanitaria y los servicios jurídicos. En la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, la Asamblea General recomienda que los Estados estudien la posibilidad de establecer sistemas nacionales de asistencia que atiendan a las necesidades de las víctimas y sus familias (párr. 8). En el examen más reciente de la Estrategia, la

² Véase Coalición Mundial para Proteger de los Ataques a los Sistemas Educativos, *Education Under Attack 2018*, y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Background paper on attacks against girls seeking to access education”, que puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Report_attacks_on_girls_Feb2015.pdf.

Asamblea General reiteró la importancia de prestar apoyo y asistencia adecuados tanto inmediatamente después de un atentado como a largo plazo³.

10. La atención sanitaria de rehabilitación debe adaptarse a las necesidades de cada niño. Las repercusiones de ser víctima o testigo de actos de violencia y destrucción extremas dependen de la etapa de desarrollo en que se encuentre el niño. Según los estudios realizados, los niños en edad preescolar a menudo muestran un comportamiento regresivo, los niños mayores pueden sufrir síntomas somáticos y desarrollar otros miedos y los adolescentes tienen reacciones más similares a las de los adultos y registran tasas más altas de depresión y abuso de sustancias. Debido a las diferencias en la manera en que se integra a las niñas y los niños en la sociedad, los efectos del trauma pueden manifestarse de forma distinta: las niñas tienen más probabilidades de desarrollar trastornos de ansiedad y los niños, de conducta⁴. Los Estados deben tener en cuenta las dimensiones de edad y de género al preparar las intervenciones y asignar los presupuestos.

11. Cuando el niño pierde a su principal cuidador a raíz de un acto terrorista, el Estado es responsable de garantizar un cuidado alternativo adecuado (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 20). De conformidad con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, debería darse prioridad a las soluciones que le permitan permanecer en un entorno familiar⁵. La acogida en una institución rara vez redundará en el interés superior del niño, especialmente después de una pérdida traumática, y solo debe usarse como último recurso y durante el menor tiempo posible.

12. El derecho del niño a ser escuchado y a que sus opiniones se tengan en cuenta debe ser plenamente respetado y, de ser necesario, facilitado con un apoyo adecuado (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 12). El hecho de participar en las decisiones relativas a su atención, los servicios de apoyo de que disponen y cualquier acto de conmemoración de los hechos puede ayudar a los niños víctimas y testigos a retomar el control de su vida y contribuir a su rehabilitación⁶.

13. Cuando los Estados no puedan cumplir sus obligaciones para con los niños víctimas, deberían tener acceso a la cooperación internacional, incluidos el intercambio de información y la capacitación de los profesionales que trabajan en la asistencia sanitaria preventiva y la atención médica, psicológica y funcional de los niños afectados por el terrorismo⁷.

B. La libertad de expresión, el acceso a la información y el derecho a la vida privada de los niños víctimas y testigos

14. En los efectos psicológicos del terrorismo en los niños influyen las respuestas de los cuidadores y los adultos de confianza, así como la duración de cualquier exposición a la cobertura de los medios de comunicación, que puede en sí traumatizar incluso a los niños que no han sido víctimas o testigos directos. Los cuidadores y los profesionales que trabajan con niños tras un acto terrorista deberían disponer de asesoramiento y apoyo. Se debe dar al niño la oportunidad de hablar de sus sensaciones en un entorno en el que se sienta apoyado, así como la libertad de no hacerlo. Algunos niños pueden optar por ejercer su libertad de expresión y de asociación formando grupos de víctimas o de defensa, o uniéndose a ellos.

³ Resolución 72/284, párr. 14. Véanse también las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 37/27 y 20/14.

⁴ Véanse, por ejemplo, Ankur Saraiya, Amir Garakani y Stephen B. Billick, "Mental health approaches to child victims of acts of terrorism", *Psychiatric Quarterly*, vol. 84, núm. 1, marzo de 2013, y Paramjit T. Joshi y Deborah A. O'Donnell, "Consequences of child exposure to war and terrorism", *Clinical Child and Family Psychology Review*, vol. 6, núm. 4, diciembre de 2003.

⁵ Véase también CRC/C/153.

⁶ Véase Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado, párr. 125.

⁷ Véanse la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 23, párr. 4, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 32.

15. La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho del niño a tener acceso a información procedente de diversas fuentes nacionales e internacionales, al tiempo que insta a los Estados a promover la elaboración de directrices apropiadas para protegerlo contra toda información y material perjudicial para su bienestar (art. 17). Esas directrices pueden incluir el establecimiento de franjas horarias televisivas aptas solo para adultos, vigiladas por un órgano independiente, fuera de las cuales no deben difundirse imágenes particularmente impactantes de actos terroristas. No obstante, ello no puede utilizarse para imponer restricciones generales a la información que también afectarían a los adultos (véase A/69/335). Para garantizar el pleno respeto de la libertad de expresión y evitar la censura ilegítima, la eliminación de contenidos en línea solo debe hacerse mediante una orden dictada por una autoridad judicial y de acuerdo con las debidas garantías procesales y las normas establecidas de legalidad, necesidad, proporcionalidad y legitimidad (véase A/HRC/38/35).

16. Los casos de discurso de odio en Internet a menudo aumentan después de un ataque terrorista. La educación de los niños debería incluir módulos de alfabetización informacional que les permitan identificar los prejuicios y el discurso de odio y les capaciten para acceder a la información y evaluarla con ojo crítico en consonancia con el desarrollo de sus capacidades⁸.

17. Los Estados deberían adoptar medidas para garantizar el derecho a la vida privada de los niños víctimas y testigos, cuya identidad debería protegerse. La imagen de los niños víctimas no debe utilizarse para publicitar un determinado punto de vista político o mensaje antiterrorista. Los periodistas que informen sobre incidentes o grupos terroristas deben respetar los principios y directrices del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) relativos a la información sobre los niños en los medios de comunicación⁹.

C. Los derechos de los niños testigos en procedimientos judiciales

18. Los Estados tienen el deber de investigar los actos terroristas, así como cualquier caso de muerte, lesión, discriminación o cualquier otra vulneración de los derechos humanos cometidos por agentes del orden u otros funcionarios públicos en respuesta a actos terroristas. La rendición de cuentas de los autores y las garantías de no repetición son elementos importantes de reparación y pueden reducir la probabilidad de actos de venganza y ciclos de violencia.

19. En los procedimientos penales, tanto la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (párr. 6 b)) como la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 12) exigen que los niños víctimas y testigos puedan expresar su opinión libremente y ser escuchados en los procedimientos judiciales que les afecten. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que ese derecho se ejerza asegurando la protección de esos niños contra las consecuencias negativas¹⁰.

20. Las Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos ofrecen orientación práctica sobre procedimientos adaptados a los niños. Los Estados deben velar por que el personal especializado esté debidamente capacitado y por que existan procedimientos para proteger a los niños víctimas y testigos y atender a sus necesidades especiales, teniendo en cuenta las consideraciones de género, el carácter particularmente traumático de los actos de terrorismo y la necesidad de evitar que sufran nuevos traumas. Es preciso establecer políticas adecuadas para garantizar la seguridad de los niños testigos y sus familias antes, durante y después del proceso judicial. El derecho a ser escuchado también está vinculado al derecho de los niños víctimas o testigos a ser informados acerca de los servicios de salud, psicológicos y sociales disponibles, su papel en los procesos, las personas de apoyo que tienen a su disposición, la

⁸ Véase Jagtar Singh, Paulette Kerrand y Esther Hamburger (eds.), *Media and Information Literacy: Reinforcing Human Rights, Countering Radicalization and Extremism* (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2016).

⁹ Véase www.unicef.org/eca/media/ethical-guidelines.

¹⁰ Véase Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 12, párr. 21.

manera en que se realizarán los interrogatorios o entrevistas, el lugar y horario de las vistas, la posibilidad de recibir reparación y los mecanismos para recurrir.

D. Los niños víctimas y testigos de actos terroristas en zonas de conflicto

21. Muchos actos terroristas se producen en el contexto de conflictos armados. Dirigir ataques contra civiles y bienes de carácter civil puede constituir una vulneración del derecho internacional humanitario¹¹ y, en determinadas circunstancias, un crimen de guerra¹². Además, el Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, aplicable a los conflictos armados internacionales, incluidas las situaciones de ocupación, prohíbe toda medida de intimidación o de terrorismo (art. 33). En los conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales, quedan expresamente prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil (Protocolo adicional I, art. 51, párr. 2, y Protocolo adicional II, arts. 4, párr. 2, y 13, párr. 2)¹³.

22. En consonancia con las obligaciones que les incumben en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados tienen el deber de investigar las presuntas vulneraciones del artículo 6 del Pacto en situaciones de conflicto armado, de conformidad con las normas internacionales pertinentes¹⁴. Si se han cometido delitos internacionales, los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones disponen que una reparación plena y efectiva después de esos ataques debe incluir, según proceda, la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. Los Estados deben hacer todo lo posible por establecer programas de reparación por los daños causados por entidades no estatales.

23. La Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado, así como todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de un conflicto armado (arts. 38 y 39).

24. Los niños que se encuentran en zonas de conflicto se enfrentan a múltiples factores de estrés negativo, como la pérdida de las rutinas, la falta de educación, la pérdida de ingresos familiares, los desplazamientos, la ausencia de vida comunitaria y la pérdida de seres queridos. Cuando esos niños que ya están en situación de vulnerabilidad sufren un acto terrorista, corren un mayor riesgo de desarrollar enfermedades y discapacidad psicosociales. Los niños con discapacidad tienen derecho a recibir cuidados especiales, que deben ser gratuitos y estar disponibles desde la etapa más temprana posible y basarse en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona¹⁵.

25. Las violaciones y otras formas de violencia sexual y de género son cada vez más utilizadas como tácticas por grupos que operan en zonas de conflicto, como en la República Árabe Siria, principalmente contra las mujeres y las niñas, aunque no se denuncian todos los casos de violencia sexual contra los hombres y los niños (véanse S/2018/250 y

¹¹ Véanse el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), arts. 48, 51, párr. 2, y 52, párr. 2, y el Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, art. 13, párr. 2.

¹² Véase el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, arts. 8, párr. 2 b) i) y e) i).

¹³ Véase también https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule2.

¹⁴ Véanse Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018) sobre el derecho a la vida, párr. 64, y Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), párrs. 20 a 22.

¹⁵ Véanse la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 23, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 26.

S/2016/361/Rev.1)¹⁶. Los niños desplazados por el conflicto son especialmente vulnerables a la violencia, incluida la violencia sexual, durante todo el proceso de desplazamiento o migración. Los niños víctimas o testigos de violencia sexual deben tener acceso a una atención sanitaria adecuada y de calidad, que incluya servicios de salud sexual y reproductiva y salud mental. Las niñas que se quedan embarazadas a raíz de una violación han de tener acceso a un aborto seguro si así lo desean¹⁷. Los Estados deben hacer esfuerzos concretos para paliar el estigma asociado con la violencia sexual, tanto para los supervivientes como para los niños nacidos tras una violación.

E. Obligaciones de los Estados que reciben niños víctimas o testigos

26. Según los estudios realizados, los niños víctimas y testigos del terrorismo evolucionan mejor si permanecen en estrecho contacto con sus cuidadores principales. Los niños que huyen de un Estado afectado por el terrorismo no deberán ser separados de sus padres contra la voluntad de estos, y los Estados deberán atender toda solicitud para entrar en un Estado o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia de manera positiva, humanitaria y expeditiva, y cooperar en los esfuerzos por localizar a los familiares de los niños refugiados y los niños que tratan de obtener el estatuto de refugiado (Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 9, 10 y 22). La reclusión de los niños por su situación migratoria nunca redundará en su interés superior, y es preciso encontrar soluciones no privativas de la libertad para toda la familia de los niños acompañados¹⁸. Los Estados deben velar por que se adopten disposiciones para la atención de los menores no acompañados que impidan que sean reclutados por grupos terroristas u otros grupos armados, en particular denegando la tutela a las personas directa o indirectamente involucradas en el terrorismo o en un conflicto, y los niños no deben ser devueltos a un Estado en que exista un riesgo real de que sean reclutados¹⁹. Una situación migratoria insegura o precaria puede tener efectos particularmente negativos en los niños ya traumatizados por actos de terrorismo, por lo que los Estados deberían garantizar el acceso a procedimientos claros y adaptados a los niños para determinar su situación²⁰. Todo joven que afirme ser menor de edad debe ser tratado como tal hasta que haya pruebas definitivas en contrario²¹.

27. Algunos grupos terroristas con un control efectivo del territorio han restringido o negado el acceso de las niñas a la educación, la atención sanitaria y la vida pública. Los Estados que acogen a niñas que huyen de esos territorios deben prestarles un apoyo adecuado para corregir el maltrato por motivos de género y para que terminen los estudios incluso después de haber alcanzado la mayoría de edad²².

¹⁶ Véase también Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Sexual violence against men and boys in the Syria crisis” (2017).

¹⁷ Véanse, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 22 (2016), relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva; Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 60; Comité de Derechos Humanos, observaciones generales núm. 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 11, y núm. 36 (2018) sobre el derecho a la vida, párr. 8; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, párrs. 18 y 31 a).

¹⁸ Véase la observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, sección B.

¹⁹ Véase Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párr. 55.

²⁰ Véase la observación general conjunta núm. 4/núm. 23, párr. 18.

²¹ Véase la observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 32.

²² Véase la observación general conjunta núm. 4/núm. 23, párr. 60.

III. Niños en aparente riesgo de ser reclutados

A. El deber del Estado de impedir el reclutamiento de niños

28. Los grupos terroristas pueden tratar de reclutar o explotar a los niños por diversas razones, como la disminución del apoyo y, por tanto, del potencial número de adultos reclutados, la facilidad de manipulación, el hecho de que los niños levanten menos sospechas, la actitud local con respecto a la infancia y el trabajo infantil, el valor propagandístico y el deseo de continuidad y sucesión²³.

29. En su resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad dispone que los Estados deben reprimir el reclutamiento de terroristas. Impedir el reclutamiento de niños forma parte de la obligación general de impedir la explotación infantil con arreglo a la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Los factores que pueden hacer que los niños corran un mayor riesgo de asociación con un grupo terrorista también los hacen más proclives a sufrir otras formas de explotación, como la venta, la trata, el trabajo forzoso y la explotación sexual. Los elementos de la amenaza para la seguridad que representan los grupos terroristas pueden ser únicos, pero ello no debe extrapolarse para concluir que sus métodos de reclutamiento son únicos o requieren enfoques preventivos no probados o draconianos centrados en el niño como un riesgo potencial y no como una posible víctima de explotación. Las medidas para impedir el reclutamiento de niños por grupos terroristas han de ser adecuadas, proporcionales, razonables, no discriminatorias, no arbitrarias y eficaces y estar justificadas.

30. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo señala una serie de condiciones que favorecen la propagación del terrorismo, como los conflictos no resueltos, la falta de un estado de derecho, la mala gobernanza, las vulneraciones de los derechos humanos, la discriminación, la exclusión política y la marginación socioeconómica. Los Estados con mayor nivel de igualdad de género tienen menos probabilidades de sufrir actos de terrorismo (véase A/70/674)²⁴. Muchos Estados han centrado su gasto público en la lucha contra el terrorismo, defensa, fomento de aplicación de la ley, servicios de inteligencia y programas de prevención específicos. Las asignaciones destinadas a los servicios sociales y el desarrollo a menudo se han estancado o incluso disminuido, lo que puede incumplir la obligación de los Estados de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales²⁵. Una estrategia eficaz de lucha contra el reclutamiento deben abordar las desigualdades estructurales, la discriminación y la marginación, proporcionando a las comunidades mecanismos para atender las reclamaciones y ofreciendo a los niños los medios para satisfacer sus necesidades básicas y participar plenamente en la sociedad, incluido el acceso a la educación en un entorno escolar que sea seguro tanto para los niños como para las niñas y el acceso a programas de formación profesional y actividades que produzcan ingresos (véase A/HRC/12/22)²⁶.

31. Los Estados que permiten el reclutamiento voluntario de niños en sus fuerzas armadas corren el riesgo de normalizar la imagen de los niños como combatientes capaces

²³ Siobhan O'Neil, "Trajectories of children into and out of non-State armed groups" en *Cradled by Conflict: Child Involvement with Armed Groups in Contemporary Conflict*, Siobhan O'Neil and Kato van Broeckhoven (eds.) (Universidad de las Naciones Unidas, 2018).

²⁴ Véase también Mary Caprioli, "Primed for violence: the role of gender inequality in predicting internal conflict", *International Studies Quarterly*, vol. 49, núm. 2 (abril de 2005).

²⁵ Véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 1, y la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 4.

²⁶ El Comité de los Derechos del Niño formula periódicamente recomendaciones a los Estados sobre esta cuestión. Véase, por ejemplo, CRC/C/OPAC/DZA/CO/1, párrs. 23 y 24.

de asumir toda la responsabilidad de sus acciones, lo que dificulta que la población considere fundamentalmente como víctimas a los niños reclutados por grupos terroristas²⁷.

32. Cuando los niños corran el riesgo de ser reclutados por grupos terroristas, los Estados deberán adoptar medidas eficaces para impedir su sustracción y explotación en lugares como escuelas, orfanatos y otras instituciones y, cuando proceda, en campamentos de refugiados o desplazados internos. En el marco de las iniciativas para impedir el reclutamiento por grupos terroristas, los Estados deberían dar prioridad a las estrategias existentes con base empírica para prevenir la explotación de los niños y la delincuencia juvenil²⁸. Los reclutadores de terroristas pueden utilizar técnicas de captación similares a las que se observan en la explotación sexual infantil²⁹. Cuando existen tales similitudes, las estrategias de prevención deben basarse en las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas. Los Estados deberían reunir datos para determinar las causas y pautas de la captación a fin de orientar, mejorar y evaluar las políticas y los programas.

33. Cuando se determine o comuniquen que un niño corre el riesgo de caer en manos de un grupo terrorista, deberá realizarse una evaluación individual basada en criterios claros para determinar si existen razones objetivas para pensar que pueda ser así. Los intentos de reclutar a niños deben considerarse delitos graves en el derecho penal interno, y los Estados deben adoptar medidas para identificar y enjuiciar a los autores, respetando las debidas garantías procesales³⁰. Cuando un niño corra un riesgo permanente de ser reclutado o esté potencialmente traumatizado por un intento de reclutamiento, cualquier respuesta debería estar determinada por una evaluación multidisciplinaria del interés superior del niño en la que se tenga debidamente en cuenta su opinión. Las medidas pueden incluir una labor tutelar que tenga en cuenta sus necesidades específicas y hacerles escuchar opiniones, en particular de víctimas del terrorismo, ex combatientes terroristas, otros niños en su misma situación y modelos de conducta, que desmonten el discurso terrorista (véase S/2017/375)³¹. Los Estados deberían supervisar y evaluar las intervenciones para determinar su eficacia y reunir datos que permitan detectar cualquier discriminación directa o indirecta en el proceso de remisión de casos.

34. Los hijos de combatientes extranjeros pueden correr un riesgo especial de reclutamiento forzoso. En su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad pidió a los Estados que impidieran que las personas viajaran con el fin de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, instando al mismo tiempo a que las medidas que se adoptaran se ajustasen al derecho internacional de los derechos humanos. En particular, esas medidas no deben obstaculizar el derecho a la libertad de circulación³². En la resolución 2396 (2017), el Consejo de Seguridad exhortó a los Estados a que distinguieran entre los presuntos combatientes terroristas extranjeros y sus familiares acompañantes. Cuando un niño corra un peligro inminente de ser reclutado por un cuidador, o de ser obligado a acompañar a un cuidador a un territorio en el que el niño corra el riesgo de ser reclutado, el Estado deberá adoptar las medidas de protección necesarias en el interés superior del niño, incluida en

²⁷ Cuando esté permitido, el reclutamiento voluntario de niños mayores de 15 años en las fuerzas armadas del Estado deberá respetar las oportunas salvaguardias. Véase el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, art. 3.

²⁸ Véanse las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil y la observación general núm. 10 (2007) del Comité de los Derechos del Niño sobre los derechos del niño en la justicia de menores.

²⁹ Asaad Almohammad, "ISIS child soldiers in Syria: the structural and predatory recruitment, enlistment, pre-training indoctrination, training and deployment", Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo (2018).

³⁰ Véase el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, art. 4.

³¹ Véase también Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de La Haya-Marrakech sobre Buenas Prácticas para dar una Respuesta Más Eficaz al Fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros (2014).

³² Véanse Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12; Equipo Especial de las Naciones Unidas sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, "Guidance to States on human rights-compliant responses to the threat posed by foreign fighters" (2018); y A/HRC/28/28.

algunos casos la separación temporal del entorno familiar. Cualquier decisión de ese tipo debe tomarse teniendo en cuenta el riesgo real para el bienestar del niño y en consonancia con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños³³.

B. Motivos que dan lugar al reclutamiento de niños

35. Hay pocos estudios empíricos sobre los factores que favorecen el reclutamiento de niños, y los que hay se centran de manera desproporcionada en el reclutamiento de niños de países desarrollados para grupos terroristas cuyos líderes y operaciones principales se encuentran en otro país. Los estudios disponibles indican que los factores que fomentan el reclutamiento son diferentes en el caso de los niños que viven en zonas directamente afectadas por el terrorismo, pero que en ningún caso hay un único factor o grupo de factores que permitan predecir de manera fiable la vinculación de niños con grupos terroristas³⁴.

36. Los niños no tienen la independencia, el margen de discrecionalidad y la diversidad de opciones que tienen los adultos. Incluso cuando no son reclutados por la fuerza, la mayoría de las asociaciones de niños con grupos terroristas conllevan alguna forma de coerción o coacción. Si un grupo terrorista controla un territorio, los niños tal vez no puedan evitar vincularse a él. Cuando los Estados atacan indiscriminadamente un determinado territorio alegando que todos los que se encuentran en él, incluidos los niños, están necesariamente asociados con un grupo terrorista, es probable que con ello hagan desaparecer cualquier aparente opción de que estos permanezcan al margen.

37. Los niños que ejercen cierto grado de discrecionalidad al unirse a un grupo terrorista a menudo citan como razones para hacerlo la satisfacción de sus necesidades básicas, los incentivos financieros, las oportunidades de ascenso, la resolución de conflictos y la defensa o promoción de los intereses de sus familias o comunidades³⁵. También pueden percibir la pertenencia a esos grupos como una manera de forjarse una identidad y obtener reconocimiento y prestigio. Los derechos de participación reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño tienen un carácter preventivo inherente, en el sentido de que, cuando se respetan plenamente, los niños pueden actuar con discrecionalidad y tomar decisiones en su vida cotidiana, y los adultos deben tomar en cuenta su opinión. La sociedad transmite así a los niños que se les valora. Por el contrario, los niños que se sienten marginados y poco reconocidos son más vulnerables a ser reclutados por terroristas (véase A/HRC/33/29)³⁶.

C. El papel de la comunidad

38. Por lo general, los grupos terroristas requieren cierto grado de apoyo de la comunidad, ya se base en la percepción de que responden a reclamaciones legítimas o en que brindan servicios básicos en ausencia de prestaciones estatales. En su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad alentó a los Estados a que lograran la cooperación de las comunidades locales y los agentes no gubernamentales para contrarrestar el discurso del extremismo violento que pueda incitar a la comisión de actos terroristas y abordar las condiciones que propicien la propagación del extremismo violento, empoderando a los jóvenes, las familias, las mujeres, los líderes religiosos, culturales y de la educación y todo otro grupo interesado de la sociedad civil.

39. Existe un amplio consenso entre investigadores y profesionales en que para aumentar la resiliencia ante el reclutamiento de niños con fines terroristas se requiere la participación activa de las comunidades, las familias y los propios niños, que deben guiar la concepción, ejecución y evaluación de los programas o contribuir a ellas (*ibid.*). El apoyo a

³³ Véanse Comité de los Derechos del Niño, observaciones generales núm. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, y núm. 6, párr. 54 en particular.

³⁴ Véase, en general, *Cradled by Conflict: Child Involvement with Armed Groups in Contemporary Conflict*.

³⁵ Véase Siobhan O'Neil, "Trajectories of children into and out of non-State armed groups".

³⁶ Véase también Paramjit T. Joshi y Deborah A. O'Donnell, "Consequences of child exposure to war and terrorism".

los cuidadores es un elemento vital de la prevención de la delincuencia entre los adolescentes y un entorno familiar sólido aumenta la resistencia al reclutamiento por grupos terroristas. Los niños y las niñas suelen tener puntos vulnerables diferentes en sus familias y comunidades y responden a alicientes distintos al unirse a grupos terroristas.

40. Las redes de niños de su misma edad ejercen una influencia cada vez mayor a medida que el niño crece y a menudo desempeñan un papel en el reclutamiento de terroristas. Los programas educativos en las escuelas y la sensibilización en las comunidades pueden reforzar la oposición colectiva a la violencia como medio para resolver los conflictos. En algunos contextos, los grupos terroristas han utilizado o creado sistemas educativos paralelos con el objetivo de adoctrinar a los niños. Los Estados deben adoptar medidas adecuadas para garantizar que todos los niños tengan acceso a una educación pública de calidad y que todas las escuelas de su territorio cumplan los objetivos de la educación establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular preparar al niño para vivir en una sociedad pacífica y tolerante que respete la igualdad de género (art. 29)³⁷.

41. Las expectativas de los adultos tienen una enorme influencia en el desarrollo de la personalidad del niño. Las intervenciones que se anuncian de manera explícita como prevención del terrorismo o del extremismo violento pueden reforzar los estereotipos negativos y llevar a los niños a excusar o utilizar la violencia si creen que es lo único que la sociedad espera de ellos. La pertenencia de un niño o de un cuidador a una comunidad religiosa o étnica, la expresión de una opinión política u otro motivo de discriminación prohibido nunca deben utilizarse como indicador de la vulnerabilidad del niño al reclutamiento ni como motivo de remisión a los servicios sociales o a las fuerzas del orden³⁸. La utilización de perfiles con esos fines está prohibida por el derecho internacional y es probable que resulte contraproducente, pues aliena y estigmatiza a miembros de la comunidad cuya participación es esencial para el éxito de las medidas antiterroristas³⁹. La elaboración de programas y la asistencia para el desarrollo dirigidas a los niños deben centrarse en la inclusión y en la consolidación de la paz en lugar de ocuparse únicamente de evitar lo contrario⁴⁰.

D. La libertad de opinión y de expresión y el derecho a la vida privada de los niños en aparente riesgo de ser reclutados

42. Cuando los menores de edad tienen acceso habitual a Internet, las redes de niños en línea pueden influir en su vulnerabilidad al reclutamiento por terroristas. La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce los derechos del niño a la vida privada (art. 16) y al acceso a la información, al tiempo que dispone que deberá ser protegido contra todo material perjudicial para su bienestar (art. 17). Esta última disposición no puede utilizarse para justificar la vigilancia exhaustiva de las comunicaciones en línea del niño, pues ello vulneraría su derecho a la intimidad (véase A/HRC/39/29). La prevención del reclutamiento en línea debe centrarse en la detección y la rendición de cuentas de los autores, y en el fomento de la resiliencia de los niños, entre otras cosas exponiéndoles a opiniones que desmonten el discurso terrorista⁴¹.

43. Algunos Estados han establecido por ley la obligación de que los maestros y demás educadores denuncien los casos de niños que pueden correr el riesgo de ser reclutados,

³⁷ Véase también Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 1 (2001) sobre los propósitos de la educación.

³⁸ Véase la resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad.

³⁹ Véase, en general, el Memorando de La Haya-Marrakech sobre Buenas Prácticas para dar una Respuesta Más Eficaz al Fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros.

⁴⁰ Véase Kato van Broeckhoven, "A complex programming landscape: the prevention of and response to child association with non-State armed groups" en *Cradled by Conflict: Child Involvement with Armed Groups in Contemporary Conflict*.

⁴¹ Véase Comité de los Derechos del Niño, informe del día de debate general sobre los derechos del niño y los medios de comunicación digitales celebrado en 2014, que puede consultarse en www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2014.aspx.

previando sanciones por incumplimiento. Esas medidas pueden socavar el propósito de la educación, que se basa en la libre circulación de ideas en un entorno de respeto y confianza mutua, y no redundan en el interés superior del niño (véase A/HRC/31/65). La adolescencia, en particular, es una etapa del desarrollo caracterizada por la rebelión contra la autoridad y el cuestionamiento de las opiniones, y en la que lo mejor que se puede hacer cuando los niños expresan su apoyo al terrorismo es mantener un debate abierto con ellos en el que los educadores y compañeros puedan contrarrestar las ideas extremistas violentas (véase S/2017/375)⁴². No se debería exigir a los docentes que actúen como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sino que las fuerzas del orden y los servicios sociales deberían trabajar para crear relaciones de confianza con todas las comunidades, de modo que las personas interesadas puedan denunciar situaciones de riesgo potencial de reclutamiento con la confianza de que las autoridades se centrarán en la protección del niño y respetarán plenamente sus derechos.

44. Cuando estén contemplados, los delitos como la justificación del terrorismo o las actividades extremistas deben definirse con claridad para evitar una injerencia innecesaria o desproporcionada en las libertades fundamentales de opinión, de expresión, de asociación, de religión o de creencias (véanse A/HRC/37/52 y A/HRC/31/65)⁴³. Las expresiones de apoyo a determinados grupos, actos o ideologías que no lleguen al nivel de incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, o a la comisión de actos terroristas, no deben considerarse delitos⁴⁴.

45. Toda medida antiterrorista que pueda interferir con el derecho del niño a la vida privada debe estar prevista en la ley y ser necesaria y proporcional para lograr un fin legítimo. Los Estados deben asegurar que los niños, como mínimo, tengan derecho a saber que sus datos personales se han conservado y tratado, a acceder a los datos almacenados, a rectificar los datos inexactos u obsoletos y a suprimir o corregir los datos almacenados de manera ilícita o innecesaria (véase A/HRC/39/29).

IV. Niños asociados o sospechosos de asociación con grupos terroristas

46. El papel de los niños dentro de los grupos terroristas va desde el desempeño de funciones de apoyo, como empleados domésticos o porteadores, hasta la identificación de posibles reclutamientos, el espionaje, la búsqueda de objetivos y la participación en actos terroristas. Las niñas están especialmente expuestas a sufrir abusos sexuales y a matrimonios forzados o precoces. El término “reclutamiento” debe entenderse en un sentido amplio que abarque todas esas funciones⁴⁵. Algunos grupos terroristas imponen la lealtad mediante el consumo de drogas o la violencia física, psicológica o sexual. Pueden amenazar con una respuesta violenta contra el niño o su familia si este se desilusiona e intenta marcharse. Ese complejo panorama no se presta a soluciones sencillas con respecto a la vinculación de niños con esos grupos que puedan aplicarse en todos los contextos, pero el derecho internacional de los derechos humanos proporciona un marco esencial para determinar, aplicar y evaluar las intervenciones más eficaces para la desvinculación y la reintegración de los niños.

⁴² Véase también <https://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/edu-as-tool>.

⁴³ Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión.

⁴⁴ Véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 19 y 20. En la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad se insta a los Estados a que prohíban por ley la incitación a la comisión de actos de terrorismo en cumplimiento de sus obligaciones de derecho internacional.

⁴⁵ Véanse los Principios y Directrices sobre los Niños Vinculados a Fuerzas o Grupos Armados. Véase también, en general, Radikha Coomaraswamy, “The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict – towards universal ratification”, *International Journal of Children’s Rights*, vol. 18, núm. 4 (enero de 2010).

A. Prohibición del reclutamiento de niños

47. El reclutamiento de menores de 15 años en grupos armados no estatales está prohibido en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, que dispone además que los Estados adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que esos niños no participen directamente en las hostilidades (art. 38). En el contexto de un conflicto armado, los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y sin carácter internacional prohíben el reclutamiento de niños menores de 15 años⁴⁶, y la utilización de esos niños para participar activamente en las hostilidades constituye un crimen de guerra⁴⁷.

48. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados extiende esa protección a todos los niños al establecer que los grupos armados no estatales no deben reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años y que los Estados partes adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización (art. 4). El Comité de los Derechos del Niño ha considerado que la expresión “grupos armados” abarca a los grupos terroristas, guerrilleros y paramilitares que desarrollan sus actividades en situaciones que no alcanzan el umbral para considerarse conflictos armados no internacionales en virtud del derecho internacional humanitario o que no están reconocidos como tales por el Estado⁴⁸.

49. La comunidad internacional reiteró su compromiso de poner fin al reclutamiento de niños en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el que se pedía a los Estados que adoptaran medidas inmediatas y eficaces para poner fin al reclutamiento y la utilización de niños soldados (Objetivo 8, meta 8.7) y al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños (Objetivo 16, meta 16.2).

50. En el contexto de un conflicto armado, los Estados deben tener en cuenta la protección especial que el derecho internacional prevé para los niños. En particular, los Estados deben velar por que el personal militar reciba formación sobre las medidas de protección de la infancia, incluida la remisión o entrega de esos niños a las instancias civiles de protección de menores⁴⁹.

B. Responsabilidad penal de los reclutadores y los niños vinculados al terrorismo

51. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados dispone que los Estados castigarán el reclutamiento y la utilización en hostilidades de menores de 18 años por grupos armados no estatales (párrafo 2 del artículo 4). Los niños, como víctimas de ese delito, no deben enfrentarse a cargos penales por el hecho de estar vinculados a un grupo terrorista. Los Estados deben investigar y enjuiciar a los adultos que reclutan a niños o les ordenan que cometan actos terroristas. Una aplicación estricta de ese principio puede evitar que los dirigentes de los grupos terroristas traten de asegurarse la impunidad asignando las peores atrocidades a los niños. Las sanciones selectivas contra los dirigentes terroristas responsables de las seis violaciones graves abordadas en los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad (la muerte y la mutilación de niños, el reclutamiento o utilización de niños como soldados, la violencia sexual contra los niños, el secuestro de niños, los ataques contra escuelas u hospitales y la denegación a los niños de acceso a la asistencia humanitaria) son otro instrumento útil para luchar contra la impunidad⁵⁰.

⁴⁶ Protocolo adicional I, art. 77, y Protocolo adicional II, art. 4, párr. 3 c).

⁴⁷ Véase el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 8, párr. 2 b) xxvi) y e) vii).

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, CRC/C/OPAC/DZA/CO/1; CRC/C/OPAC/COL/CO/1; CRC/C/OPAC/IND/CO/1; CRC/C/OPAC/MEX/CO/1; y CRC/C/OPAC/PHL/CO/1. Véase también la resolución 35/34 del Consejo de Derechos Humanos.

⁴⁹ Véase la resolución 2225 (2015) del Consejo de Seguridad.

⁵⁰ Véase <https://childrenandarmedconflict.un.org/six-grave-violations/>.

52. En algunos casos, puede haber pruebas de que un niño vinculado al terrorismo que supera la edad de responsabilidad penal ha cometido un delito. En esos casos, los Estados deberían dar prioridad a las medidas no judiciales centradas en la rehabilitación y la reintegración del niño en lugar de al enjuiciamiento y la reclusión⁵¹. Los niños acusados de un delito deberán ser juzgados por un tribunal ordinario de justicia de menores y no por un tribunal militar o especial.

53. La privación de libertad de los niños debería ser una medida de último recurso y aplicarse durante el menor tiempo posible. La prisión preventiva solo debe utilizarse en circunstancias excepcionales, por ejemplo, cuando el niño representa un peligro inmediato para sí mismo o para otros, y su legalidad debe ser revisada periódicamente por un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial, preferiblemente cada dos semanas⁵². Los niños nunca deben ser condenados a la pena de muerte o a cadena perpetua sin posibilidad de puesta en libertad. Los niños anteriormente vinculados al terrorismo que estén privados de libertad deberán tener acceso a toda la atención sanitaria de rehabilitación y el apoyo psicosocial que necesiten, así como a programas de reintegración, tanto durante la reclusión como tras la puesta en libertad⁵³.

54. Los niños anteriormente vinculados al terrorismo que han sido adoctrinados para odiar o deshumanizar a un supuesto enemigo pueden seguir teniendo opiniones negativas durante mucho tiempo y, en algunos casos, pueden representar una amenaza para la seguridad⁵⁴. Esas amenazas deben abordarse en programas de rehabilitación y no mediante la detención administrativa, que nunca redundan en el interés superior del niño.

55. La privación de libertad puede volver a traumatizar a los niños que han sido víctimas de abusos o malos tratos, reforzar el discurso terrorista sobre la crueldad o la injusticia del Estado, aumentar la probabilidad de que vuelvan a unirse a esos grupos y dificultar los esfuerzos de integración o reintegración posteriores.

56. El reconocimiento de que los niños anteriormente vinculados a grupos terroristas son ante todo víctimas del terrorismo no niega la experiencia de las víctimas de actos de violencia cometidos por esos niños ni sus propios derechos en términos de responsabilidad y reparación. Cuando los niños han ejercido un alto grado de discrecionalidad y se han unido voluntariamente a un grupo terrorista y permanecido en él, las comunidades afectadas por sus actos pueden rechazar la idea de que esos niños sean víctimas. Pueden extraerse enseñanzas del ámbito de la justicia de transición y de los mecanismos de reconciliación y justicia restaurativa existentes. Debe velarse por que esos mecanismos tengan plenamente en cuenta las consideraciones de edad y género.

57. Algunos Estados han utilizado el argumento de la lucha contra el terrorismo y el fomento de la seguridad nacional para justificar vulneraciones de los derechos humanos, como la detención arbitraria, el uso de municiones real contra manifestantes desarmados y el asesinato selectivo. Los niños sospechosos o acusados de estar vinculados a grupos terroristas se encuentran entre las víctimas de esas vulneraciones. Los Estados deben velar por que todas ellas se investiguen de manera independiente y por que los autores rindan cuentas.

58. Los agentes del orden deben actuar con máxima moderación en el uso de la fuerza contra niños vinculados a grupos terroristas, que ha de ser estrictamente necesario, y

⁵¹ Véase la resolución 2225 (2015) del Consejo de Seguridad y Foro Mundial contra el Terrorismo, Neuchâtel Memorandum on Good Practices for Juvenile Justice in a Counterterrorism Context (2015).

⁵² Véase la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 37.

⁵³ Véase Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6, párrs. 56 y 57.

⁵⁴ Véase Judith Myers-Walls, "Children as victims of war and terrorism" en *The Victimization of Children: Emerging Issues*, Janet L. Mullings, James W. Marquart, Deborah J. Hartley (eds.) (Nueva York, Haworth Press, 2003).

abstenerse de emplearla contra los niños que no representen una amenaza inminente de muerte o lesiones graves⁵⁵.

C. Derecho a la reintegración de los niños vinculados a grupos terroristas

59. Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de explotación, abuso, maltrato o conflictos armados en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 39). Además, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados establece que los Estados velarán por la desmovilización o separación de los niños vinculados al terrorismo y, de ser necesario, prestarán asistencia para su recuperación física y psicológica y su reintegración social, entre otras cosas mediante la cooperación internacional (arts. 6 y 7).

60. Los Estados deben adoptar medidas apropiadas para garantizar que el interés superior del niño sea una consideración primordial en sus leyes y políticas de lucha contra el terrorismo. En la práctica, las leyes antiterroristas excesivamente amplias que prohíben asociarse libremente con grupos terroristas o prestarles apoyo material pueden tipificar la prestación de asistencia a los niños vinculados a esos grupos, obstaculizar los esfuerzos por informarles de sus derechos, impedir la organización de actividades de divulgación con grupos terroristas sobre la prohibición legal del reclutamiento de niños e incluso entorpecer las negociaciones encaminadas a su liberación (véase A/73/314). El derecho de los niños vinculados a grupos terroristas a la liberación, la protección y la reintegración es inmediato y no depende de la existencia de un alto el fuego, un acuerdo de paz o un proceso oficial de desarme, desmovilización y reintegración.

61. Los Principios y Directrices sobre los Niños Vinculados a Fuerzas o Grupos Armados se sustentan en un importante conjunto de conocimientos especializados para establecer las mejores prácticas con miras a una reintegración satisfactoria basada en los derechos humanos y la prevención del reclutamiento repetido. Los niños no deben ser internados en centros, sino que deben regresar con sus familias y comunidades lo antes posible, después de una evaluación de los riesgos y de la sensibilización de la comunidad que sea necesaria. Cuando no sea posible reintegrarlos en sus propias familias, se deberán buscar otras modalidades de acogimiento familiar. Tiene que haber programas de reintegración para todos los niños que deseen participar en ellos y que sean accesibles para los niños con discapacidad. Han de prever apoyo para los niños vulnerables y no vinculados a grupos terroristas de la comunidad, a fin de reducir el estigma y evitar la percepción de que los niños que pueden haber perjudicado a la comunidad son más privilegiados que los demás. Los programas deben fortalecer la capacidad local para ofrecer apoyo a largo plazo a los niños, las familias y las comunidades.

62. Algunos niños anteriormente vinculados al terrorismo, en particular los que han cometido o sufrido actos de violencia física o sexual, pueden necesitar apoyo psicosocial y asesoramiento intensivos, pero otros pueden reintegrarse rápidamente en un entorno favorable con un apoyo psicosocial mínimo. La remisión debe basarse en una evaluación individual, teniendo en cuenta que los síntomas del trauma pueden tardar algún tiempo en aparecer y pueden variar entre niños y niñas debido a su diferente manera de integrarse en la sociedad. La participación del niño en una actividad de asesoramiento individual o colectiva debe ser voluntaria.

63. Las medidas que pueden ayudar a prevenir la asociación de los niños con un grupo terrorista no se superponen necesariamente por completo con las medidas que pueden facilitar su desvinculación y la reintegración en la sociedad. El discurso relativo a la radicalización tiene un valor limitado para prevenir la asociación con grupos terroristas,

⁵⁵ Véanse los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores.

pero se ha visto que algunos niños que han cometido actos violentos o participado en ellos pueden interiorizar el discurso del extremismo violento para justificar *a posteriori* su actuación. Para esos niños, las medidas de desradicalización pueden desempeñar un papel esencial en su reintegración, pero para otros pueden resultar contraproducentes por estigmatizar aún más a los niños y sus comunidades o aumentar los conflictos al ignorar o minimizar los principales motivos que les llevaron a vincularse a esos grupos⁵⁶.

64. Los programas de reintegración deben tener en cuenta los factores sociales, económicos, psicológicos y de seguridad que pueden haber impulsado la asociación e incluir medidas destinadas a prevenir la reincidencia. En algunos contextos, las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas de la reintegración de antiguos miembros de pandillas pueden servir de base para la concepción de los programas. La desvinculación puede conllevar una pérdida importante de estatus que dé lugar a una sensación de insignificancia e incompetencia; ello puede paliarse mediante una participación activa de los niños en la elaboración y ejecución de los programas. Los niños anteriormente vinculados a grupos terroristas podrían asumir roles no tradicionales en sus comunidades, aplicando de manera positiva cualquier habilidad útil que hayan adquirido a través de la asociación.

65. Las niñas a menudo deciden no acceder a los programas oficiales de liberación y reintegración por temor a la estigmatización. En esos casos, se deberían organizar programas comunitarios oficiosos en asociación con los grupos de mujeres existentes, que incluyan el acceso a la educación y la formación profesional. Todos los programas deberían tener en cuenta las cuestiones de género y contar con suficiente personal femenino para garantizar que las niñas se sientan seguras y cómodas al acceder al apoyo disponible. En las estructuras sociales patriarcales, el valor aparente de las niñas a menudo radica en su potencial para casarse. Las niñas víctimas de matrimonios infantiles, precoces y forzados, de la explotación sexual o de otras prácticas nocivas dentro de un grupo terrorista pueden ser vulnerables al ostracismo o a nuevos abusos sexuales en la comunidad. Cuando las menores no deseen regresar a su comunidad anterior, deben tener acceso a la educación y la formación profesional en su nueva comunidad. Las niñas, y en particular las niñas que son madres, deben recibir apoyo para tomar decisiones que redunden en su propio interés, incluido el reconocimiento o el rechazo de las relaciones que puedan haber tenido con los miembros del grupo terrorista. Los hijos nacidos de esas uniones han de ser registrados y se deben respetar sus derechos a la identidad, a la nacionalidad y a no ser objeto de discriminación.

66. Los niños anteriormente vinculados a un grupo terrorista fuera de su país de origen deben recibir apoyo y asistencia consulares para regresar a él con fines de reintegración, siempre que ello redunde en su interés superior. Los Estados no deben nunca privar de la ciudadanía a los niños vinculados a esos grupos en el extranjero, independientemente de que tengan o no doble nacionalidad. Los hijos de combatientes extranjeros corren especial riesgo de apatridia, abandono, separación familiar, prisión prolongada con sus padres, discriminación, explotación y reclutamiento por grupos terroristas⁵⁷. Los Estados deben cooperar para garantizar que todos los niños estén inscritos en el registro, dispongan de documentación adecuada que acredite su identidad y nacionalidad, puedan entrar en el país de origen de sus padres y estén protegidos contra el estigma y la discriminación. Los Estados deben reconocer el riesgo de reclutamiento como una forma de persecución específicamente dirigida a la infancia a los efectos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y abstenerse de devolver a un niño anteriormente vinculado al terrorismo a un país donde exista un peligro verdadero de reclutamiento⁵⁸.

⁵⁶ Véase Kato van Broeckhoven, "A complex programming landscape: the prevention of and response to child association with non-State armed groups".

⁵⁷ Véase Equipo Especial de las Naciones Unidas sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, "Guidance to States on human rights-compliant responses to the threat posed by foreign fighters".

⁵⁸ Véase Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6, párrs. 58 y 59.

V. Conclusiones y recomendaciones

67. No se pueden abordar en un solo informe todos los efectos del terrorismo y la lucha contra el terrorismo en los niños. Además de los peligros examinados en el presente informe, los grupos terroristas pueden estar involucrados en la trata, la toma de rehenes a cambio de un rescate, prácticas tradicionales nocivas y otras formas de explotación y maltrato de niños. Los niños cuyos cuidadores están acusados de delitos de terrorismo o traumatizados por la violencia terrorista corren riesgos particulares. En todos los casos, el derecho internacional de los derechos humanos establece un marco esencial con miras a determinar, aplicar y evaluar las intervenciones más eficaces para proteger a los niños, y es preciso integrar las consideraciones de género a todos los niveles.

68. Los niños han sido ignorados en gran medida en el discurso antiterrorista. Es necesario seguir investigando los efectos a corto y largo plazo del terrorismo en los niños y los factores que motivan la explotación de niños con fines terroristas. No obstante, las políticas y los programas de lucha contra el terrorismo deben basarse en los datos empíricos disponibles y no en teorías no comprobadas, como el discurso relativo a la radicalización.

69. Los Estados tienen diferentes obligaciones jurídicas con respecto a los niños que son víctimas o testigos directos de un atentado terrorista y los niños en peligro de asociación o asociados con grupos terroristas. No obstante, los niños pertenecientes a alguna de esas categorías son víctimas del terrorismo. Los Estados deben velar por que sus leyes, políticas y prácticas reconozcan que los niños son ante todo víctimas, incorporen el interés superior del niño como consideración primordial, garanticen la protección del niño y respeten plenamente su derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que le afectan.

70. Los Estados deben garantizar que los programas de reparación para las víctimas y los testigos de actos terroristas tengan en cuenta la edad y el género. Los niños víctimas y testigos deben tener acceso lo antes posible a los servicios de rehabilitación necesarios en función de sus necesidades individuales, incluidos los servicios de salud psicosocial y de salud sexual y reproductiva. Los programas de reparación deben tener en cuenta que los efectos del terrorismo en los niños víctimas y testigos pueden incluir la pérdida de oportunidades y velar por que los niños afectados tengan acceso a programas educativos especiales y a formación profesional. Los cuidadores de los niños víctimas y testigos también deben tener acceso a un apoyo adecuado.

71. En el marco de la labor de prevención, los Estados deben reconocer que los factores que ponen a los niños en peligro de ser explotados por un grupo terrorista coinciden con los factores de riesgo de otras formas de explotación. Las medidas de protección de la infancia deben adoptar un enfoque holístico de esos riesgos, en colaboración con los niños, sus familias y sus comunidades. En particular, los Estados deben adoptar medidas para hacer frente a la pobreza infantil, velar por que todos los niños tengan acceso a una educación de calidad sin discriminación y resolver los conflictos comunitarios.

72. De conformidad con sus obligaciones internacionales, los Estados deben prohibir explícitamente y tipificar el reclutamiento y la utilización de niños en hostilidades por grupos armados no estatales, incluidos los grupos terroristas. Los casos de explotación de niños por parte de esos grupos han de ser investigados, y se debe enjuiciar a sus autores. Los niños víctimas de explotación deben tener acceso a una rehabilitación y reintegración integrales que tengan en cuenta las cuestiones de género.