



# Asamblea General

Distr. general  
19 de diciembre de 2014  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

28º período de sesiones

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**

## **Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo**

### *Resumen*

En el presente informe se destacan las novedades que se han producido en la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo desde la presentación del último informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en particular las novedades pertinentes que han tenido lugar en el marco del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, otras actividades recientes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y las actividades recientes pertinentes del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad y de su Dirección Ejecutiva.

Se examinan los retos que se plantean para los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, incluidas las medidas legislativas adoptadas por los Estados, ya que se trata de cuestiones de derechos humanos relacionadas con el fenómeno de los combatientes extranjeros. El Alto Comisionado subraya la importancia de asegurar que los Estados incorporen el cumplimiento de las obligaciones que han contraído en virtud del derecho internacional de los derechos humanos a las medidas destinadas a frenar el flujo de combatientes extranjeros intensificando las iniciativas para abordar las condiciones que propician el terrorismo y tomar medidas encaminadas a luchar contra el extremismo violento; combatir la impunidad y asegurar la rendición de cuentas respecto de toda vulneración manifiesta del derecho internacional de los derechos humanos y toda vulneración grave del derecho internacional humanitario; y cerciorarse de que las medidas que adopten a fin de detener el flujo de combatientes extranjeros y prevenir la comisión de actos delictivos se ajusten a las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos.

GE.14-24756 (S) 190115 190115



\* 1 4 2 4 7 5 6 \*

Se ruega reciclar



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–3	3
II. Acontecimientos recientes.....	4–17	3
A. Actividades de la Oficina del Alto Comisionado.....	4–9	3
B. Actividades del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo .....	10–14	5
C. Cooperación con el Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva ...	15–17	6
III. Cuestiones que plantean preocupaciones de derechos humanos .....	18–53	8
A. Medidas legislativas adoptadas por los Estados .....	21–30	9
B. Combatientes extranjeros.....	31–53	12
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	54–57	18

## I. Introducción

1. En su resolución 25/7, el Consejo de Derechos Humanos reafirmó su condena inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas terroristas y de la financiación del terrorismo por ser criminales e injustificables. También expresó su grave preocupación por las violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional humanitario, cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo, y exhortó nuevamente a todos los Estados a que se cercioraran de que las medidas que se adoptaran para luchar contra el terrorismo fueran conformes con el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario. Exhortó a los Estados y a otros actores pertinentes a que siguieran aplicando la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y sus cuatro pilares, en los que se reafirmaba que el respeto de los derechos humanos de todos y el estado de derecho eran la base fundamental de la lucha contra el terrorismo.

2. En la misma resolución 25/7, el Consejo de Derechos Humanos alentó a los órganos, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas que participaban en el apoyo a la labor de lucha contra el terrorismo a que, en el marco de esa labor, continuaran facilitando la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como las debidas garantías procesales y el estado de derecho. Solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, teniendo en cuenta el contenido de esa resolución, presentara su informe al Consejo, de conformidad con su programa de trabajo anual. Este informe se presenta atendiendo a esa solicitud.

3. En el presente informe, el Alto Comisionado destaca las novedades pertinentes que se han producido desde el informe anterior<sup>1</sup>, en particular las actividades recientes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH); las novedades que han tenido lugar en el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo; y la cooperación con el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad y con su Dirección Ejecutiva. Expone las cuestiones de derechos humanos que constituyen motivo de preocupación en el contexto de la lucha contra el terrorismo, en particular en relación con las medidas legislativas adoptadas por los Estados, y examina las cuestiones de derechos humanos relacionadas con los combatientes extranjeros, así como las medidas adoptadas por los Estados para frenar su flujo.

## II. Acontecimientos recientes

### A. Actividades de la Oficina del Alto Comisionado

4. De conformidad con sus estrategias temáticas para el período 2014-2017, el ACNUDH ha dado prioridad a prestar ayuda a los Estados Miembros a fin de que logren que sus políticas, estrategias y medidas en materia de seguridad se basen firmemente en el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Ello incluye proporcionar asistencia en la elaboración y aplicación de legislación en materia de seguridad que respete los derechos humanos; respaldar la reforma del sector de la seguridad mediante un examen de los marcos jurídicos y el apoyo al establecimiento de garantías procesales efectivas y mecanismos independientes de supervisión; y prestar apoyo para la preparación y el

---

<sup>1</sup> A/HRC/22/26.

ofrecimiento de capacitación sobre derechos humanos a las entidades de la administración de justicia y de seguridad.

5. En el discurso de apertura que pronunció en la Conferencia Internacional de Coordinadores para la Lucha contra el Terrorismo el 13 de junio de 2013, la anterior Alta Comisionada instó a los Estados a que adoptaran medidas para examinar los vínculos entre la falta de respeto de los derechos humanos y las condiciones que propician el terrorismo, junto con iniciativas para asegurar respuestas efectivas del sistema de justicia penal contra el terrorismo que respeten los derechos humanos, y puso de relieve el papel fundamental que desempeña la sociedad civil a este respecto. En su exposición ante el Comité contra el Terrorismo en octubre de 2013, la Alta Comisionada señaló esferas de continua preocupación e instó al Comité a que prosiguiera sus esfuerzos para abordar todas las cuestiones de derechos humanos pertinentes para la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, entre otras cosas promoviendo buenas prácticas, como el examen de la legislación antiterrorista antes de su aprobación, la promulgación de leyes de vigencia limitada, el establecimiento de órganos de supervisión independientes para las fuerzas del orden y los organismos de inteligencia y el examen periódico de las sanciones.

6. El ACNUDH ha seguido examinando problemas jurídicos y normativos complejos relacionados con las nuevas tecnologías que atañen directamente a la labor de los Estados para hacer frente al terrorismo. Entre noviembre de 2013 y marzo de 2014, la Oficina colaboró con la Universidad de las Naciones Unidas en un proyecto de investigación sobre la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos a los regímenes nacionales de control de la vigilancia digital por parte del gobierno. También puso en marcha, en febrero de 2014 una consulta abierta, en la que invitaba a los interesados a que hicieran sus contribuciones respondiendo a un cuestionario sobre el derecho a la privacidad en el contexto de la vigilancia nacional y extraterritorial. Igualmente en febrero, la anterior Alta Comisionada pronunció el discurso de apertura en un seminario de expertos organizado por un grupo de Estados encabezado por Alemania y el Brasil, y facilitado por la Academia de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, en el que expuso los retos que se planteaban para asegurar el derecho a la privacidad en el contexto de la vigilancia nacional y extraterritorial.

7. Basándose en estas y otras fuentes de información, de conformidad con el mandato de la Asamblea General en su resolución 68/167, el ACNUDH preparó un informe sobre el derecho a la privacidad en la era digital para el Consejo de Derechos Humanos<sup>2</sup>. En el informe, el ACNUDH examinó la protección que ofrecía el derecho internacional de los derechos humanos respecto de la privacidad, en particular el significado de "injerencia en la privacidad" en el contexto de las comunicaciones en línea, la definición de injerencias "arbitrarias e ilegales" en dicho contexto y la cuestión de quiénes eran los titulares de los derechos protegidos, y dónde se protegían. Tras el examen del informe por el Consejo de Derechos Humanos en su 27º período de sesiones y la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones, la Asamblea aprobó la resolución A/C.3/69/L.26/Rev.1, que incluía varias propuestas de medidas de seguimiento.

8. Se examinaron asimismo cuestiones pertinentes en el contexto de la lucha contra el terrorismo durante las mesas redondas organizadas por la Oficina: sobre el derecho a la privacidad en la era digital, de conformidad con la decisión 25/117 del Consejo de Derechos Humanos, que tuvo lugar el 12 de septiembre de 2014<sup>3</sup>, y sobre la utilización de drones armados en operaciones antiterroristas o militares de conformidad con el derecho

---

<sup>2</sup> A/HRC/27/37.

<sup>3</sup> Véase A/HRC/28/38.

internacional, de conformidad con la resolución 25/22 del Consejo, que tuvo lugar el 22 de septiembre de 2014<sup>4</sup>.

9. La Oficina promovió una mayor incorporación de una perspectiva de género en el contexto de la lucha contra el terrorismo con su participación en un taller celebrado los días 21 y 22 de octubre de 2014 sobre el tema "Fomento del papel de la mujer en la lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conduce al terrorismo", organizado en Viena por el Foro Mundial contra el Terrorismo y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y en una mesa redonda acerca del tema "El papel de la mujer en la lucha contra el extremismo violento", organizada por los Emiratos Árabes Unidos y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, que tuvo lugar el 27 de octubre de 2014 en el marco del debate abierto del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, y la paz y la seguridad.

## **B. Actividades del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo**

10. La Oficina es miembro activo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y promueve la incorporación de los derechos humanos en la labor del Equipo Especial y sus grupos de trabajo. En 2014, tras un proceso de reestructuración de los grupos de trabajo del Equipo Especial, el ACNUDH copresidió el Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo, del Grupo Especial, junto con la Dependencia del Estado de Derecho de la Oficina Ejecutiva del Secretario General. El Grupo de Trabajo presta apoyo a la aplicación del cuarto pilar de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y a la incorporación de los derechos humanos y el estado de derecho en la aplicación de todos los pilares de la Estrategia Global.

11. Desde octubre de 2012, el Grupo de Trabajo, con el apoyo de Dinamarca, los Estados Unidos de América y Suiza, viene llevando a cabo un proyecto mundial a largo plazo sobre fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos para agentes del orden que participan en la lucha contra el terrorismo que proporciona a los Estados capacitación y asistencia técnica, lo que mejorará sus conocimientos, comprensión y aplicación del marco internacional de derechos humanos y el estado de derecho a la hora de prevenir las amenazas terroristas, responder a estas e investigarlas. El proyecto ha incluido talleres de evaluación de las necesidades, que tuvieron lugar en Ammán en abril de 2013, y en Uagadugú en octubre de 2013. Tras la celebración de los talleres, el Grupo de Trabajo ha dedicado especial atención a la elaboración de módulos de capacitación en derechos humanos sobre el marco internacional jurídico y normativo, las técnicas especiales de investigación, la lucha contra el extremismo violento, la vigilancia orientada a la comunidad, la privación de libertad, las técnicas de interrogatorio y el uso de la fuerza, todo ello centrándose específicamente en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

12. El Grupo de Trabajo ha avanzado en la elaboración de una serie de guías de referencia destinadas a proporcionar orientación práctica para la actuación a nivel nacional en relación con medidas de lucha contra el terrorismo que respeten los derechos humanos. Con el apoyo financiero del Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, se han actualizado las guías de referencia sobre detención y registro de personas y sobre infraestructura de seguridad<sup>5</sup>. Otras guías, relativas a la privación de libertad en el contexto de la lucha contra el terrorismo, la adecuación de la legislación nacional antiterrorista al

<sup>4</sup> A/HRC/28/39.

<sup>5</sup> Las guías pueden consultarse en el sitio web del Grupo Especial, en [www.un.org/en/terrorism/ctitf/wg\\_protectingrights.shtml](http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/wg_protectingrights.shtml).

derecho internacional de los derechos humanos y el derecho a un juicio justo y a garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo, se encuentran en proceso de publicación. También se está preparando una guía sobre la ilegalización de organizaciones.

13. En el marco de la aplicación de su plan de trabajo para 2015, el Grupo de Trabajo seguirá facilitando el intercambio de información sobre preocupaciones prioritarias en la esfera de los derechos humanos y el estado de derecho, incluidos ejemplos de buenas prácticas de protección de esos derechos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, basándose en la experiencia adquirida a nivel nacional y regional. También evaluará el apoyo y la asistencia prestados actualmente a los Estados Miembros para la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, identificará lagunas y puntos débiles y formulará propuestas a fin de reforzar el apoyo a los Estados Miembros para la protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo a nivel nacional.

14. La Oficina también participó en el taller organizado por el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo sobre el papel que desempeñan las Naciones Unidas a la hora de examinar las condiciones que propician la propagación del terrorismo en el contexto del debate de la agenda para el desarrollo después de 2015, celebrado en Nueva York los días 7 y 8 de abril de 2014. El Subsecretario General de Derechos Humanos, que presidió la sesión sobre cooperación y asistencia de las Naciones Unidas en las esferas del estado de derecho, los derechos humanos y la buena gobernanza para examinar las condiciones que propician la propagación del terrorismo, puso de relieve la importancia de proteger los derechos humanos y el estado de derecho para el desarrollo sostenible y de examinar las condiciones que propician la propagación del terrorismo. En la Reunión Mundial de Expertos sobre el Fomento de la Capacidad en materia de Elaboración de Listas de Terroristas y Regímenes de Congelación de Activos, celebrada en Nueva York los días 13 y 14 de mayo de 2014 bajo los auspicios del Grupo de Trabajo sobre la Lucha contra la Financiación del Terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, el ACNUDH informó a los participantes acerca de las preocupaciones de derechos humanos en relación con las listas de personas y organizaciones y la congelación de activos. El ACNUDH participó en los diálogos entre el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y la Unión Europea celebrados el 13 de junio de 2014 en Nueva York y el 20 de octubre en Bruselas. El ACNUDH también colaboró con el portal de las Naciones Unidas de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, un proyecto del Grupo de Trabajo sobre el Apoyo a las Víctimas del Terrorismo y la Divulgación de su Situación del Equipo Especial.

### **C. Cooperación con el Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva**

15. El Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva siguen teniendo en cuenta las preocupaciones pertinentes en materia de derechos humanos en sus programas de trabajo sobre la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) del Consejo de Seguridad. El 24 de octubre de 2013, el Comité, bajo la presidencia de Marruecos, fue informado por la Alta Comisionada y debatió la repercusión que tienen las leyes amplias y abusivas de lucha contra el terrorismo en las voces disidentes, los defensores de los derechos humanos, los periodistas, las minorías y los pueblos indígenas. El Comité también celebró debates temáticos acerca de varias cuestiones pertinentes para las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005), que contenían aspectos relacionados con los derechos humanos. Ello incluyó el examen de la aprobación por parte de los Estados Miembros de procedimientos penales especiales para investigar y enjuiciar delitos relacionados con el terrorismo y las salvaguardias de derechos humanos adoptadas a este respecto, como las cláusulas de

limitación de la vigencia, el examen independiente de la legislación antiterrorista y la celebración de consultas con la sociedad civil sobre los proyectos de legislación antiterrorista.

16. Bajo la presidencia de Lituania, desde enero de 2014, el Comité contra el Terrorismo ha celebrado debates acerca del uso de Internet con fines terroristas y del respeto de la libertad de expresión y el derecho a la vida privada, así como un debate sobre la necesidad de que las leyes y políticas antiterroristas no obstaculicen indebidamente el acceso de la ayuda humanitaria a las poblaciones que la necesiten. El Comité también celebró una reunión extraordinaria de carácter abierto sobre el fenómeno del secuestro para exigir un rescate y la toma de rehenes por terroristas, en la que participó un miembro del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos. En el marco de su proceso revisado para evaluar la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2014) del Consejo de Seguridad, el Comité examina sistemáticamente con los Estados Miembros diversas cuestiones de derechos humanos. Además, el Comité realizó recientemente un análisis preliminar de las lagunas en la capacidad de los Estados Miembros para aplicar las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) que pueden obstaculizar la capacidad de los Estados para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, como solicitó el Consejo en su resolución 2178 (2014). Ello incluía lagunas en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y el estado de derecho, en particular las relacionadas con la falta de claridad o precisión en las leyes antiterroristas, el hecho de no garantizar un trato justo y las debidas garantías procesales a las personas acusadas de delitos terroristas y cuestiones relacionadas con la observancia del derecho internacional de los refugiados.

17. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 68/178 de la Asamblea General, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo prosiguió su relación con el ACNUDH, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y otros mecanismos de derechos humanos y titulares de mandatos, entre otras cosas, en relación con la preparación de las visitas a los países y el seguimiento conexas y con la facilitación de asistencia técnica. El Director Ejecutivo de la Dirección Ejecutiva se reunió con mi predecesora y conmigo, así como con el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, para examinar cuestiones de mutuo interés y preocupación. En octubre de 2013, expertos en derechos humanos del ACNUDH participaron en un taller para agentes de policía, fiscales y jueces del Asia Meridional sobre la mejora de la cooperación nacional e internacional en las investigaciones en la esfera de la lucha contra el terrorismo, organizado en Islamabad por la Dirección Ejecutiva, y en diciembre de 2013, en un taller para fiscales acerca de los problemas que plantea llevar ante la justicia a los terroristas que actúan solos o en pequeñas células, organizado en Túnez por la Dirección Ejecutiva. En mayo de 2014, la Oficina también participó en un taller sobre la lucha contra la incitación al terrorismo y la promoción del diálogo cultural, celebrado en Nairobi, en virtud de lo establecido en la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad. La Dirección Ejecutiva prosiguió su diálogo sobre cuestiones pertinentes de derechos humanos con organizaciones regionales y subregionales, así como con organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil. También continuó contribuyendo activamente al Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, entre otras cosas, realizando aportaciones al material sobre conocimientos elaborado por el Grupo de Trabajo, así como a la preparación y puesta en práctica de iniciativas de fomento de la capacidad y asistencia técnica emprendidas por el Grupo.

### III. Cuestiones que plantean preocupaciones de derechos humanos

18. Los acontecimientos ocurridos en los últimos meses han puesto de manifiesto los inmensos y persistentes desafíos a los que se enfrentan los Estados para prevenir los actos de violencia y garantizar la seguridad de las personas que se encuentran en su jurisdicción. En su debate abierto sobre terrorismo celebrado en noviembre de 2014, el Consejo de Seguridad puso de relieve que la amenaza del terrorismo se estaba extendiendo debido a "[l]as redes mundiales de reclutamiento, la difusión de ideologías extremistas violentas que [podían] propiciar el terrorismo, la facilidad de movimientos de los terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros y el acceso a importantes corrientes de financiación"<sup>6</sup>. Durante el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, que tuvo lugar el 19 de noviembre de 2014, el Secretario General destacó el hecho de que la tecnología y la globalización habían hecho que fuera más fácil para los grupos estimulados por ideologías extremistas violentas causar daños, explotar discursos y beneficiarse de la financiación ilícita, mientras que el terrorismo, el tráfico de estupefacientes y la delincuencia transnacional aumentaban en intensidad y se alimentaban entre sí.

19. Las medidas adoptadas por varios Estados a raíz de las recientes amenazas para la seguridad han seguido suscitando graves preocupaciones de derechos humanos. Los Estados se han apresurado a aprobar legislación de emergencia, modificar las políticas de privación de libertad, revisar las normas y prácticas en materia de justicia penal e imponer limitaciones a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de circulación. Las prácticas de vigilancia de amplio alcance han seguido vulnerando los derechos humanos de las personas, en particular el derecho a la intimidad, debido a una falta de legislación nacional adecuadas y de aplicación de esta, garantías procesales escasas y supervisión ineficaz, elementos que contribuyen a crear un clima de impunidad. Hay informes que indican que las prácticas de vigilancia han tenido un efecto amortiguador sobre la libertad de expresión, y han afectado en particular a los periodistas, cuyas fuentes están, al parecer, menos dispuestas a mantener contacto con la prensa por miedo a que cualquier interacción pueda dejar una huella digital que pueda utilizarse en su contra.

20. Si bien los Estados tienen el deber de adoptar medidas para proteger a la población contra la violencia y la inseguridad y de impartir justicia, esas medidas deben fundarse en el respeto del derecho internacional de los derechos humanos. La experiencia a nivel nacional ha demostrado que proteger los derechos humanos y respetar el estado de derecho contribuyen a combatir el terrorismo, en particular al crear un clima de confianza entre el Estado y las personas que están bajo su jurisdicción y dar apoyo a la resiliencia de las comunidades a las amenazas del radicalismo violento. Desde una perspectiva de justicia penal, velar por que las leyes y políticas antiterroristas se fundamenten en los derechos humanos también ayuda a promover el enjuiciamiento y la condena de las personas que participan en actos terroristas con arreglo a procedimientos legalmente establecidos. Ello también favorece la coherencia jurídica entre jurisdicciones nacionales, lo que facilita la cooperación internacional. En cambio, se ha demostrado que el menoscabo de los derechos humanos es corrosivo para el estado de derecho y socava la efectividad de cualquier medida antiterrorista.

---

<sup>6</sup> Véase S/PRST/2014/23.



## A. Medidas legislativas adoptadas por los Estados

21. Algunos Estados han promulgado legislación nacional antiterrorista cuya formulación es general y contiene una definición de terrorismo que no es precisa y permite la aplicación arbitraria o discriminatoria por parte de las autoridades, o menoscaba de otro modo el disfrute de los derechos humanos. La definición imprecisa de un delito puede dar lugar a la penalización de una conducta inocente y a la ampliación de la conducta prohibida en la interpretación judicial. Legislación de este tipo ha dado lugar a la vulneración del derecho a la libertad y seguridad personales y a la libertad de expresión, de asociación y de reunión, y a la conculcación de las debidas garantías procesales, incluido el derecho a un juicio imparcial. Esta legislación también se ha utilizado indebidamente para limitar actividades legítimas y en contra de periodistas, defensores de los derechos humanos, grupos minoritarios, miembros de la oposición política u otras personas, algunas de las cuales han sido privadas de libertad de forma arbitraria y sometidas a torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes durante la reclusión<sup>7</sup>. Estas inquietudes son igualmente pertinentes en el caso de las medidas adoptadas por los Estados para frenar el flujo de combatientes extranjeros (véanse los párrafos 49 a 50 *infra*).

22. En algunos Estados, la legislación ha equiparado expresiones legítimas de protesta y oposición contra el gobierno con terrorismo, penalizando así en la práctica la libertad de expresión<sup>8</sup>. Por ejemplo, una jurisdicción ha aprobado legislación que incluye en la definición de terrorismo actos como "proferir injurias contra la reputación del Estado o su posición", lo que puede dar lugar a la penalización de cualquier discurso crítico con el gobierno o sus políticas. En algunas jurisdicciones, las autoridades han utilizado leyes antiterroristas con una formulación general para acusar a periodistas y miembros de la oposición política de, entre otras cosas, "alentar el terrorismo", imponiendo así una limitación injustificada a la libertad de expresión. En su lucha contra la incitación al terrorismo, los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deben velar por que las medidas antiterroristas sean compatibles con el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. En su observación general N° 34, el Comité de Derechos Humanos especificó que los delitos de "incitación al terrorismo" y "actividad extremista", o los de "elogiar", "exaltar" o "justificar" el terrorismo, debían estar claramente definidos para que no dieran lugar a una injerencia innecesaria o desproporcionada en la libertad de expresión<sup>9</sup>.

23. Algunos Estados han recurrido a la reclusión de personas acusadas de terrorismo sin respetar las salvaguardias establecidas en el derecho internacional para todas las personas privadas de libertad. Otros han ampliado las facultades de las fuerzas de seguridad para detener a "sospechosos de la comisión de un delito" sin que medie una orden judicial. En algunas jurisdicciones, la legislación prevé la reclusión preventiva sin salvaguardias adecuadas, entre otras cosas ampliando el plazo máximo de detención preventiva aplicable a los sospechosos de actividades terroristas y el plazo que una persona puede estar recluida sin autorización judicial o sin que se examinen los motivos de su reclusión. Como resultado de ello, los acusados de actividades terroristas han permanecido privados de libertad durante períodos prolongados sin ser procesados o enjuiciados, en algunos casos sin tener un acceso adecuado a asistencia letrada ni poder recurrir a un examen judicial

<sup>7</sup> Véase ACNUDH, "UN experts urge Ethiopia to stop using anti-terrorism legislation to curb human rights", comunicado de prensa, 18 de septiembre de 2014.

<sup>8</sup> Véase ACNUDH, "Statement by the United Nations Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association at the conclusion of his visit to the Republic of Rwanda", comunicado de prensa, 27 de enero de 2014.

<sup>9</sup> Véase CCPR/C/GC/34.

independiente<sup>10</sup>. Estas prácticas conculcan el derecho a la libertad y el derecho a no ser sometido a una privación de libertad arbitraria. Legislación aprobada recientemente en una jurisdicción prevé la autorización con carácter retroactivo de la detención y la detención administrativa, la reclusión secreta y no reconocida y, en algunos casos, la no revelación de los motivos de la detención. Estas medidas no solo son incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos, sino que aumentan considerablemente el riesgo de tortura y otros malos tratos e impiden la rendición de cuentas en los lugares donde se cometen estas infracciones. En su observación general N° 35, el Comité de Derechos Humanos destacó el carácter absoluto de la prohibición de la privación de libertad arbitraria que figura en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y señaló que la detención administrativa presentaba un gran riesgo de privación de libertad arbitraria y únicamente debía utilizarse en circunstancias excepcionales, cuando la existencia de una amenaza presente, directa e imperativa justificara su utilización, y que la duración de esta medida debía estar limitada. El principio del *habeas corpus* es una garantía inderogable que debe cumplirse en todas las circunstancias<sup>11</sup>.

24. En algunos Estados, las facultades de los servicios de inteligencia se han ampliado para asimilarse a las de la policía, otorgándoles la potestad de detener, privar de libertad y realizar registros e incautaciones<sup>12</sup>. En algunos casos, se ha facultado a los servicios de inteligencia para que efectúen detenciones sin que medie una orden judicial y priven de libertad a una persona, sin una salvaguardia explícita de las garantías procesales básicas, como el derecho a asistencia letrada<sup>13</sup>. Se ha expresado inquietud ante la legislación que regula el funcionamiento de los servicios de inteligencia que no prevé un control y una supervisión apropiados, lo que crea una laguna en la rendición de cuentas<sup>14</sup>. El funcionamiento de los servicios de inteligencia debe estar sujeto a garantías adecuadas para proteger a los ciudadanos frente a las violaciones de los derechos humanos y asegurar la rendición de cuentas cuando se produzcan esas violaciones.

25. La Oficina ha señalado que siguen suscitando inquietud las posibles injerencias arbitrarias o ilícitas en el derecho a la privacidad en el contexto de la vigilancia nacional y extraterritorial<sup>15</sup>. Surgieron inquietudes en un Estado en el que legislación aprobada recientemente ha ampliado las facultades de vigilancia y permite la vigilancia de múltiples computadoras, incluidas redes enteras, con una única orden; ha establecido penas más severas para la divulgación de información confidencial; ha concedido inmunidad legal a los agentes de los servicios de inteligencia; y ha permitido un mayor intercambio de información personal entre organismos, sin salvaguardias ni supervisión adecuadas, y sin que puedan presentar un recurso aquellos cuya información personal haya sido

<sup>10</sup> Véase Centro de Noticias de las Naciones Unidas, "Independent UN human rights expert urges Qatar to reform its justice system", 14 de enero de 2014; y The Malaysian Bar, "Press Release: Amendments to the Prevention of Crime Act 1959 are Regressive and a Blow to the Rule of Law in Malaysia", 3 de octubre de 2013.

<sup>11</sup> CCPR/C/GC/35.

<sup>12</sup> Véase Parlamento de Australia, Advisory Report on the Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Bill 2014, 17 de octubre de 2014 (disponible en [www.aph.gov.au](http://www.aph.gov.au)).

<sup>13</sup> Véase Elizabeth LaForgia, "South Sudan lawmakers pass controversial security bill", Jurist, 9 de octubre de 2014.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Office of the Privacy Commissioner of Canada, Special Report to Parliament, 28 de enero de 2014.

<sup>15</sup> Véase A/HRC/27/37.

posteriormente utilizada de forma indebida o divulgada sin autorización<sup>16</sup>. En otra jurisdicción, se está examinando un proyecto de legislación que prevé la transferencia de la vigilancia de los nacionales en el exterior a los servicios de inteligencia extranjeros aliados, pese a una decisión del Tribunal Federal que advierte al servicio de inteligencia contra esas prácticas<sup>17</sup>. Otro Estado ha aprobado recientemente legislación de emergencia en materia de vigilancia que autoriza al gobierno a exigir a las compañías telefónicas y a los proveedores de Internet en el país y en el extranjero que reúnan y almacenen los metadatos de las comunicaciones durante un período de hasta 12 meses. Es motivo de inquietud que esa conservación indiscriminada de datos pueda permitir el seguimiento de las comunicaciones de las personas, incluso las que se encuentren fuera de la jurisdicción del Estado y las que no sean sospechosas de haber cometido actividades ilícitas<sup>18</sup>. Todos estos acontecimientos plantean graves preocupaciones respecto de su observancia del derecho de las personas a estar protegidas por ley contra la injerencia arbitraria o ilícita en su intimidad.

26. Los Estados han aprobado legislación nacional para aplicar sanciones específicas contra personas y organizaciones determinadas. Si bien esas medidas pueden servir como un importante instrumento para prevenir actos terroristas, habida cuenta de las graves repercusiones que pueden tener en los derechos humanos de los afectados, es esencial hacer esfuerzos para salvaguardar el derecho a las debidas garantías procesales de las personas afectadas<sup>19</sup>. En algunos casos, esas medidas han dado lugar a la prohibición arbitraria de organizaciones sobre la base de legislación imprecisa o vaga, a veces, con el objetivo de prohibir la disidencia política u otros medios pacíficos de expresión. La legislación nacional que no define el término "pertenencia" o que exige la existencia de un vínculo entre la pertenencia y la condición o actividad prohibida sería contraria al principio de legalidad, en particular en los casos en que esa pertenencia dé lugar a la imposición de sanciones o penas específicas, como la prisión. Toda sanción que entrañe una prohibición debe ser resultado de una clara indicación, basada en indicios razonables, de que dicha persona o entidad ha perpetrado actos de terrorismo, o ha facilitado su comisión o participado en ellos a sabiendas<sup>20</sup>.

27. La aprobación de legislación antiterrorista de excepción puede ser particularmente problemática cuando no se trata de legislación aislada, sino de una modificación de leyes y procedimientos penales existentes. La experiencia demuestra que las medidas de lucha contra el terrorismo adoptadas en tiempos de crisis o de tensión política extrema y concebidas como medidas a corto plazo pueden arraigarse rápidamente con el tiempo y ser aplicadas de forma rutinaria por las fuerzas del orden<sup>21</sup>. Por ejemplo, mucha de la

<sup>16</sup> Véase Parlamento de Australia, National Security Legislation Amendment Bill (No. 1) 2014; puede consultarse en [www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Bills\\_Legislation/bd/bd1415a/15bd019](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd1415a/15bd019).

Véase también Comisión de Derechos Humanos de Australia, Submission to the Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security, Inquiry into the National Security Legislation Amendment Bill (No. 1) 2014, 21 de agosto de 2014.

<sup>17</sup> Véase Parlamento del Canadá, Cámara de los Comunes, Bill C-44, An Act to amend the Canadian Security Intelligence Service Act and other Acts, 27 de octubre de 2014, y Federal Court Decisions, X (Re), CSIS-30-08, 22 de noviembre de 2013.

<sup>18</sup> Véanse [legislation.gov.uk](http://legislation.gov.uk), Data Retention and Investigatory Powers Act 2014 y Cámara de los Comunes, Oral Answers to Questions, 10 de julio de 2014, Communications Data and Interception ([www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmhansrd/cm140710/debtext/140710-0001.htm#14071054000003](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmhansrd/cm140710/debtext/140710-0001.htm#14071054000003)).

<sup>19</sup> Véanse A/HRC/16/50 y A/HRC/22/26, y los informes pertinentes del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

<sup>20</sup> Véanse, por ejemplo, A/HRC/16/50 y 51.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Comisión Internacional de Juristas, *Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights* (Ginebra, C.I.J., 2009).

legislación de emergencia promulgada por los Estados a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, todavía sigue en vigor. El sentido de urgencia política también puede obstaculizar un examen a priori adecuado de los proyectos de ley, y ha dado lugar a la aprobación de legislación que contenía definiciones imprecisas en leyes antiterroristas, dejando margen para los abusos en su aplicación.

28. Suscribo plenamente los llamamientos hechos en los informes de la anterior Alta Comisionada e insisto en la importancia de velar por que las leyes antiterroristas sean compatibles con las normas de derechos humanos y cumplan el principio de legalidad. Las leyes tienen que estar formuladas con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ellas, y tienen que hacerse accesibles al público. Las leyes no han de conferir a los encargados de su aplicación una discrecionalidad sin trabas, sino que deben proporcionarles suficientes orientaciones para que puedan determinar el tipo de comportamiento que entra dentro de su ámbito de aplicación.

29. El examen periódico de la conformidad de las leyes y prácticas antiterroristas con las normas de derechos humanos es fundamental para velar por que las medidas de lucha contra el terrorismo sean específicas, necesarias, efectivas y proporcionales. Entre las buenas prácticas señaladas por la Alta Comisionada en anteriores informes figuran un examen de la legislación antiterrorista antes de su aprobación, la promulgación de leyes de vigencia limitada, el establecimiento de órganos de supervisión independientes para las fuerzas del orden y los organismos de inteligencia y el examen periódico de las sanciones. La validez de cualquier medida excepcional debe restringirse en el tiempo mediante la inclusión de una cláusula de limitación de la vigencia. La conformidad de esas leyes con las normas de derechos humanos también debe ser objeto de un examen periódico.

30. Celebro el diálogo mantenido a nivel nacional que va unido al proceso legislativo en algunos Estados, e insto a todos los Estados a que se aseguren de que se celebren consultas amplias e incluyentes con todos los interesados. La experiencia de años anteriores pone de manifiesto los beneficios que reporta el examen de los proyectos de legislación por los órganos nacionales pertinentes antes de su aprobación, en particular para asegurar su conformidad con las normas internacionales de derechos humanos pertinentes.

## **B. Combatientes extranjeros**

31. Pese a que el fenómeno de los combatientes extranjeros<sup>22</sup> no es nuevo, las informaciones que apuntan a un reciente aumento de su número y de los países de los que al parecer proceden, los grupos a los que se unen, sus motivaciones y sus posteriores trayectorias han puesto de manifiesto la compleja naturaleza de esta cuestión y suscitado inquietud en todo el mundo. Si bien los hechos y las cifras indicadas varían ampliamente, el Consejo de Seguridad ha expresado preocupación por los informes según los cuales más de 15.000 combatientes terroristas extranjeros de más de 80 países han venido a sumarse o a luchar junto a las entidades terroristas asociadas con Al-Qaida, en particular en la República Árabe Siria, el Iraq, Somalia, el Yemen, así como en varios países de las regiones del Magreb y el Sahel<sup>23</sup>. Otros informes recientes han señalado casos de personas

---

<sup>22</sup> El término "combatientes extranjeros" se refiere por lo general a personas que abandonan su país de origen o residencia habitual, motivados fundamentalmente por la ideología o la religión, y que participan en actos de violencia como parte de un movimiento de insurgencia o de un grupo armado no estatal en un conflicto armado (aunque también pueden estar motivados por el pago de una remuneración). Véase Academia de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing No.7, octubre de 2014.

<sup>23</sup> S/PRST/2014/23. Véase también S/2014/770, párr. 31.

que han viajado para unirse a las fuerzas que luchan contra esas entidades, por ejemplo, a las Unidades de Protección del Pueblo Curdo.

32. La brutalidad de los actos delictivos cometidos en la República Árabe Siria y el Iraq por el movimiento *takfiri*, también conocido como Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL) o Daesh, que se ha visto reforzado por el apoyo de combatientes extranjeros, ha impulsado especialmente a los Estados a adoptar medidas a fin de impedir que las personas viajen para unirse a sus filas y de prevenir la escalada de violencia. La Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la Situación en la República Árabe Siria ha señalado el aumento de combatientes extranjeros con experiencia y motivación ideológica atraídos por el EIIL desde que se autoproclamó califato islámico. Según la Comisión, si bien el EIIL ha reclutado en sus filas a miles de sirios, su estructura de mando está dominada principalmente por combatientes extranjeros<sup>24</sup>.

33. Los Estados han adoptado una amplia gama de medidas administrativas y legislativas para disuadir a las personas de convertirse o tratar de convertirse en combatientes extranjeros. Entre ellas figuran bloquear la validez de los documentos de viaje, revocar la ciudadanía, congelar los activos financieros y enjuiciar a las personas por actos que van desde el reclutamiento y la incitación hasta la planificación de actos terroristas. El Consejo de Seguridad ha tomado medidas decisivas mediante una serie de resoluciones aprobadas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En su resolución 2170 (2014), el Consejo condenó en los términos más enérgicos las violaciones flagrantes, sistemáticas y generalizadas de los derechos humanos cometidas por el EIIL y el Frente Al-Nusra (FAN) y exigió que estos y demás entidades asociadas con Al-Qaida pusieran fin a todos los actos de violencia y terrorismo, y depusieran las armas y se disolvieran con efecto inmediato. También subrayó la necesidad de hacer comparecer ante la justicia a los autores, incluidos los combatientes terroristas extranjeros. El Consejo exhortó a los Estados Miembros a que adoptaran medidas nacionales para reprimir la afluencia de combatientes a las filas de esos grupos, reiterando las obligaciones derivadas de anteriores resoluciones relativas a la lucha contra el terrorismo de impedir la circulación de terroristas y su suministro de armas o su apoyo financiero.

34. En su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad condenó el extremismo violento y decidió que los Estados Miembros deberían, de conformidad con el derecho internacional, prevenir el reclutamiento, la organización, el transporte o el equipamiento de las personas que viajaban a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad para cometer o planificar actos terroristas o participar en ellos. El Consejo expresó preocupación por el establecimiento de redes terroristas internacionales y recalcó la particular y urgente necesidad de aplicar la resolución a los combatientes terroristas extranjeros asociados con el EIIL, el FAN y otras células, entidades afiliadas o grupos escindidos o derivados de Al-Qaida, designados por el Comité establecido en virtud de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011).

35. Cabe destacar en particular que, en su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad también reafirmó la obligación de todos los Estados Miembros de respetar el derecho internacional de los derechos humanos al combatir el terrorismo, recalcando que, a nivel práctico, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho son esenciales para el éxito de la lucha contra el terrorismo. Asimismo, hizo notar que el incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y otras obligaciones internacionales, incluidas las que les imponían la Carta de las Naciones Unidas, contribuían al aumento de la radicalización y hacían que cobrara fuerza la sensación de impunidad.

---

<sup>24</sup> "Rule of Terror: Living under ISIS in Syria", 14 de noviembre de 2014 (disponible en [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx)), párr. 13.

36. Al hacer frente al flujo de combatientes extranjeros, es fundamental que los Estados incorporen el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos intensificando las medidas para abordar las condiciones que propician el terrorismo y luchar contra el extremismo violento; combatiendo la impunidad y asegurando la rendición de cuentas para toda vulneración manifiesta del derecho internacional de los derechos humanos y toda vulneración grave del derecho internacional humanitario; y velando por que todas las medidas que adopten a fin de detener el flujo de combatientes extranjeros y prevenir la comisión de actos delictivos se ajusten a las obligaciones que han contraído con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos.

#### **1. Abordar las condiciones que propician el terrorismo y luchar contra el extremismo violento**

37. El terrorismo continúa cobrando fuerza en los lugares en que la violencia patrocinada por el Estado y la corrupción siguen impunes, en particular en aquellos donde las tensiones entre los grupos étnicos, religiosos y lingüísticos persisten y los agravios entre grupos sociales se siguen enconando, y en los que la falta de respeto por el estado de derecho permite que arraigue un clima de injusticia. Entre los factores que pueden favorecer esas condiciones están las vulneraciones relacionadas con conflictos prolongados y sin resolver; la discriminación étnica, nacional y religiosa; la exclusión política y la marginación socioeconómica; así como el clima de impunidad. Todos ellos pueden contribuir a abonar el terreno para que surjan individuos llenos de odio y radicales que pueden llegar a cometer actos violentos de terrorismo. Como destacó el Secretario General durante el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, que tuvo lugar el 19 de noviembre de 2014, los problemas se exacerban cuando las medidas para combatir el terrorismo no son suficientemente específicas y todas las comunidades se sienten víctimas de las violaciones de los derechos humanos cometidas en nombre de la lucha contra el terrorismo.

38. En mi exposición al Consejo de Seguridad sobre la situación relativa al Iraq, el 18 de noviembre de 2014, subrayé que, hasta el momento, las estrategias nacionales e internacionales de lucha contra el EIIL se habían concentrado en un enfoque de seguridad, sin prestar suficiente atención a abordar esas condiciones más amplias y contrarrestar las ideologías extremistas. Como destacó el Consejo en su resolución 2178 (2014), los Estados deben lograr la cooperación de las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes en la formulación de estrategias para contrarrestar la retórica del extremismo violento que pueda incitar a la comisión de actos terroristas, abordar las condiciones que propicien la propagación del extremismo violento, que puede conducir al terrorismo, incluso 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, y adoptar enfoques específicos para combatir el reclutamiento de personas para este tipo de extremismo violento y promover la inclusión y la cohesión sociales. Ello requiere un esfuerzo constante para fomentar la colaboración entre las comunidades y las autoridades con el fin de generar confianza, apoyar la asunción local de iniciativas y desarrollar contranarrativas positivas.

39. Contrarrestar el discurso extremista, promover el diálogo, proteger los derechos humanos y mejorar la cohesión social pueden ser la manera más eficaz de contrarrestar la apología del extremismo. Los actores de la sociedad civil —incluidos dirigentes religiosos, organizaciones de creyentes, grupos de jóvenes y organizaciones de mujeres— tienen un importante papel que desempeñar a este respecto<sup>25</sup>. Una sociedad civil dinámica, diversa e

<sup>25</sup> Véanse también A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice, párr. 36, y A/HRC/FMI/2014/3, párr. 31.

independiente es un elemento clave para asegurar una protección sostenible de los derechos humanos y puede contribuir a combatir las ideologías a nivel de base. No obstante, en muchos lugares, las medidas adoptadas por los Estados para combatir el terrorismo han limitado la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo su importante labor y, en algunos casos, se han dirigido específicamente hacia organizaciones étnicas o religiosas determinadas con fines de vigilancia. Las iniciativas emprendidas por los Estados para luchar contra el terrorismo deben incluir la creación de un entorno propicio, entre otras cosas mediante la aprobación de legislación que proteja el espacio concedido a la sociedad civil y la promoción de medidas no discriminatorias.

## 2. Combatir la impunidad y asegurar la rendición de cuentas

40. El derecho internacional de los derechos humanos, que sigue siendo aplicable a situaciones de conflicto armado, impone la responsabilidad directa al Estado en cuyo territorio y bajo cuya jurisdicción se cometan las violaciones y transgresiones. En particular, el Estado tiene la obligación de cerciorarse de que se adopten medidas de modo que se eviten y no se repitan violaciones y transgresiones, investigar de manera pronta, exhaustiva, independiente e imparcial las denuncias de tales violaciones y transgresiones, castigar a los autores y velar por que las víctimas dispongan de vías de recurso y reparación adecuadas.

41. Los miembros de grupos armados no estatales, como el EIIL, incluidos los combatientes extranjeros, están, como mínimo, sujetos a las normas imperativas de derecho internacional, tales como la prohibición de la privación arbitraria de la vida, el genocidio, la esclavitud, la discriminación racial, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, la toma de rehenes, la imposición de castigos colectivos y la privación arbitraria de la libertad. Además, cada vez más se considera que los grupos armados no estatales que ejercen un control efectivo sobre un territorio, como el EIIL, están sujetos a las obligaciones internacionales de derechos humanos en relación con todas las personas que se encuentran en ese territorio. En todo caso, los actos como el asesinato, la tortura, la violación y otras formas de violencia sexual, o la desaparición forzada, cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, constituyen un crimen de lesa humanidad y entrañan responsabilidad penal individual.

42. En situaciones de conflicto armado, los miembros del EIIL, incluidos los combatientes extranjeros, también están obligados a respetar las normas aplicables de derecho internacional humanitario. Como mínimo, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 establece las normas mínimas que todas las partes que participan en un conflicto armado no internacional deben observar en relación con el trato y la protección de los civiles, quienes ya no participan activamente en las hostilidades y los bienes de carácter civil. En virtud del derecho internacional humanitario consuetudinario, las partes en el conflicto deben adoptar todas las medidas necesarias para minimizar los efectos de la violencia sobre los civiles, respetar los principios de distinción y proporcionalidad al realizar operaciones militares y velar por que los civiles puedan abandonar las zonas afectadas por la violencia en condiciones seguras y dignas. Las graves infracciones del derecho internacional humanitario pueden constituir crímenes de guerra, con lo que los responsables incurren en responsabilidad penal individual.

43. Como señalé en mi exposición al Consejo de Seguridad el 18 de noviembre de 2014, existen pruebas que indican que es probable que miembros del EIIL sean responsables de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, a reserva de la determinación de un tribunal competente. También es posible que, sobre todo con respecto a los yazidíes, algunos de los delitos constitutivos de un delito de genocidio, como se define en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, hayan sido cometidos

por individuos de la dirección del EIIL. La Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la Situación en la República Árabe Siria y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq y el ACNUDH han documentado profusamente transgresiones, vulneraciones y delitos cometidos por el EIIL<sup>26</sup>. Entre ellos figuran el asesinato y otros actos inhumanos, la esclavización, la violación, la esclavitud sexual y otras formas de violencia sexual, los desplazamientos forzados, las desapariciones forzadas y los actos de tortura cometidos como parte de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil en varias provincias.

44. La rendición de cuentas por todas las vulneraciones manifiestas del derecho internacional de los derechos humanos y las graves vulneraciones del derecho internacional humanitario mediante una investigación efectiva y el enjuiciamiento de los responsables es esencial para asegurar la justicia, proporcionar reparación a las víctimas e impedir nuevas vulneraciones. La responsabilidad de la rendición de cuentas recae principalmente en los Estados, que están obligados a efectuar investigaciones y, cuando las pruebas lo justifiquen, a enjuiciar a los autores de esas vulneraciones, con arreglo a las normas internacionales de justicia mínimas. Los tribunales nacionales del Iraq y la República Árabe Siria son competentes para juzgar los delitos cometidos por nacionales o combatientes extranjeros en dichos territorios y deben, siempre que sea posible, ejercer esa competencia. Los países de nacionalidad de esos combatientes extranjeros también deben investigar y enjuiciar efectivamente a los responsables, siempre que estén en condiciones de hacerlo.

45. En determinadas circunstancias, cuando un Estado no esté dispuesto a investigar o enjuiciar a los responsables de vulneraciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que sean constitutivas de delitos internacionales, o no pueda hacerlo, se podrá elevar el asunto a la Corte Penal Internacional. He hecho numerosos llamamientos para que se remita la situación de la República Árabe Siria a la Corte, a raíz de las conclusiones de la Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la Situación en la República Árabe Siria y del ACNUDH, según las cuales se han cometido delitos internacionales en una escala cada vez mayor. También he instado al Iraq a que considere la posibilidad de adherirse al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y a que, como medida inmediata, acepte el ejercicio de la competencia de la Corte respecto de la situación actual. Confío asimismo en que la Corte pueda ejercer su competencia respecto de los combatientes extranjeros implicados en delitos internacionales que son nacionales de Estados parte en el Estatuto de Roma. Deben adoptarse todas las medidas necesarias para que los responsables de vulneraciones graves del derecho internacional rindan cuentas de sus actos.

### 3. Adoptar medidas que respeten los derechos humanos

46. Si bien la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad contiene disposiciones importantes para asegurar el respeto del derecho internacional de los derechos humanos, han surgido inquietudes acerca de la amplia naturaleza de algunas disposiciones y del margen que ello crea para la aplicación de las medidas a nivel nacional que puede dar lugar a violaciones de los derechos humanos. Las notables deficiencias en el cumplimiento por muchos Estados de las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo son inquietantes y sirven de fondo a esas inquietudes. Por ejemplo, la referencia que hace el Consejo de Seguridad en su resolución 2178 (2014) al "terrorismo en todas sus formas y manifestaciones" como una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales, sin calificación ni definición ulterior, ha suscitado inquietudes fundadas de

<sup>26</sup> "Rule of Terror" (véase la nota 24) y UNAMI/ACNUDH, Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict in Iraq: 6 July – 10 September 2014.



que la resolución pueda alimentar la aprobación de medidas represivas a nivel nacional contra actividades por lo demás lícitas y no violentas de grupos o individuos. La falta de una exención explícita para actos por lo demás lícitos en virtud del derecho internacional humanitario también es motivo de preocupación.

47. En particular, habida cuenta del carácter jurídicamente vinculante de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, también ha suscitado inquietud la falta de una definición de los términos "terrorismo" o "extremismo", así como las referencias que se hace en la resolución a "terroristas" como una categoría de individuos, además de actos específicos que deben ser sancionados.

48. No obstante, la resolución 2178 (2014) es explícita al requerir a los Estados que, en su aplicación, se ajusten al derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos. Así pues, los Estados deben cerciorarse de que la legislación aprobada de conformidad con la resolución sea conforme con el principio de legalidad, consagrado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para ello, la imposición de responsabilidad penal debe limitarse a disposiciones claras y precisas de manera que se respete el principio de certeza de la ley y se asegure que no está sujeta a interpretación, lo que ampliaría indebidamente el alcance de la conducta prohibida. Las definiciones sumamente vagas o amplias de terrorismo no cumplirían este requisito y podrían ser utilizadas por los Estados como medio para incluir actos pacíficos, discriminar a individuos o grupos determinados o limitar cualquier tipo de oposición política.

49. Algunas de las medidas adoptadas en virtud de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad pueden tener un efecto negativo, por ejemplo, sobre el derecho a las debidas garantías procesales para las personas afectadas, incluido el derecho a la presunción de inocencia; el disfrute del derecho a la libertad de circulación; y a ser protegido contra la privación arbitraria de la nacionalidad; el derecho a la libertad de religión y de creencias, de opinión, de expresión o de asociación<sup>27</sup>; y a la protección contra la injerencia arbitraria o ilícita en la intimidad. No debe suponerse, por ejemplo, que toda persona que viaje a una zona de conflicto tiene intención de cometer un delito o está apoyando una actividad terrorista criminal o participando en ella. Esta consideración es fundamental para salvaguardar las garantías procesales y la presunción de inocencia. Si bien la resolución no recoge explícitamente la edad mínima de responsabilidad de los individuos objeto de la misma, los Estados también deben tomar todas las medidas necesarias para asegurar el respeto de los derechos de los menores de 18 años y asegurarse de que las medidas adoptadas para detener el flujo de combatientes extranjeros se ajustan a todas las obligaciones jurídicas internacionales, en particular en materia de derechos humanos.

50. Varios Estados han adoptado medidas para restringir la circulación de combatientes extranjeros. Entre estas figuran la prohibición de viajar, la retirada del pasaporte y la denegación de la ciudadanía, que afectan al derecho a la libertad de circulación, consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El derecho a la libertad de circulación incluye el derecho a entrar en el propio país y, como explica el Comité de Derechos Humanos en su observación general N° 27, comprende, cuando menos, a la persona que, debido a vínculos especiales o a pretensiones en relación con un país determinado, no puede ser considerada como un simple extranjero, como por ejemplo, los nacionales de un país que hubieran sido privados en él de su nacionalidad en violación del derecho internacional<sup>28</sup>. Si bien el derecho a la libertad de circulación no es absoluto, las limitaciones deben ajustarse a derecho, perseguir un fin legítimo y ser necesarias para lograr ese fin. El Comité también especifica que hay pocas circunstancias, si es que hay

<sup>27</sup> Véanse, por ejemplo, la observación general N° 34 del Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/GC/34), párr. 46, y A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice.

<sup>28</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, párr. 20.

alguna, en que la privación del derecho a entrar en su propio país puede ser razonable<sup>29</sup>. Medidas como la prohibición de viajar, la retirada del pasaporte y la denegación de la ciudadanía también plantean importantes inquietudes en relación con las debidas garantías procesales en los casos en que se adoptan decisiones tras procedimientos de carácter secreto, en rebeldía o basados en criterios definidos vagamente sin salvaguardias adecuadas para evitar la apatridia.

51. El derecho internacional de los derechos humanos incluye el derecho de toda persona a una nacionalidad, aunque no existe el derecho a una nacionalidad específica. Habida cuenta de la significativa incidencia en el ejercicio de los derechos que tiene toda interferencia en el disfrute de la nacionalidad, la pérdida o la privación de la nacionalidad debe respetar determinadas condiciones para cumplir con el derecho internacional, en particular la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad<sup>30</sup>. Entre otras condiciones, se exige que responda a una finalidad legítima, constituya el instrumento menos perturbador para lograr el resultado deseado y sea proporcional a los intereses que hayan de protegerse. Cuando la pérdida o la privación de la nacionalidad da lugar a la apatridia, los efectos para la persona son especialmente graves. Por eso, el derecho internacional limita estrictamente las circunstancias en las que se puede reconocer que la pérdida o la privación que da lugar a la apatridia persigue una finalidad legítima.

52. Los Estados deben velar por que se establezcan las normas procesales necesarias para garantizar que la normativa sobre la nacionalidad no se aplique arbitrariamente y que se pongan en práctica efectivamente las salvaguardias contra la apatridia. En concreto, las decisiones relativas a la nacionalidad "deben consignarse por escrito y deben poder ser objeto de un recurso administrativo o judicial efectivo"<sup>31</sup>. Así, el derecho internacional obliga a los Estados a prever la realización de una revisión minuciosa de las decisiones relativas a la nacionalidad, incluidas las cuestiones de fondo<sup>32</sup>.

53. En su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad también exhortó a los Estados a que exigieran que las compañías aéreas proporcionaran información por adelantado sobre los pasajeros a las autoridades nacionales competentes a fin de detectar la salida de su territorio, o el intento de entrada o tránsito por él, de las personas objeto del ámbito de aplicación de la resolución. Estas medidas plantean importantes consideraciones en relación con el derecho de las personas a ser protegidas por la ley contra la injerencia ilícita o arbitraria en su intimidad, así como contra la discriminación. Los Estados deben cerciorarse de que cualquier medida que interfiera con el derecho a la intimidad es necesaria y proporcional al riesgo específico que se afronta, que existen garantías procesales y una supervisión independiente efectiva para prevenir las medidas discriminatorias y el uso indebido de los datos personales y que se provee una reparación en caso de abuso.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

54. **Si bien los Estados tienen el deber de adoptar medidas para proteger a la población contra la violencia y la inseguridad e impartir justicia, esas medidas deben fundarse en el respeto del derecho internacional de los derechos humanos. La experiencia a nivel nacional ha demostrado que la protección de los derechos humanos y el respeto del estado de derecho contribuyen a combatir el terrorismo, en particular porque crean un clima de confianza entre el Estado y las personas sujetas a su**

<sup>29</sup> *Ibid.*, párr. 21.

<sup>30</sup> Véanse A/HRC/13/34, A/HRC/19/43 y A/HRC/25/28.

<sup>31</sup> A/HRC/13/34, párr. 43.

<sup>32</sup> *Ibid.*, párr. 44.

jurisdicción y apoyan la resiliencia de las comunidades a las amenazas del radicalismo violento. En cambio, el menoscabo de los derechos humanos ha resultado tener un efecto corrosivo sobre el estado de derecho y dar lugar a un clima de impunidad, y puede socavar la efectividad de cualquier medida antiterrorista, contribuyendo así a una mayor radicalización.

55. Insto a los Estados a que adopten medidas para asegurar que las leyes antiterroristas y sus medidas de aplicación sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos y se ajusten al principio de legalidad. Un examen periódico de la conformidad con las normas de derechos humanos de las leyes y prácticas antiterroristas es fundamental para asegurar que esas medidas sean específicas, necesarias, efectivas y proporcionales. La validez de cualquier medida excepcional debe limitarse en el tiempo mediante la inclusión de una cláusula de limitación de la vigencia. Aliento a todos los Estados a que, en el marco del proceso legislativo, aseguren la celebración de consultas amplias e incluyentes con todos los interesados pertinentes y un examen de los proyectos de legislación antiterrorista por los organismos nacionales competentes antes de su aprobación a fin de asegurar que la legislación sea conforme con las normas internacionales de derechos humanos pertinentes.

56. También insto a los Estados a que, en el marco de sus iniciativas para frenar el flujo de combatientes extranjeros, incorporen el cumplimiento de las obligaciones que han contraído en virtud del derecho internacional de los derechos humanos intensificando los esfuerzos para:

a) Abordar las condiciones que propician el terrorismo y luchar contra el extremismo violento, entre otras cosas, fomentando la colaboración entre las comunidades y las autoridades con el fin de generar confianza, apoyando la asunción local de las iniciativas y desarrollando contranarrativas positivas. Debe apoyarse el papel de la sociedad civil mediante la creación de un entorno propicio, por ejemplo, entre otras cosas aprobando legislación que proteja el espacio concedido a la sociedad civil y la promoción de medidas no discriminatorias.

b) Combatir la impunidad y garantizar la rendición de cuentas respecto de todas las vulneraciones manifiestas del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario mediante la realización de una investigación pronta, exhaustiva, independiente y efectiva y el enjuiciamiento de los responsables.

c) Velar por que las medidas adoptadas con miras a frenar el flujo de combatientes extranjeros y prevenir la comisión de actos delictivos se ajusten a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

57. En sus actividades en pro de la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y sus entidades deben intensificar los esfuerzos por promover el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo. Ello debe incluir la promoción del respeto de los derechos humanos como parte integrante de la asistencia a los Estados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas antiterroristas. El ACNUDH está dispuesto a proporcionar asistencia a los Estados Miembros para la formulación y aplicación de legislación y medidas de aplicación de esta conformes con los derechos humanos, entre otras cosas en seguimiento de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad.