



Asamblea General

Distr. general
9 de agosto de 2021
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

48º período de sesiones

13 de septiembre a 1 de octubre de 2021

Temas 3 y 5 de la agenda

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

Órganos y mecanismos de derechos humanos

Efectos negativos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos

Informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos*

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



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Falta de una definición internacional de terrorismo	4
III. Marco jurídico aplicable.....	4
A. Consejo de Seguridad	5
B. Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.....	5
C. Asamblea General y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	5
D. Obligaciones de los Estados dimanantes del marco de derechos humanos	6
E. Obligaciones para con las víctimas del terrorismo	7
F. Obligación de prevenir o evitar la comisión de actos de terrorismo	8
IV. Efectos negativos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos	9
A. Efectos negativos del terrorismo en el disfrute de los derechos económicos.....	9
B. Efectos negativos del terrorismo en el disfrute de los derechos sociales	11
C. Efectos negativos del terrorismo en el disfrute de los derechos culturales	14
V. Hacia el reconocimiento de los derechos de las víctimas del terrorismo	16
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	17
A. Recomendaciones dirigidas a los Estados.....	18
B. Recomendaciones dirigidas a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas	20
C. Recomendaciones dirigidas a las organizaciones de la sociedad civil.....	20

I. Introducción

1. En su resolución 34/8, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor que llevara a cabo un estudio y preparara un informe sobre los efectos negativos del terrorismo en el disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con especial atención a los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras cosas como resultado del desvío de inversión extranjera directa (IED), la reducción de las entradas de capital, la destrucción de infraestructura, la limitación del comercio exterior, las perturbaciones de los mercados financieros, los efectos negativos en determinados sectores económicos y la obstaculización del crecimiento económico, y que recomendara las medidas que debían adoptar los Gobiernos, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales e internacionales y las organizaciones de la sociedad civil a ese respecto. El informe se presentará al Consejo en su 48º período de sesiones y se debatirá durante el diálogo interactivo.

2. El Comité Asesor constituyó un grupo de redacción, que en la actualidad está integrado por Buhm-Suk Baek, Lazhari Bouzid, Alessio Bruni (Presidente), Milena Costas Trascasas, Iurii Alexandrovich Kolesnikov, José Augusto Lindgren Alves, Xinsheng Liu, Ajai Malhotra, Mona Omar (Relatora), Elizabeth Salmón y Patrycja Sasnal. Para preparar el informe, el grupo de redacción trabajó en estrecha consulta con los organismos de las Naciones Unidas y los Estados Miembros, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales. Se recibieron, en total, 37 contribuciones. Además, el grupo de redacción tuvo en cuenta el trabajo realizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para determinar y recalcar las obligaciones de los Estados con respecto al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, junto con la información pertinente de otros órganos de derechos humanos. Por otra parte, el Comité Asesor aprovechó las aportaciones de la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

3. En el contexto de esta reflexión general sobre los efectos del terrorismo y de las medidas para combatirlo en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité Asesor reafirma la indivisibilidad de todos los derechos humanos, establecida en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. El Comité Asesor destaca que nada de lo que se dice en el presente informe debe interpretarse como un menoscabo de las normas de derechos humanos aplicables y del papel fundamental que desempeñan los mecanismos de derechos humanos en la vigilancia de las políticas y prácticas de los Estados en el contexto de la lucha contra el terrorismo, en particular el papel de la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

4. Al centrarse en los efectos negativos del terrorismo sobre el disfrute de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, el Comité Asesor pretende contribuir al debate sobre cómo los esfuerzos y estrategias mundiales pueden ser coherentes con el objetivo de cumplir las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. El Comité Asesor apoya plenamente la afirmación que se hace en el informe del Secretario General sobre la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo de que la colaboración de los Estados Miembros para prevenir y contrarrestar el terrorismo debe basarse en el estado de derecho y respetar los derechos humanos¹. Los Estados deben intensificar su labor para hacer frente de manera efectiva a las condiciones que propician la propagación del terrorismo y el extremismo violento, como recomienda el Consejo de Derechos Humanos², mediante un enfoque integral. Esa labor es fundamental para lograr la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¹ A/72/840, párr. 28.

² A/HRC/45/27, párr. 2.

II. Falta de una definición internacional de terrorismo

5. En las últimas décadas, el terrorismo se ha convertido en una importante amenaza a la paz y la seguridad internacionales, así como al disfrute de los derechos humanos. Se han llevado a cabo varias iniciativas internacionales para coordinar las actuaciones de los Estados encaminadas a enfrentar lo que ahora se percibe como una cuestión de interés mundial. La aprobación de un convenio general sobre el terrorismo internacional sería un paso importante, pero las gestiones en este sentido siguen estancadas porque no se ha llegado a un acuerdo sobre el concepto o la definición jurídica de terrorismo.

6. Las definiciones tienden a reflejar la posición y el propósito de quienes las definen. Los Estados preocupados principalmente por garantizar el respeto de la soberanía nacional y la no injerencia en los asuntos internos y los Estados preocupados por la perspectiva de ser sometidos a un escrutinio en función de su posición respecto a los actos terroristas cometidos por actores no estatales son más reacios a formular una definición de terrorismo reconocida universalmente. Hasta ahora, los Estados solo han acordado la aprobación de varias convenciones sectoriales que definen y penalizan diversos tipos de actividades terroristas. A nivel regional, en particular en la Unión Europea³, la Unión Africana⁴ y la Liga de Estados Árabes⁵, se han adoptado importantes medidas con miras a la adopción de una definición jurídica común. Como han señalado múltiples órganos de derechos humanos, como el Consejo de Derechos Humanos, las definiciones de terrorismo deben cumplir los requisitos esenciales de legalidad, proporcionalidad y no discriminación.

7. El Comité Asesor comparte con la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo la preocupación que expresó en un reciente informe al Consejo de Derechos Humanos, en el sentido de que la definición de “extremismo violento” sigue siendo opaca y profundamente controvertida. En el mismo informe, la Relatora Especial advierte contra el uso de nueva terminología que, al igual que “terrorismo”, sea vaga en exceso y permita una gran latitud en su aplicación⁶.

III. Marco jurídico aplicable

8. El terrorismo pretende destruir los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. Ataca los valores que constituyen la esencia de la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales y tiene un impacto directo en el disfrute de todos los derechos humanos, en particular los derechos a la vida, la libertad y la integridad física. El terrorismo puede desestabilizar a los Gobiernos, socavar la sociedad civil y poner en peligro la paz y la seguridad, además de amenazar el desarrollo social y económico⁷.

9. Dado que el objetivo principal del presente informe es evaluar el impacto del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos, es importante examinar las diferentes definiciones de terrorismo contenidas en los principales instrumentos internacionales que ya se han aprobado o que se están elaborando, concretamente los elaborados por las Naciones Unidas y los relativos al derecho de los derechos humanos y al derecho internacional consuetudinario.

³ Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.

⁴ Convención de la Organización de la Unidad Africana sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo, de 1999.

⁵ Convención Árabe sobre la Represión del Terrorismo, de 1998.

⁶ A/HRC/43/46, párr. 12.

⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Human rights, terrorism and counter-terrorism”, Folleto Informativo núm. 32.

A. Consejo de Seguridad

10. Los Estados han llegado a un consenso sobre ciertos aspectos de la definición hecha suya por el Consejo de Seguridad en su resolución 1566 (2004), en la que el Consejo recordó que los actos criminales, incluso contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o tomar rehenes, con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas, intimidar a una población u obligar a un Gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito, no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar, e instó a todos los Estados a prevenirlos y, si ocurren, a cerciorarse de que sean sancionados con penas compatibles con su grave naturaleza.

11. En esa misma resolución, el Consejo de Seguridad decidió establecer un grupo de trabajo integrado por todos los miembros del Consejo al que pidió que considerara la posibilidad de crear un fondo internacional para indemnizar a las víctimas de actos de terrorismo y sus familias, pero no ha habido seguimiento alguno a ese respecto.

12. El 19 de julio de 2019, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2482 (2019), mediante la cual estableció un vínculo entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada.

B. Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

13. El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha reiterado que, a falta de una definición internacional integral del delito de terrorismo, las disposiciones nacionales de lucha contra ese fenómeno deben ajustarse a una caracterización que comprende tres condiciones acumulativas y según la cual un acto, para ser calificado de terrorismo, deberá:

- a) Cometerse contra miembros de la población en general, o sectores de esta, con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves, o de tomar rehenes;
- b) Cometerse con el propósito de provocar un estado de terror, intimidar a una población, u obligar a un Gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo;
- c) Reunir todos los elementos de la definición legal de un delito grave⁸.

C. Asamblea General y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

14. En sus resoluciones sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, la más reciente de las cuales fue aprobada el 19 de diciembre de 2017⁹, la Asamblea General ha reafirmado que los Estados deben cerciorarse de que las medidas que adopten para combatir el terrorismo se ajusten a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

15. En su resolución 60/288 sobre la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, aprobada el 8 de septiembre de 2006, la Asamblea General decidió alentar a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales,

⁸ A/HRC/25/59/Add.2, párr. 40.

⁹ Resolución 72/180.

regionales y subregionales pertinentes a apoyar la aplicación de la Estrategia, incluso mediante la movilización de recursos y conocimientos especializados, y alentar asimismo a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil a que se impliquen, según proceda, en determinar cómo incrementar los esfuerzos para aplicar la Estrategia. La Estrategia comprende cuatro pilares, uno de los cuales está dedicado a la defensa de los derechos humanos.

16. El artículo 4, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe, en cualquier circunstancia, la suspensión de determinados derechos, a saber: el derecho a la vida (art. 6); el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 7); el derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre (art. 8, párrs. 1 y 2); el derecho a no ser encarcelado por no poder cumplir una obligación contractual (art. 11); el derecho a no ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos (art. 15); el derecho de todo ser humano, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica (art. 16); y el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18).

17. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 29 (2001), amplió la lista de derechos cuya suspensión nunca puede considerarse proporcionada y de prohibiciones conexas, e incluyó así la prohibición de actos como la toma de rehenes, la imposición de castigos colectivos, la privación arbitraria de la libertad y la inobservancia de los principios fundamentales del juicio imparcial, incluida la presunción de inocencia. A nivel regional, —en particular en los sistemas interamericano, africano y europeo— la práctica ha consistido en restringir a los Estados en su recurso a las facultades excepcionales.

D. Obligaciones de los Estados dimanantes del marco de derechos humanos

18. No cabe duda de que el terrorismo pretende destruir el estado de derecho suprimiendo los derechos de las personas. Quienes cometen actos de terror utilizan la violencia para sembrar el miedo y acabar con los derechos humanos y las libertades fundamentales. Especialmente cuando las acciones terroristas son prolongadas y las llevan a cabo agentes no estatales bien organizados, pueden provocar niveles considerables de sufrimiento en las sociedades, y diversas violaciones de los derechos humanos, como las del derecho a la vida, a la igualdad, a no ser discriminado, a la libertad, a la seguridad personal, a no ser sometido a esclavitud y a no ser sometido a tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹⁰.

19. Para que los derechos humanos sean ejercidos efectivamente, se requiere que los Estados adopten las medidas adecuadas, ya sean legislativas, judiciales, administrativas o de otro tipo, para cumplir con sus obligaciones legales. Los Estados deben hacer todo lo posible para proteger a sus poblaciones del flagelo del terrorismo, respetando al mismo tiempo sus derechos. Tanto el sistema internacional como el regional hacen hincapié en que los Estados tienen el deber de proteger a quienes viven bajo su jurisdicción.

20. Las medidas de lucha contra el terrorismo son legales cuando se ajustan al derecho internacional de los derechos humanos. Este es el enfoque adoptado por la Asamblea General en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. El respeto de los derechos humanos y del estado de derecho es uno de los cuatro ámbitos que deben tenerse en cuenta en la cooperación internacional y en las actuaciones de los Estados para combatir el terrorismo. En su resolución 74/147 sobre terrorismo y derechos humanos, aprobada el 18 de diciembre de 2019, la Asamblea General condenó enérgicamente todos los actos terroristas por ser criminales e injustificables y expresó suma preocupación por sus efectos perjudiciales para el disfrute de todos los derechos humanos.

¹⁰ Dado que las actividades terroristas violan derechos humanos tan importantes, los Estados tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para prevenir dichas violaciones o evitar que se cometan (comunicación de la Journalists and Writers Foundation, noviembre de 2018), respetando a la vez los derechos y libertades fundamentales.

21. A pesar de que los Estados se han comprometido oficialmente a defender el marco de derechos humanos establecido en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, en particular en lo que se refiere al respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, la adhesión a este compromiso no ha sido del todo satisfactoria. La Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo considera que existe una evidente falta de voluntad política para aplicar toda la lógica de la Estrategia y, además, que se necesitan vías nuevas e innovadoras basadas en la idea fundamental de que la seguridad sin derechos carece de sentido, y que los derechos protegen e impulsan intrínsecamente la seguridad¹¹. En la misma línea, el Secretario General ha afirmado que solo enmarcando la lucha antiterrorista dentro del estado de derecho podremos salvaguardar las normas de valor internacional que proscriben el terrorismo, atenuar las condiciones capaces de generar ciclos de violencia terrorista y mitigar los agravios y el resentimiento que pueden favorecer la captación de terroristas¹².

E. Obligaciones para con las víctimas del terrorismo

22. Determinados grupos han sido tradicionalmente víctimas del terrorismo y requieren una protección especial para el disfrute efectivo de sus derechos humanos. Entre estos grupos vulnerables figuran las mujeres, los niños, los ancianos, los refugiados, los desplazados internos y las personas con discapacidad. Dada su condición de vulnerabilidad, es necesario adoptar medidas para proteger a esos grupos contra los actos terroristas. Los Estados tienen la obligación de respetar y proteger los derechos de todas las víctimas sin distinción alguna, como, por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

23. De conformidad con la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, se entiende por “víctimas” las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, entre ellos lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder. Además, en la expresión “víctima” se incluye además a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa, así como a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización¹³.

24. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, aprobado el 16 de septiembre de 2005, los Estados Miembros subrayaron la importancia de asistir a las víctimas del terrorismo y de ayudarlas a ellas y a sus familias a sobrellevar sus pérdidas y su dolor¹⁴.

25. En 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, se acordó que debían adoptarse medidas apropiadas para garantizar a las víctimas su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. Se determinaron cinco formas de reparación, a saber: la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición¹⁵.

26. A falta de un fondo internacional, los Estados deben aplicar plenamente a las víctimas del terrorismo las disposiciones de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, y las Directrices Básicas sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de

¹¹ Comunicación de la Relatora Especial a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo en relación con la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (16 de diciembre de 2019).

¹² A/60/825 y Corr.1, párr. 113.

¹³ Resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo, párrs. 1 y 2.

¹⁴ *Ibid.*, resolución 60/1, párr. 89.

¹⁵ *Ibid.*, resolución 60/147, párrs. 10 y 18.

Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones.

27. El Comité Asesor conviene en que, en determinadas circunstancias, el terrorismo puede intensificarse hasta suponer una amenaza tal para la vida de la nación que permite suspender justificadamente las obligaciones de un Estado en materia de derechos humanos, como se establece en el artículo 4, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, hay que recordar que el ejercicio de las facultades excepcionales solo puede justificarse en virtud del derecho internacional cuando los actos terroristas constituyen una amenaza para la vida de la nación (especialmente cuando esa amenaza es sostenida y constante). El terrorismo por sí mismo no justifica automáticamente la declaración del estado de emergencia. Por el contrario, como afirmó en 2018 la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, para que estos puedan suspenderse se requiere que la escala de la amenaza sea excepcional y afecte a la capacidad fundamental del Estado para funcionar con eficacia, y que repercuta en la seguridad básica, la independencia y la función del Estado. La Relatora Especial subrayó que el ejercicio de facultades excepcionales debe alcanzar unos umbrales elevados específicos para que sea lícito con arreglo al derecho internacional¹⁶. Además, cuando las medidas de excepción no son estrictamente necesarias, se debe preferir la legislación ordinaria. Por consiguiente, los Gobiernos deben evaluar muy cuidadosamente la situación cuando decidan recurrir a las facultades excepcionales, pues una reacción exagerada de estos puede intensificar los niveles de violencia y enfrentamiento, además de socavar la lucha más general contra el terrorismo y potenciar involuntariamente las condiciones que lo propician¹⁷.

F. Obligación de prevenir o evitar la comisión de actos de terrorismo

28. El terrorismo tiene un impacto directo en el disfrute de los derechos humanos, por lo que, de conformidad con el derecho internacional, los Estados tienen tanto el derecho como el deber de proteger a las personas bajo su jurisdicción frente a los ataques terroristas¹⁸. Incluir las consideraciones de derechos humanos al elaborar las leyes y aplicar las políticas de lucha antiterrorista puede ser esencial para evitar la comisión de actos de terrorismo. También hay que tener en cuenta el impacto negativo que puedan tener estas medidas en la consolidación del estado de derecho. Por lo tanto, las evaluaciones deben incluir no solo el impacto, sino también el coste (en términos democráticos) de las medidas restrictivas destinadas a limitar el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales (es decir, el aumento de la vigilancia, los nuevos delitos penales, el aumento de los niveles de uso de la fuerza por las fuerzas del orden y el ejército, etc.).

29. Un enfoque integral basado en los derechos humanos requiere también que los Gobiernos determinen las causas fundamentales del terrorismo, que pueden incluir la injusticia social y económica y la desigualdad en el acceso a los servicios. Los Gobiernos deben ofrecer a las víctimas del terrorismo una reparación y una indemnización adecuadas. Además, los Gobiernos deben adoptar medidas para fomentar la participación y la implicación activas de la sociedad civil; condenar las violaciones de los derechos humanos, prohibirlas en la legislación nacional, investigar y enjuiciar sin demora a los responsables de estas y evitar que se produzcan; y prestar la debida atención a los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos¹⁹. También hay que tener en cuenta el riesgo de que las medidas de seguridad excepcionales se apliquen indebidamente o se utilicen de forma arbitraria, ya que las violaciones de los derechos humanos que podrían cometerse en nombre de la lucha antiterrorista contribuirían sin duda a poner en peligro el estado de derecho.

¹⁶ A/HRC/37/52, párr. 12.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 6.

¹⁸ ACNUDH, Folleto Informativo núm. 32.

¹⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas de actos de terrorismo (Nueva York, 2011).

IV. Efectos negativos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos

A. Efectos negativos del terrorismo en el disfrute de los derechos económicos

30. El terrorismo tiene un importante impacto negativo en los derechos económicos. Reduce la capacidad de los Estados para invertir en proyectos económicos o sociales, lo que afecta gravemente a la población, en particular a las comunidades vulnerables. Según la Asamblea General, el terrorismo puede llegar a constituir un obstáculo para el desarrollo debido, en particular, pero no exclusivamente, a la destrucción de infraestructura, el daño a la industria del turismo, la desviación de la inversión extranjera directa, la obstaculización del crecimiento económico y el aumento de los costos de seguridad²⁰. El terrorismo puede imponer importantes costes económicos a las sociedades, no solo como consecuencia de los daños materiales directos, sino también por los efectos a largo plazo en la economía local²¹. Los recursos que normalmente se destinan a programas económicos y sociales, a la asistencia para el desarrollo y a la reducción de la pobreza —como los de educación, sanidad, y agua y saneamiento— se desvían al sector de la seguridad, lo que puede tener graves consecuencias para los países y las comunidades afectadas²². Además, el terrorismo tiene efectos económicos directos y devastadores sobre las personas, que viven con el temor de perder no solo su vida y la de los miembros de su familia, sino también su trabajo, y de ver restringidos sus derechos sociales y culturales.

31. A nivel macroeconómico, las consecuencias económicas del terrorismo adoptan la forma de disminución de las tasas del producto interno bruto (PIB) o de pérdida de crecimiento del PIB. Las repercusiones indirectas en la economía pueden manifestarse en forma de reducción del crecimiento del PIB, pérdida de la inversión extranjera directa (IED), inflación o desempleo²³. Otras consecuencias económicas indirectas son el desvío de fondos de inversión pública o de la IED hacia la seguridad, y la reducción del comercio²⁴. Estos costes indirectos o secundarios están relacionados con las pérdidas posteriores asociadas a los atentados, como el aumento de las primas de los seguros, el incremento de los costes de seguridad, el aumento de las indemnizaciones a quienes se encuentran en lugares de alto riesgo y los costes relacionados con los cambios a largo plazo inducidos por los atentados. Todos estos aspectos pueden afectar directa o indirectamente al desarrollo económico nacional y al ejercicio efectivo de los derechos económicos, que podrían verse obstaculizados por la falta de recursos o por el desvío de los recursos disponibles hacia las políticas de lucha antiterrorista en detrimento de la labor en favor del desarrollo socioeconómico²⁵.

²⁰ Resolución 72/246, párr. 5.

²¹ La determinación y estimación de los costes del terrorismo han recibido una amplia atención en la investigación y las publicaciones económicas especializadas, especialmente desde los sucesos del 11 de septiembre de 2001. Por ejemplo, el Institute for the Analysis of Global Security ha estimado que el valor de las vidas perdidas, así como el coste de los daños materiales y la pérdida de bienes y servicios, supera los 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos. La pérdida de riqueza bursátil también ha sido considerable.

²² ACNUDH, Folleto Informativo núm. 32, pág. 47.

²³ Los países que padecen un conflicto son los que experimentan los impactos económicos más costosos asociados al terrorismo. Estos países se encuentran principalmente en Oriente Medio y Norte de África, África Subsahariana y Asia Meridional. En 2016, el Iraq fue el país que sufrió el mayor impacto económico del terrorismo en porcentaje del PIB, seguido del Afganistán, la República Árabe Siria, el Yemen y Libia. Véase también www.wilsoncenter.org/article/report-terrorism-decline-middle-east-and-north-africa.

²⁴ Todd Sandler y Walter Enders, “Economic consequences of terrorism in developed and developing countries: an overview”, en *Terrorism, Economic Development and Political Openness*, Philip Keefer y Norman Loayza, eds. (Cambridge University Press, 2008), págs. 17 a 47.

²⁵ Por ejemplo, el coste de los programas destinados a la reinserción social de las víctimas del terrorismo y a la protección de las personas que participan en la lucha contra el terrorismo puede tener un impacto considerable en el presupuesto del Estado.

32. El terrorismo puede reducir la capacidad de los Estados para invertir en proyectos económicos o sociales. De hecho, los efectos económicos del terrorismo a nivel macroeconómico también tienen un impacto más concreto en las personas cuyas condiciones sociales y económicas pueden haber empeorado. Ese impacto puede sentirse aún más en las comunidades vulnerables.

33. El artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la obligación de los Estados de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales mediante todos los medios apropiados. Sin embargo, es evidente que el propio terrorismo y las medidas adoptadas por los Estados para combatirlo repercuten en la capacidad de los Estados para cumplir esa obligación y, por lo tanto, en el disfrute de las personas de sus derechos, así como en los objetivos de desarrollo más amplios²⁶.

34. La protección social y los servicios públicos también pueden verse afectados por el desvío de los fondos públicos de las políticas de desarrollo socioeconómico hacia las políticas que dan prioridad a la seguridad, lo que también tiende a limitar los derechos y las libertades de las personas. Como ya subrayó en 2007 el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, se ha observado que, debido a las medidas de lucha contra el terrorismo, varios derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estaban en peligro, a saber: el derecho al trabajo (arts. 6 y 7); la concesión de protección y asistencia a la familia y los niños y adolescentes (art. 10); el derecho a un nivel de vida adecuado, incluidas alimentación y vivienda adecuadas (art. 11); el derecho a una alimentación y vivienda adecuadas (art. 11); el derecho a la salud (art. 12); y el derecho a la educación (arts. 13 y 14)²⁷.

35. El terrorismo también tiene efectos negativos sobre la IED, que suele desviarse a destinos más seguros.

36. El desvío de fondos internacionales del desarrollo hacia las políticas de lucha antiterrorista es un efecto del terrorismo. El desarrollo económico y social, por ejemplo a través de la cooperación y la asistencia internacionales, puede contribuir a reducir el apoyo al terrorismo, al prevenir las condiciones que dan lugar a la violencia en general y al terrorismo en particular, y al contribuir a la estabilidad social y económica a largo plazo²⁸. El terrorismo también influye en las decisiones sobre la asignación de fondos internacionales para su uso en la aplicación de políticas represivas y para programas y estrategias destinadas a prevenir el terrorismo y a hacer frente al presunto riesgo de terrorismo. Este modo de proceder desvía fondos muy necesarios para luchar contra las causas fundamentales del terrorismo, en particular la desigualdad socioeconómica, y puede obstaculizar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como ha señalado el Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, las asignaciones de ayuda deben calibrarse cuidadosamente cuando la prevención del terrorismo sea un objetivo de desarrollo pertinente. En particular, se debe procurar que “las reasignaciones presupuestarias vayan precedidas de un análisis exhaustivo de las necesidades y de la eficacia de la ayuda, para que la ayuda para el desarrollo contribuya a la estabilidad estructural a largo plazo y no se convierta en un instrumento de intereses ajenos al desarrollo”²⁹.

37. La migración forzosa es otro efecto negativo importante. Se ha observado la conexión entre el terrorismo, e incluso su amenaza, y las corrientes migratorias. A medida que el terrorismo se intensifica, el nivel de vida y las condiciones de trabajo resultantes pueden empujar a las personas a emigrar a zonas seguras donde puedan encontrar protección, apoyo y asistencia internacionales. Como señaló el Secretario General en 2018, los intentos de algunos Estados de hacer frente a los presuntos terroristas que cruzan las fronteras internacionales los han llevado también a adoptar medidas que violan los derechos de los

²⁶ ACNUDH, Folleto Informativo núm. 32.

²⁷ A/HRC/6/17 y Corr.1, párr. 33.

²⁸ Philip B. Heymann, “International cooperation in dealing with terrorism: a review of law and recent practice”, *American University International Law Review*, vol. 6, núm. 1 (1990).

²⁹ DCD/DAC(2003)11/Rev.1, párr. 2.

migrantes y los refugiados. En algunos casos, las personas que huyen de los conflictos han visto violado su derecho absoluto a la no devolución, por falta de procedimientos individualizados para determinar el riesgo de sufrir torturas u otros malos tratos, mientras que otros Estados han seguido recurriendo a la “deportación con garantías”, que tal vez no garantice que las personas afectadas no sean sometidas a tortura u otros malos tratos³⁰.

38. El turismo es una industria que se ve gravemente afectada por el terrorismo, lo que influye sistemáticamente en la elección del destino por los turistas y afecta negativamente a las industrias y servicios de apoyo, como el sector de la aviación.

B. Efectos negativos del terrorismo en el disfrute de los derechos sociales

39. Los derechos sociales, al igual que los económicos y culturales, están protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce, entre otros, el derecho a la seguridad social (art. 9); el derecho a la protección de la familia, las madres y los niños (art. 10); el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12); y el derecho a la educación (arts. 13 y 14).

40. En el período inmediatamente posterior a un atentado terrorista, que puede provocar lesiones, muertes y daños psicológicos, el desarrollo normal de la vida social se ve muy afectado. La escasez de estudios y de información documentada sobre el amplio abanico de variables que afectan a esta cuestión dificulta la medición del alcance del terrorismo o de la capacidad de la sociedad para hacer frente a sus efectos³¹. Especialmente para las poblaciones que viven en países afectados por actos de terrorismo cometidos durante un período prolongado, la vida cotidiana se complica por los altos niveles de estrés y la incertidumbre relacionada con la falta de seguridad. En general, después de los actos terroristas, las personas sufren trastorno por estrés postraumático, ansiedad y depresión grave. Además, los supervivientes de atentados terroristas pueden caer en el uso indebido de sustancias y sufrir trastornos psicósomáticos.

41. Las políticas sostenidas de lucha contra el terrorismo, basadas en la presunción de un alto riesgo de sufrir atentados terroristas, también pueden afectar notablemente a las sociedades. En particular, cuando estas medidas son innecesarias, discriminatorias o desproporcionadas, pueden contribuir al progresivo desapego de los ciudadanos de las instituciones políticas, poniendo en peligro el estado de derecho y la gobernanza democrática. En estos casos, el funcionamiento normal de la vida social se ve progresivamente alterado mediante la introducción de medidas restrictivas que, en ocasiones, no responden a una amenaza real e inminente, sino a la presunción de un alto riesgo de sufrir dichos atentados.

42. Se ha observado que el derecho a la salud también se ve gravemente menoscabado por los grupos terroristas y su injerencia directa en la prestación de asistencia humanitaria y sus ataques directos contra el personal humanitario³². “La protección de la salud mental de los ciudadanos debe ser un componente de la defensa nacional”³³. Esos desafíos a menudo sobrecargan los recursos del Gobierno y exacerban problemas preexistentes que ya afectaban a la población.

43. Muchos recursos que habrían podido utilizarse para la educación se gastan en seguridad, lo que es un enfoque negativo y a la larga no contribuirá a la paz de las comunidades³⁴. También se ha expresado preocupación por las medidas adoptadas para cerrar escuelas religiosas o restringir el acceso a ellas o para impedir su creación con el pretexto de luchar contra el terrorismo. A este respecto, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el

³⁰ A/73/347, párr. 20.

³¹ Véase, por ejemplo, Heidi Resnick y otros, “Research on trauma and PTSD in the aftermath of 9/11”, *PTSD Research Quarterly*, vol. 15, núm. 1 (2004).

³² A/73/347, párr. 23.

³³ Ezra Susser, Daniel Herman y Barbara Aaron, “Combating the terror of terrorism”, *Scientific American* (septiembre de 2002).

³⁴ Véanse A/HRC/6/17 y Corr.1, párr. 33.

terrorismo ha recordado a los Estados su obligación de proteger el derecho de las familias a garantizar la educación de sus hijos de conformidad con sus convicciones religiosas o de otro tipo³⁵. Los actos terroristas pueden poner en peligro el acceso de los estudiantes a sus centros educativos, lo que causa un gran daño a su futuro, su carrera y su salud mental.

44. Los daños infligidos a las víctimas del terrorismo, concretamente en su vida, su salud y sus bienes, exigen una respuesta particular de las autoridades nacionales en cuanto a la concesión de indemnizaciones y la prestación de asistencia jurídica, asistencia para la rehabilitación psicológica, médica y profesional y ayuda para el empleo y la vivienda. Las autoridades nacionales deben poner en marcha medidas legislativas y administrativas para atender adecuadamente, mediante asistencia material, jurídica y psicológica, la situación que viven las víctimas del terrorismo.

45. Algunos marcos jurídicos nacionales sí proporcionan protección jurídica e indemnización a las víctimas del terrorismo. Es esencial que estas víctimas tengan un estatus jurídico y que se protejan sus derechos humanos, entre ellos sus derechos a la salud, a la asistencia judicial, a la justicia, a la verdad y a una indemnización adecuada, efectiva y rápida, así como a otras formas de reparación, conmemoración y recordación. Como ha señalado la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, ocuparse de forma integral de los derechos de las víctimas del terrorismo constituye una buena práctica, no solo porque ayuda a las víctimas y a los supervivientes a reconstruir sus vidas, sino también porque puede contribuir a reducir la polarización de la sociedad al fomentar la solidaridad nacional³⁶.

1. Impacto en los derechos del niño

46. Los niños son especialmente vulnerables a los efectos psicológicos negativos de vivir bajo la amenaza de un atentado terrorista. Suelen ser más propensos que los adultos a sufrir un trastorno por estrés postraumático, ansiedad o depresión. Los adolescentes son más propensos a manejar sus síntomas a través del uso indebido de sustancias, y los estudios llevados a cabo después de los atentados terroristas en Israel y los sucesos del 11 de septiembre de 2001 documentaron un aumento del consumo de alcohol, sustancias ilícitas y nicotina entre los adolescentes³⁷. Además, la exposición indirecta a los actos y amenazas terroristas a través de los medios de comunicación afecta a la salud mental de los niños, tanto a corto como a largo plazo, de forma diferente a como afecta a los adultos. Por su edad, los niños no tienen los recursos necesarios para gestionar este tipo de estrés, que puede alterar el desarrollo de su cerebro y otros órganos o sistemas, lo que entraña consecuencias para toda la vida.

47. En su resolución 72/246, de 24 de diciembre de 2017, sobre los efectos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos, la Asamblea General condenó enérgicamente el reclutamiento y la utilización sistemáticos de niños para cometer atentados terroristas, así como las violaciones y los abusos cometidos por grupos terroristas contra los niños, incluidos asesinatos y mutilaciones, secuestros y actos de violación y otros actos de violencia sexual, y señaló que esas violaciones y abusos pueden constituir crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad. Los niños pueden ser sometidos por los terroristas a esclavitud sexual, actos de violación, matrimonio forzado y secuestro masivo.

48. Como señaló recientemente la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 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

³⁵ *Ibid.*, párr. 53.

³⁶ A/HRC/40/52/Add.5, párr. 47. Véase también Naciones Unidas, *Handbook of Good Practices to Support Victims' Associations in Africa and the Middle East* (2018).

³⁷ Marion Grenon y otros, "Impact of a terrorist attack on the mental health of directly exposed French adolescents: study protocol for the first step of the AVAL cohort study", *Frontiers in Psychiatry*, vol. 10, núm. 744 (25 de octubre de 2019).

datos empíricos disponibles y no en teorías no comprobadas, como el discurso relativo a la radicalización³⁸.

49. A veces, los niños son víctimas del reclutamiento por parte de grupos como Dáesh, el Frente al-Nusra y Al-Qaida. Los grupos terroristas y extremistas violentos explotan a los niños para aumentar su visibilidad. De hecho, en algunos casos, estos grupos se aprovechan de la vulnerabilidad de los niños para impulsar la percepción en la comunidad de que dichos grupos son una defensa contra la amenaza de la violencia de otro grupo o del Estado. Los niños de corta edad también son más fáciles de intimidar y de controlar, tanto física como mentalmente, que los adultos³⁹. Este reclutamiento se lleva a cabo a pesar del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, cuyo artículo 77, párrafo 2, prohíbe el reclutamiento de niños menores de 15 años y su participación en las hostilidades. Además, en el artículo 1 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados se establece que 18 años es la edad mínima para el reclutamiento de niños y su participación en las hostilidades. Numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad también se ocupan de la protección de los niños en situaciones de conflicto armado⁴⁰.

50. Los niños, sobre todo los extranjeros, cuyos padres están asociados a grupos terroristas sufren estigmatización y exclusión. Abandonados en campamentos y centros de detención miserables, estos niños suelen tener un acceso limitado a los derechos básicos, como el derecho a la alimentación, el alojamiento y el acceso al agua limpia, los medicamentos y la educación, y están expuestos a la violencia endémica, la explotación, el abuso sexual, la trata, el acoso y la radicalización. Es necesario encontrar un enfoque de principios para este nuevo fenómeno a fin de proteger mejor a los niños en situaciones de conflicto armado. La Convención sobre los Derechos del Niño recalca que los niños son titulares de derechos en su propia capacidad y que, por lo tanto, sus derechos no pueden verse menoscabados por las acciones de sus padres. El Estado del que es nacional un niño es responsable de cumplir este principio y, en particular, de repatriar a los niños para garantizar que se reúnan con su familia en su país de origen y que se reintegren. La consideración principal debe ser el interés superior del niño en todas las circunstancias.

2. Impacto en los derechos de las mujeres

51. Las mujeres y las niñas experimentan una vulnerabilidad especial como víctimas del terrorismo y, por lo tanto, tienen necesidades de protección específicas. Es necesario proteger los derechos humanos de las mujeres en las situaciones de conflicto, los contextos de desplazamiento y otras circunstancias en que estén sometidas a los efectos de la violencia extremista. Además, hay que tener en cuenta que los actos de violencia sexual y por razón de género suelen ser utilizados como objetivos estratégicos por ciertos grupos terroristas. Las mujeres y las niñas son utilizadas como esclavas sexuales y son víctimas de la trata. Como ha señalado la Asamblea General, los actos de violencia sexual y por razón de género son utilizados por los terroristas como instrumento para aumentar su poder, con lo que apoyan su financiación y el reclutamiento y destruyen las comunidades⁴¹.

52. La Asamblea General ha instado a los Estados a que se aseguren de que en la formulación, el examen y la aplicación de todas las medidas de lucha contra el terrorismo se tengan en cuenta la igualdad entre los géneros y la no discriminación, y promuevan la participación plena y efectiva de la mujer en esos procesos⁴².

53. Muchos grupos extremistas promueven una ideología que clasifica a las mujeres como personas de segunda clase y ofrece prestaciones financieras y de otro tipo para imponer la

³⁸ A/HRC/40/28, párr. 68.

³⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: the Role of the Justice System* (Viena, 2017).

⁴⁰ Comunicación de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo dirigida al Comité Asesor.

⁴¹ Resolución 73/174. Véanse también las resoluciones del Consejo de Seguridad 2331 (2016) y 2388 (2017). Naciones Unidas, Oficina de Lucha contra el Terrorismo, “*Handbook of Good Practices to Support Victims’ Associations in Africa and the Middle East*” (2018).

⁴² Resolución 70/148, párr. 6 t).

subyugación de las mujeres. Los grupos terroristas utilizan la violencia sexual para aterrorizar a la población, desplazar a los civiles de zonas estratégicas y generar ingresos mediante la trata de personas. Suprimir los derechos de las mujeres también permite a los extremistas controlar la reproducción y aprovechar el trabajo femenino⁴³.

54. En el párrafo 17 de su recomendación general núm. 30 (2013), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó a los Estados partes en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que rechazaran todo tipo de retirada de la protección de los derechos de la mujer para apaciguar a los agentes no estatales, como terroristas, particulares o grupos armados.

55. La Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha reconocido que el terrorismo es particularmente perjudicial para la protección de los derechos de la mujer, y que las mujeres que son víctimas del terrorismo se enfrentan a problemas particulares y únicos, a lo que ha añadido que existen daños específicos que las mujeres experimentan como resultado de las desigualdades de género comunes, los estereotipos y las suposiciones sobre las necesidades, experiencias y vulnerabilidades que sobrevienen tras actos terroristas que dan lugar a políticas y prácticas de daños estratificados para las mujeres víctimas del terrorismo⁴⁴.

C. Efectos negativos del terrorismo en el disfrute de los derechos culturales

56. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “[t]odo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. No obstante, hay que señalar que este derecho no es absoluto. De conformidad con el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la libertad de expresión puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. En el artículo 20, párrafo 2, del Pacto se establece que toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

57. Los derechos culturales están relacionados con el arte y la cultura, y su elemento esencial se encuentra en el artículo 15, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual los Estados partes en el Pacto reconocen el derecho de toda persona a: a) participar en la vida cultural; b) gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; y c) beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. En el artículo 15, párrafo 3, se establece que los Estados partes en el Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora. El derecho a la participación en actividades culturales se ha considerado en un sentido amplio, de modo que incluye el derecho a beneficiarse de los valores culturales creados por el individuo o la comunidad⁴⁵.

58. Es importante fomentar la libertad de intercambiar opiniones y conocimientos. De hecho, la expresión artística y cultural es una de las categorías de libertad de expresión protegidas en muchos instrumentos internacionales⁴⁶.

59. Los Estados deben garantizar que no haya discriminación en el disfrute de las actividades culturales y la participación en ellas (art. 5 e) vi) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial). Los derechos culturales

⁴³ Council on Foreign Relations, *Women and Terrorism: Hidden Threats, Forgotten Partners* (mayo de 2019).

⁴⁴ A/HRC/46/36, párr. 8.

⁴⁵ E/1993/22-E/C.12/1992/2, párr. 217.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, el instrumento constitutivo de la UNESCO, de 1945.

de las minorías y los pueblos indígenas están además protegidos por instrumentos específicos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 27), la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

60. De conformidad con la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, los Estados deben procurar crear un entorno que incite a las personas y los grupos sociales a crear, producir, difundir y distribuir sus propias expresiones culturales, y tener acceso a ellas, prestando la debida atención a las circunstancias y necesidades especiales de las mujeres y de distintos grupos sociales, comprendidas las personas pertenecientes a minorías y pueblos autóctonos.

61. Las formas particulares de incidentes terroristas que entrañan bajas y daños considerables, atentados suicidas y muertes afectan al disfrute de los derechos culturales. A veces, los artistas son destinatarios específicos de los atentados. La Relatora Especial sobre los derechos culturales ha examinado los temas del fundamentalismo, el extremismo y los derechos culturales, especialmente en su relación con la libertad de expresión artística, y las agresiones contra artistas, intelectuales, defensores de los derechos culturales y los derechos culturales de las mujeres, y las que se basan en una aparente o supuesta “diferencia” de credo o cultura, así como los atentados contra las instituciones educativas, su personal y los estudiantes⁴⁷. La Relatora Especial ha destacado que esos son problemas de derechos humanos que requieren una respuesta basada en dichos derechos.

62. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 33/20, observó que la destrucción del patrimonio cultural o los daños a este pueden tener un efecto perjudicial e irreversible en el disfrute de los derechos culturales, en particular el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, lo que incluye la capacidad de acceder al patrimonio cultural y disfrutar de él. De hecho, el potencial de los actores no estatales para destruir el patrimonio cultural es enorme y podría tener efectos desastrosos en el disfrute de los derechos culturales. En este caso, el coste va más allá del mero valor monetario y se extiende a la pérdida total para la civilización humana de bienes invaluable desde el punto de vista monetario.

63. En su resolución 2347 (2017), el Consejo de Seguridad deploró y condenó la destrucción ilícita del patrimonio cultural, entre otras cosas la destrucción de lugares y objetos religiosos, así como el saqueo y contrabando de bienes culturales procedentes de yacimientos arqueológicos, museos, bibliotecas, archivos y otros lugares, en el contexto de los conflictos armados, en particular por parte de grupos terroristas, y afirmó que dirigir ataques ilícitos contra lugares y edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o fines benéficos, o contra monumentos históricos, puede constituir crimen de guerra, en determinadas circunstancias y con arreglo al derecho internacional, y que los autores de esos ataques deben comparecer ante la justicia. El Consejo destacó que los Estados Miembros son los principales responsables de proteger su patrimonio cultural y que los esfuerzos para protegerlo en el contexto de los conflictos armados deben llevarse a cabo de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y deben respetar la soberanía de todos los Estados.

64. El 20 de enero de 2017, durante una reunión del Consejo de Seguridad, la Directora General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura⁴⁸ dijo que la destrucción del patrimonio cultural era un crimen de guerra y una táctica de guerra, que era parte de una estrategia de limpieza cultural. En la misma ocasión, se insistió en que la defensa del patrimonio era una prioridad y que los Estados debían redoblar sus esfuerzos para proteger esos bienes históricos, respetando al mismo tiempo los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los demás.

65. En un informe de 2016, la Relatora Especial sobre los derechos culturales afirmó que la destrucción intencional del patrimonio cultural era una cuestión de derechos humanos, y pidió estrategias nacionales e internacionales para prevenir esa destrucción y exigir

⁴⁷ A/HRC/34/56.

⁴⁸ S/PV.7907.

responsabilidades a los presuntos responsables de haber participado en ella, así como apoyo y protección para los defensores del patrimonio cultural⁴⁹.

V. Hacia el reconocimiento de los derechos de las víctimas del terrorismo

66. A pesar de importantes iniciativas y de una serie de resoluciones y documentos que han aprobado la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos en pro del reconocimiento de los derechos de las víctimas del terrorismo, y pese a las gestiones realizadas para adoptar un enfoque integral y coherente mediante la aprobación de un instrumento internacional en el ámbito de las Naciones Unidas, ninguna de estas iniciativas ha dado resultados hasta ahora⁵⁰.

67. El derecho internacional de los derechos humanos está evolucionando y reconoce ahora los derechos de las víctimas del terrorismo a interponer recursos y obtener reparaciones, lo que incluye alguna forma de indemnización pecuniaria por los daños resultantes de infracciones graves del derecho internacional⁵¹. Según el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, no se han tomado medidas concretas para aprobar un instrumento internacional que consagre los derechos de las víctimas del terrorismo. Dicho instrumento contribuiría a una completa y coordinada estrategia mundial de lucha contra el terrorismo e impediría que los Estados utilizaran a las víctimas del terrorismo con fines fundamentalmente políticos⁵².

68. Ya se han adoptado algunas medidas importantes en esa dirección. En 2012, el Relator Especial elaboró un conjunto de principios marco destinados a proteger los derechos humanos de las víctimas del terrorismo, y recomendó a los Estados que tomaran medidas para consagrar esos derechos y obligaciones en un instrumento internacional específico⁵³. De manera similar, en mayo de 2017 se aprobaron directrices revisadas en el marco del Consejo de Europa sobre la protección de las víctimas de actos terroristas⁵⁴.

69. En el marco de la Unión Europea, se ha reconocido ampliamente el papel de las víctimas y se han establecido directrices para ayudar a los Estados miembros de la Unión Europea a apoyar y proteger sus derechos. La Directiva (UE) 2017/542 relativa a la lucha contra el terrorismo⁵⁵ modifica una Directiva anterior de 2012 relativa a las víctimas exigiendo a los Estados miembros que proporcionen a las víctimas del terrorismo acceso a servicios de apoyo profesionales y especializados inmediatamente después de un atentado y durante todo el tiempo que sea necesario⁵⁶. Los Estados deben establecer protocolos y mecanismos para responder eficazmente a las emergencias, entre otras formas facilitando el acceso a información fiable para evitar cualquier sufrimiento adicional a las víctimas del terrorismo y sus familias⁵⁷.

⁴⁹ A/71/317.

⁵⁰ Comisión Internacional de Juristas, *Human Rights of Victims of Terrorism: a Compilation of International Sources* (agosto de 2019).

⁵¹ M. Cherif Bassiouny, "International recognition of victims' rights", *Human Rights Law Review*, vol. 6, núm. 2 (2006), págs. 203 a 279.

⁵² A/HRC/34/61, párr. 16.

⁵³ A/HRC/20/14, párr. 66.

⁵⁴ Véase <https://rm.coe.int/protection-of-victims-of-terrorist-acts/168078ab54>.

⁵⁵ Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.

⁵⁶ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo.

⁵⁷ La Directiva 2004/80/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre indemnización a las víctimas de delitos permite violentos acceder a los planes nacionales de indemnización. En marzo de 2019, el Asesor Especial del Presidente Juncker sobre la indemnización a las víctimas publicó un informe titulado *Strengthening Victims' Rights: from Compensation to Reparation*. La Comisión Europea

70. Es necesario reforzarse la labor encaminada a dar visibilidad a las víctimas del terrorismo y mejorar la protección de sus derechos. Ahora bien, los Estados no pueden utilizar el sufrimiento de las víctimas como excusa para ampliar las medidas represivas adoptadas en nombre de la lucha contra el terrorismo. Por el contrario, es importante para las víctimas que sus derechos sean reconocidos oficialmente en un documento internacional que pueda servir de guía para la aplicación de políticas nacionales en este sentido. En este orden de ideas, la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha expresado preocupación por el enfoque adoptado por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General mediante resoluciones que funcionan para instrumentalizar a las víctimas a fin de reforzar la necesidad de adoptar mayores medidas de lucha contra el terrorismo, y debilitan así el sistema internacional en su conjunto⁵⁸. Esta preocupante tendencia se refleja en la evolución de las resoluciones sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo aprobadas por la Asamblea, que se han fusionado en una nueva resolución “simplificada” sobre el terrorismo y los derechos humanos⁵⁹. En el proceso de simplificación, de entre los aspectos contenidos en resoluciones anteriores se han perdido algunos esenciales, relativos a la protección de los derechos humanos. Habida cuenta de la variedad de medidas que pueden afectar a los agentes de la sociedad civil, la Asamblea debe subsanar las deficiencias que han surgido a raíz de la fusión.

71. El resultado ha sido la perversión de todo el sistema, que en lugar de reforzarse para proteger los derechos de las víctimas, se está debilitando progresivamente en su nombre. Varias organizaciones no gubernamentales también han instado a los Estados y a los responsables de formular políticas a que eviten utilizar el sufrimiento de las víctimas del terrorismo como excusa para justificar el fortalecimiento de medidas que puedan abrir la puerta a abusos y violaciones de los derechos humanos, sin ofrecer a las víctimas justicia, reparación o apoyo reales. En una exposición escrita conjunta presentada por cinco organizaciones no gubernamentales al Comité Asesor en febrero de 2020, se señalaba que “demasiados Estados, al tiempo que, en nombre de la lucha contra el terrorismo, invocan el sufrimiento de las víctimas de este para justificar medidas represivas y vulneradoras de los derechos humanos, han fallado estrepitosamente en cuanto a reconocer los derechos humanos de dichas víctimas y dar efectividad a dichos derechos”⁶⁰. Los últimos avances internacionales dirigidos a la protección de las víctimas se han plasmado en la resolución 73/305 de la Asamblea General, en la que la Asamblea exhortó a los Estados Miembros a que elaboraran planes integrales de asistencia a las víctimas del terrorismo, teniendo en cuenta la perspectiva de género, y a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, y en particular al Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, a que, dentro del marco de sus respectivos mandatos, ayudaran a los Estados Miembros que lo solicitaran a elaborar planes integrales de asistencia a las víctimas del terrorismo y a desarrollar su capacidad para asistirlos. Sin embargo, es lamentable que, al no haber una definición de terrorismo aceptada internacionalmente, tampoco haya, por consiguiente, una definición de víctima del terrorismo.

VI. Conclusiones y recomendaciones

72. El terrorismo tiene un efecto negativo en el disfrute de todos los derechos humanos, en concreto los derechos económicos, sociales y culturales, así como en los objetivos de desarrollo más amplios⁶¹. Los derechos humanos deben ser un componente esencial de la lucha contra el terrorismo, que no puede ser eficaz sin la protección de dichos derechos. El

estableció recientemente el Centro de Conocimientos Especializados para las Víctimas del Terrorismo con el fin de ofrecer conocimientos especializados, orientación y apoyo a las autoridades nacionales, así como apoyo a las organizaciones que trabajan con las víctimas del terrorismo (véase https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en).

⁵⁸ A/HRC/40/52, párr. 29.

⁵⁹ Resolución 73/174.

⁶⁰ A/HRC/AC/24/NGO/1.

⁶¹ ACNUDH, Folleto Informativo núm. 32, pág. 46.

respeto de los derechos humanos y del estado de derecho debe ser la base de la lucha mundial contra el terrorismo y de las medidas adoptadas por los Estados para combatirlo. Por consiguiente, las leyes, políticas y prácticas de lucha contra el terrorismo deben concebirse y aplicarse para proteger los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho, incluidos los derechos de las víctimas del terrorismo. En la elaboración de políticas y en la adopción de decisiones a todos los niveles debe evitarse cuidadosamente el riesgo de debilitar o socavar este marco.

73. Los trabajos e informes de los órganos y mecanismos de derechos humanos han puesto de manifiesto que en algunos Estados existe una tendencia especialmente preocupante a normalizar las violaciones de los derechos humanos en nombre de la seguridad nacional o internacional, debilitando así los sistemas de protección de los derechos humanos y socavando las garantías individuales. En estas circunstancias, los enfoques en la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo deben seguir mejorando el pilar de derechos humanos. Debe prestarse atención a combatir las causas fundamentales del terrorismo, así como a proteger los derechos de las víctimas de este.

74. Las medidas nacionales e internacionales no pueden dedicarse exclusivamente a estrategias, políticas y programas que tienden a ignorar las causas fundamentales del terrorismo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece una oportunidad excepcional para ocuparse de las condiciones que propician la propagación del terrorismo, como la falta de oportunidades socioeconómicas; la marginación y discriminación; la gobernanza deficiente; las violaciones de los derechos humanos y del estado de derecho; y los conflictos prolongados y no resueltos.

A. Recomendaciones dirigidas a los Estados

75. Los Estados deben:

a) Elaborar y adoptar una definición de terrorismo reconocida universalmente en un instrumento jurídicamente vinculante en el marco del derecho internacional. Acordar una definición constituiría un hito importante en cuanto a poner las normas internacionales y las leyes y prácticas nacionales en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos y a prevenir los abusos y violaciones en la lucha contra el terrorismo;

b) Concluir y aprobar un convenio general sobre el terrorismo internacional, teniendo en cuenta que dicho instrumento internacional debe ocuparse de las causas fundamentales del terrorismo, los efectos negativos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos y el hecho de que el terrorismo pone en peligro la labor en favor del desarrollo;

c) Seguir mejorando la cooperación internacional para contrarrestar las acciones de quienes ayudan, instigan, patrocinan, financian o apoyan de cualquier otro modo el terrorismo, ya que este afecta negativamente a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, además de socavar objetivos de desarrollo más amplios;

d) Elaborar y aprobar un instrumento internacional que oriente a los Estados sobre los derechos de las víctimas del terrorismo que deben ser consagrados y protegidos a través de la legislación nacional. Este procedimiento no debe perjudicar ni obstaculizar la obligación de los Estados de rendir cuentas por las violaciones y abusos de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo;

e) Dar a conocer las lecciones aprendidas y las buenas prácticas a este respecto, entre otras cosas en lo que atañe a la legislación nacional, la indemnización, la rehabilitación y los planes y deberes en materia de asistencia, a fin de proteger y promover mejor los derechos humanos de las víctimas. En lo que atañe a las presuntas violaciones de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, los Estados deben realizar una investigación pronta, independiente, imparcial y completa. Si se determina que se ha cometido una violación de los derechos humanos, se debe proporcionar a las víctimas una reparación efectiva, incluido el pago de una indemnización a las personas a las que se hayan

denegado las garantías procesales⁶². Los Estados deben enjuiciar y castigar a los autores tanto de delitos relacionados con el terrorismo como de violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo⁶³. Los Estados deben solicitar el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la recopilación de esas buenas prácticas;

f) Consolidar la cooperación internacional con la Oficina de Lucha contra el Terrorismo con miras a lograr el reconocimiento de las víctimas del terrorismo y la asistencia a ellas, contemplados en la Estrategia Mundial de Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas;

g) Cooperar con otros Gobiernos y organizaciones internacionales para luchar contra las causas fundamentales del terrorismo y evitar toda forma de discriminación, establecer un sistema sólido de seguridad social y crear oportunidades de empleo. Además, los Estados deben intensificar sus iniciativas encaminadas a resolver todos los conflictos armados y a desactivar y reducir, por medios pacíficos, la intensidad de todas las formas de violencia y conflicto;

h) Realizar revisiones periódicas de la legislación nacional de lucha contra el terrorismo para evaluar si el impacto de dicha legislación en el disfrute de los derechos humanos es ineludible y proporcionado;

i) Considerar la posibilidad de aplicar las recomendaciones formuladas por la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y por otros órganos competentes de derechos humanos;

j) Apoyar a las instituciones nacionales y a la sociedad civil en la promoción de proyectos destinados a mejorar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales con el objetivo de afrontar y prevenir las condiciones que propician la propagación del terrorismo, como la falta de oportunidades socioeconómicas, la marginación y la discriminación, la gobernanza deficiente, las violaciones de los derechos humanos y del estado de derecho y los conflictos prolongados y no resueltos;

k) Es imperioso que los Estados Miembros y los organismos internacionales de financiación apoyen a las mujeres que se ven expuestas al extremismo, la violencia y el terrorismo, y que incorporen la perspectiva de género en cualquier programa de paz y seguridad. Las medidas y leyes de los Estados no deben ignorar las consideraciones de género. Es necesario contratar a más mujeres para ocupar cargos directivos o de responsabilidad en las instituciones gubernamentales y de las Naciones Unidas implicadas en la lucha contra el terrorismo;

l) De conformidad con sus obligaciones internacionales, 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 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 género⁶⁴. Los Estados deben cumplir sus obligaciones dimanantes de la Convención sobre los Derechos del Niño y poner en marcha programas para repatriar desde las zonas de conflicto a los niños cuyos padres están asociados con los terroristas, y para reintegrarlos;

m) Seguir concediendo asistencia técnica y para el desarrollo de la capacidad a los países que sufren los efectos del terrorismo, especialmente a los países en desarrollo que la solicitan.

⁶² A/HRC/34/30, párr. 58.

⁶³ A/HRC/45/27, párr. 52.

⁶⁴ A/HRC/40/28, párr. 72.

B. Recomendaciones dirigidas a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

76. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas deben:

a) Seguir apoyando a los Estados en sus actividades encaminadas a combatir el terrorismo estrictamente en el marco de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y reforzar sus capacidades a este respecto, en particular prestándoles asistencia para garantizar la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos cometidas tanto por los autores de los actos de terrorismo como por los responsables de las medidas de lucha antiterrorista;

b) Seguir prestando asistencia técnica a los Estados que enfrentan el terrorismo, a través de los programas pertinentes de las Naciones Unidas, como las campañas de sensibilización sobre promoción y protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia y la formación especializada de los funcionarios públicos.

C. Recomendaciones dirigidas a las organizaciones de la sociedad civil

77. Las organizaciones de la sociedad civil deben:

a) Continuar y aumentar el apoyo a las víctimas del terrorismo, entre otras formas prestando asistencia y servicios médicos, jurídicos y de apoyo psicológico, haciendo una labor de promoción en nombre de las víctimas y ayudándolas a sensibilizar a la población sobre las repercusiones de los actos terroristas en el plano humano;

b) Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil de mujeres que trabajan en condiciones extremas para contrarrestar y prevenir el aumento de la violencia y el extremismo en sus comunidades, entre otras formas evitando el reclutamiento de niños;

c) Crear mayor conciencia sobre los efectos negativos de los actos terroristas y participar en la lucha contra las causas fundamentales del terrorismo, especialmente mediante la reducción de la pobreza y la superación de la exclusión social, como medida preventiva contra el terrorismo.
