



Asamblea General

Distr. general
26 de marzo de 2025
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

58º período de sesiones

24 de febrero a 4 de abril de 2025

Tema 3 de la agenda

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

Protección de los derechos humanos por las organizaciones regionales en la lucha contra el terrorismo: implicación de la sociedad civil, sanciones y cooperación militar

Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Saul*

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Saul, examina la protección de los derechos humanos por las organizaciones regionales en la lucha contra el terrorismo en relación con: a) la implicación de la sociedad civil; b) las sanciones en el marco de la lucha contra el terrorismo; y c) las actividades y operaciones militares. El Relator Especial señala buenas prácticas y deficiencias y recomienda mejoras.

* Este informe se presentó a los servicios de conferencias para su tramitación fuera del plazo establecido a fin de incluir en él la información más reciente.



I. Actividades del Relator Especial

1. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Saul, presentó su primer informe¹ a la Asamblea General en octubre de 2024, sobre la protección de los derechos humanos por las organizaciones regionales en la lucha contra el terrorismo: normas, cooperación, víctimas del terrorismo y rendición de cuentas. En ese informe se exponían con detalle las actividades realizadas de enero a julio de 2024.

2. Entre agosto de 2024 y febrero de 2025, el Relator Especial mantuvo contactos con Estados y organizaciones regionales y de la sociedad civil. Realizó visitas a Benin (del 18 al 27 de noviembre de 2024)² y Côte d'Ivoire (del 29 de noviembre al 9 de diciembre de 2024)³ y visitas académicas a los Estados Unidos de América y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y asistió a la reunión anual de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales en Ginebra, en diciembre de 2024. Presentó un escrito *amicus curiae* ante el Tribunal Penal de Tailandia sobre la no devolución⁴, formuló comentarios sobre el proyecto de directrices para la protección internacional en relación con la expulsión de refugiados y fue consultado sobre la política de moderación de Meta.

3. El Relator Especial es miembro activo del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas y de sus grupos de trabajo. Se reunió con los responsables de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo. Intervino en reuniones de alto nivel, como la octava reunión del grupo de acción de alto nivel para la prevención del extremismo violento, celebrada en Nueva York el 29 de octubre de 2024, la Conferencia Internacional sobre Víctimas del Terrorismo, celebrada en España en octubre de 2024, la Conferencia de Alto Nivel sobre el “Fortalecimiento de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y la creación de mecanismos flexibles de seguridad fronteriza”, celebrada en Kuwait en noviembre de 2024, y la 11ª reunión del Comité de Coordinación del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas sobre el Pacto para el Futuro y el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en febrero de 2025.

4. El Relator Especial hizo numerosas exposiciones, entre ellas: a) en tres actividades paralelas a la Asamblea General; y b) en actos sobre la repatriación de extranjeros del nordeste de la República Árabe Siria durante la Conferencia de Varsovia sobre la Dimensión Humana de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); sobre los retos de la lucha contra el terrorismo, en el Instituto Asser y el Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo; sobre la inteligencia artificial en la determinación de los objetivos militares, en la Universidad de California, Berkeley; sobre los conflictos en Oriente Medio, en el Parlamento de Australia y las universidades de Ulster, Macquarie y Nueva Inglaterra; sobre el cometido de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, en las universidades de Melbourne y Sídney; sobre la privacidad digital (junto con la Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad) y sobre los refugiados, en el Refugee Advice and Casework Service⁵. También emitió comunicaciones y comunicados de prensa, concedió entrevistas a los medios de comunicación y se reunió con representantes de los Estados.

5. El Relator Especial agradece la asistencia prestada por la Universidad de Sídney, el Centro Leitner de Derecho Internacional y Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Fordham y la Clínica Jurídica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Berkeley. También agradece las contribuciones extrapresupuestarias de España y Suiza en 2024 y reitera que se requieren recursos

¹ A/79/324.

² Véase A/HRC/58/47/Add.1.

³ El informe se presentará al Consejo de Derechos Humanos en su 61er período de sesiones.

⁴ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/court-submissions/202408-Amicus-SRCT-Thailand-en.pdf>.

⁵ Muchos de los discursos del Relator Especial están disponibles en <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/statements-special-rapporteur-terrorism>.

adicionales de los Estados para desempeñar el mandato con eficacia⁶ y mejorar la protección de las víctimas.

II. La protección de los derechos humanos por las organizaciones regionales en la lucha contra el terrorismo

6. El presente informe es una continuación del informe presentado por el Relator Especial a la Asamblea General⁷ acerca de la protección de los derechos humanos por las organizaciones regionales en la lucha contra el terrorismo y se centra en otras tres cuestiones en relación con este tema, a saber: a) la implicación de la sociedad civil; b) las sanciones en el marco de la lucha contra el terrorismo; y c) las actividades militares.

A. Implicación de la sociedad civil en las medidas regionales de lucha contra el terrorismo

7. Hoy día se reconoce ampliamente el valor de colaborar con organizaciones diversas de la sociedad civil para prevenir y combatir el terrorismo, abordar las condiciones que lo propician y seguir de cerca y remediar las violaciones de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo⁸. La implicación de la sociedad civil refuerza aún más la eficacia, la transparencia y la legitimidad de las medidas antiterroristas. Incorporar una participación segura de la sociedad civil regional es crucial para contrarrestar la reducción del espacio cívico nacional, sobre todo debido al uso indebido de las medidas de lucha contra el terrorismo⁹.

8. En muchas organizaciones regionales, las actividades relativas a la lucha contra el terrorismo no son solo competencia de los organismos especializados en la materia, sino que están dispersas entre numerosos actores, como órganos políticos, entidades intergubernamentales, secretarías, parlamentos, mecanismos de derechos humanos y órganos de supervisión. Las oportunidades de participación deben ser proporcionales al alcance de las actividades antiterroristas, las instituciones implicadas, los intereses afectados y las prioridades de la sociedad civil. La pluralidad de actividades de lucha contra el terrorismo hace que sea esencial proporcionar información clara, accesible y centralizada sobre los puntos de acceso para posibilitar la participación de la sociedad civil en las fases de diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

9. Algunas organizaciones regionales disponen de normas y procesos bien desarrollados para la colaboración con la sociedad civil en general, como la Unión Africana, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea, el Consejo de Europa y la OSCE, y en particular los mecanismos regionales de derechos humanos de África, América y Europa. En algunas regiones, la colaboración con la sociedad civil está plasmada en instrumentos jurídicos¹⁰ y en políticas¹¹. Algunas organizaciones cuentan con mecanismos para participación¹², por ejemplo mediante la acreditación¹³ y asociaciones con foros de la

⁶ A/HRC/55/48, párrs. 15 y 16.

⁷ A/79/324.

⁸ Véase <https://globalcenter.org/resource/scoping-study-on-independent-civil-society-un-counterterrorism-engagement>.

⁹ Véase A/78/520.

¹⁰ Por ejemplo, Acta Constitutiva de la Unión Africana, arts. 4 c), 17 y 22; Tratado Revisado de la Comunidad de los Estados de África Occidental (CEDEAO), art. 81; Tratado Constitutivo de la Comunidad de África Oriental, art. 5, párr. 3 g); Tratado de la Unión Europea, art. 11; y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 24.

¹¹ Por ejemplo, la OEA, el Consejo de Europa, la Unión Europea, la OSCE y la Comisión Intergubernamental de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental sobre los Derechos Humanos.

¹² Por ejemplo, la Unión Africana, la OEA, la Unión Europea y la OSCE.

¹³ Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana.

sociedad civil¹⁴ (aunque algunas no son muy eficaces)¹⁵. Entre las buenas prácticas cabe citar: las Directrices de la Comisión Europea para una Mejor Legislación, en virtud de las cuales la sociedad civil puede formular comentarios sobre los proyectos de ley, incluso en línea, en todas las lenguas oficiales, con resúmenes publicados por la Comisión; manuales sobre la participación¹⁶; y el derecho de acceso público a los documentos, supervisado por un defensor del pueblo¹⁷ (aunque el acceso se ha restringido mucho en relación con la cooperación en materia de seguridad con terceros Estados). Esta colaboración ha mejorado el respeto de los derechos humanos por las organizaciones, como en el caso de las mejoras del Reglamento (UE) 2021/784 sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea.

10. Incluso cuando las organizaciones regionales cuentan con procesos bien desarrollados, sigue habiendo margen de mejora. Por ejemplo, más de 400 organizaciones de la sociedad civil han pedido a la Unión Europea que adopte una estrategia para la sociedad civil, establezca estructuras de participación más visibles, amplias y permanentes y un mecanismo relativo a las represalias, y facilite más fondos para la participación¹⁸. Otras recomendaciones son¹⁹: propiciar una participación más temprana en la elaboración de la agenda y la legislación; realizar evaluaciones previas del impacto sobre los derechos (notablemente ausentes en la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo y la transferencia de capacidades de vigilancia a África); un mayor acceso a información comprensible y procesos de fácil uso; una mejor retroalimentación sobre las repercusiones de la colaboración; y una participación más sistemática en las fases de aplicación, seguimiento y evaluación. También es necesario potenciar la colaboración con las organizaciones locales y comunitarias y con los grupos vulnerables.

11. Incluso cuando las organizaciones regionales respaldan la implicación de la sociedad civil, sus diferentes partes suelen mostrar distintos grados de apertura y tener diferentes procedimientos y métodos de trabajo²⁰, pese a algunos esfuerzos de armonización²¹. En la Unión Africana y en la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), los canales informales pueden permitir la participación en ausencia de canales formales o de promotores del cambio a nivel interno²². Ahora bien, los enfoques discrecionales favorecen a los actores recurrentes y a las grandes organizaciones no gubernamentales (ONG) y propician la arbitrariedad. Todo ello aumenta la complejidad y la carga de la participación, sobre todo si no hay información pública clara sobre los puntos de acceso ni un coordinador central.

¹⁴ Por ejemplo, el Parlamento Panafricano, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), la CEDEAO y la Comunidad de África Oriental.

¹⁵ Por ejemplo, la SADC. Véase también <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/mono-208.pdf>, pág. 31.

¹⁶ Por ejemplo, la OEA.

¹⁷ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 15, párr. 3; Reglamento (CE) núm. 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001.

¹⁸ Véase <https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2024/09/Open-letter-Ensuring-a-vibrant-civic-space-in-the-EU.pdf>; y <https://civilsocietyforeu.eu/the-manifesto>.

¹⁹ Por ejemplo, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Protecting Civic Space in the EU* (Viena, 2021), opinión 4, pág. 10; *Protecting Civil Society: Update 2023* (Viena, 2023), págs. 8 y 9; Recharging Advocacy for Rights in Europe, “An EU strategy for civil society: recognition, inclusion and protection”, *Advocacy Brief* (2022), pág. 5; y European Center for Not-for-Profit Law, *New Dimensions for Public Participation: Models to Enhance Engagement in the European Union* (La Haya, 2023), pág. 52.

²⁰ Véase, para la Unión Africana, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/mono-208.pdf>, págs. 17 y 35.

²¹ Por ejemplo, Consejo Ejecutivo de la Unión Africana, “Decision on the report of the ECOSOCC”, documento EX.CL/Dec.890(XXVII) de 12 de junio de 2015.

²² Por ejemplo, Theresa Reinold, “Civil society participation in regional integration in Africa: a comparative analysis of ECOWAS, SADC, and the EAC”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 26, núm. 1 (2019), págs. 63 y 64.

12. La implicación de la sociedad civil suele estar más restringida en los foros políticos de alto nivel²³, los procesos legislativos²⁴ y la cooperación con terceros Estados, sobre todo en lo tocante a cuestiones delicadas de seguridad. Pocas organizaciones han formalizado la participación de la sociedad civil en la lucha contra el terrorismo, aunque existen referencias ocasionales en leyes y políticas²⁵, especialmente en estrategias regionales²⁶, y en estructuras de divulgación específicas²⁷. En algunas regiones, la consulta sigue siendo insuficiente a pesar de los compromisos formales²⁸.

13. En África, existen pruebas de colaboración positiva de entidades como el Centro de la Unión Africana de Lucha contra el Terrorismo y el Consejo Económico, Social y Cultural y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD). Sin embargo, las entidades regionales de lucha contra el terrorismo integradas por representantes intergubernamentales, como el Comité Interamericano contra el Terrorismo y el Comité del Consejo de Europa contra el Terrorismo y sus tres grupos de trabajo sobre terrorismo, tienden a ser inaccesibles en gran medida para la sociedad civil²⁹, salvo en lo que concierne a las invitaciones *ad hoc*, los actos públicos o cuando las opiniones se canalizan a través de un Estado. Incluso a la hora de redactar una nueva definición de terrorismo en el período de 2023 a 2025, con implicaciones de gran alcance para los derechos, el Comité contra el Terrorismo no ha recabado aportaciones ni entablado un diálogo sustantivo con la sociedad civil. La definición resultante no es conforme con los derechos humanos³⁰, a pesar de que la razón de ser del Consejo de Europa es salvaguardar los derechos. Aunque los debates a puerta cerrada tienen una razón de ser legítima, deben incrementarse las oportunidades de implicación de la sociedad civil. Las entidades especializadas en la aplicación de la ley que premian el secretismo, como la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal de la Unión Europea y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), carecen de una cultura organizativa abierta a la sociedad civil.

14. En algunas regiones, la acreditación puede restringir injustificadamente la participación de la sociedad civil. Pese a estar guiadas por buenas intenciones, las normas del Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana para acreditar a organizaciones “africanas” han excluido a muchas voces africanas representativas, entre ellas las de grupos que reciben una financiación extranjera considerable, que no están registrados por Estados represivos o que no cumplen engorrosas normas de auditoría; movimientos sociales informales; y las organizaciones de la sociedad civil que no son africanas. Se informa de que los estrictos requisitos de acreditación de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos limitan la participación de las organizaciones más pequeñas, confesionales, voluntarias y de carácter comunitario³¹. En 2018, la Comisión accedió a una petición de la Unión Africana de retirar (discriminatoriamente) la condición de observador a la Coalition

²³ Por ejemplo, la cumbre de la Unión Africana o las reuniones interregionales.

²⁴ Por ejemplo, las negociaciones “a tres bandas” entre la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento.

²⁵ Por ejemplo, Convención de la Organización de Cooperación de Shanghái para la Lucha contra el Extremismo (2017), art. 7, párr. 1; Consejo de Europa, Comité de Ministros, documento CM(2023)131-addfinal; y Declaración de los Estados Partes de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2022).

²⁶ Por ejemplo, la CEDEAO, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la ASEAN.

²⁷ IGAD, Centro de Excelencia para la Prevención y Lucha contra el Extremismo Violento de la IGAD (Unidad de Sociedad Civil y Divulgación Comunitaria).

²⁸ Por ejemplo, el Centro Regional de Lucha contra el Terrorismo de la SADC. Véase también https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2023/06/SRCT_AsiaPacificOutcomeDocument.pdf, pág. 5.

²⁹ Comunicación del Consejo de Europa. Las comunicaciones recibidas en respuesta a la petición de aportaciones para el presente informe pueden consultarse en <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-inputs-protection-human-rights-regional-organizations-when-counteracting>.

³⁰ Véase la comunicación OTH 133/2024, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29418>.

³¹ Véase <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2023/12/THE-ROLE-OF-CIVIL-SOCIETY-ORGANIZATIONS-IN-AFRICAN-UNIONS-DECISION-MAKING-PROCESSES.pdf>, pág. 6.

of African Lesbians³². Los requisitos de acreditación de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) son igualmente restrictivos.

15. Algunas organizaciones ofrecen vías de colaboración limitadas, como la Organización de Cooperación de Shanghái, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Organización de Cooperación Islámica (OCI), la Liga de los Estados Árabes (LEA), la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC). La OCI aprobó normas sobre el carácter consultivo de las ONG humanitarias en 2012³³, pero no reconoce a otras organizaciones de la sociedad civil, como las que se centran en los derechos humanos, el trabajo o intereses ambientales, políticos o de otra índole. Para la OCI, las ONG humanitarias deben tener su sede, estar registradas y estar acreditadas en un Estado miembro de la OCI, lo que excluye a las organizaciones de la sociedad civil extranjeras o internacionales pertinentes. El carácter consultivo debe ser aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, lo que politiza el acceso. Históricamente, la colaboración de la OCI con las organizaciones de la sociedad civil se ha limitado a organizaciones islámicas, apolíticas y humanitarias con relaciones amistosas con los gobiernos de los Estados miembros de la OCI, y la OCI ha desconfiado de la “sociedad civil” por considerarla ideológicamente como “occidental”³⁴. Algunas organizaciones se han acogido a organizaciones acrílicas de la sociedad civil para tener legitimación³⁵. La Comisión Permanente Independiente de Derechos Humanos de la OCI debe promover las instituciones nacionales acreditadas por los Estados y las organizaciones de la sociedad civil activas en el ámbito de los derechos humanos³⁶, pero las organizaciones de la sociedad civil no han sido invitadas a sus períodos de sesiones desde la primera reunión, celebrada en 2011. Dado que la OCI carece de una entidad dedicada a la lucha contra el terrorismo, no existe un punto de acceso especializado.

16. La colaboración de la sociedad civil con la LEA es igualmente limitada. Las organizaciones de la sociedad civil no gozan de derechos de participación en las cumbres ni en los principales órganos de trabajo. Las reuniones del Consejo de Ministros Árabes del Interior se celebran a puerta cerrada, los órdenes del día y los documentos no son públicos y la Estrategia Árabe de Lucha contra el Terrorismo es confidencial. Al parecer, el Consejo se ha mostrado insensible a la labor de acercamiento de la sociedad civil. La LEA ha consultado a las instituciones nacionales de derechos humanos, algunas de las cuales no son independientes en virtud de los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París). Las organizaciones de la sociedad civil autorizadas pueden asistir a los períodos de sesiones del Comité Árabe Permanente de Derechos Humanos en calidad de “observadores”, pero no pueden contribuir a ellas. Sin embargo, pueden presentar informes paralelos al Comité Árabe de Derechos Humanos sobre el cumplimiento de los derechos humanos por los Estados miembros de la LEA. La colaboración es *ad hoc* y está sujeta a la discreción de los funcionarios³⁷. Al parecer, esa colaboración ha incluido poco más que el patrocinio de competiciones estudiantiles y la cooperación con universidades.

17. Aunque la implicación sea, en principio, posible, si las organizaciones de la sociedad civil la perciben como viciada, pueden decidir no participar con el propósito de no legitimar el proceso o preservar sus escasos recursos. Los procesos pueden considerarse deficientes por ser simbólicos y no tener efecto alguno, por ejemplo cuando la consulta se efectúa demasiado tarde, una propuesta parece en realidad un hecho consumado o la cultura burocrática tiende a sofocar las discrepancias. Algunas organizaciones perciben a las organizaciones de la sociedad civil como alborotadoras o agentes de la oposición política, de valores extranjeros o de injerencia occidental. El hecho de que no se publiquen las

³² Consejo Ejecutivo de la Unión Africana, documento EX.CL/Dec.1015(XXXIII).

³³ Rules for Granting OIC Consultative Status to Humanitarian NGOs (2012).

³⁴ Marie Juul Petersen, “The OIC and civil society cooperation: prospects for strengthened human rights involvement?”, en *The Organization of Islamic Cooperation and Human Rights*, Marie Juul Petersen y Turan Kayaoglu, eds. (Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2019), págs. 290 y 291.

³⁵ Por ejemplo, la SADC y la IGAD.

³⁶ Estatuto de la Comisión Permanente Independiente de Derechos Humanos de la OCI, art. 15.

³⁷ Véase <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/league-arab-states-human-rights-standards-and-mechanisms>.

aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil ni se aclare cómo se utilizan sus contribuciones desalienta la participación.

18. Algunas partes interesadas consideran que determinadas organizaciones reflejan la cultura política restrictiva de su respectivo Estado miembro, así como la falta de participación pública y de transparencia en la elaboración de leyes, y que amplifican la represión estatal³⁸. Las consultas pueden incluso poner en peligro a las organizaciones de la sociedad civil. La Coalición Militar Islámica Contra el Terrorismo, integrada por 42 Estados islámicos y fundada en 2015, tiene una “política de participación social/comunitaria electrónica” que permite las aportaciones públicas a la adopción de decisiones, pero los participantes deben “adherirse a las enseñanzas y maneras del islam y a las costumbres, tradiciones y normativas nacionales” de la Arabia Saudita como Estado que acoge la sede, cumplir las leyes sauditas en materia de publicaciones y “abstenerse de escribir cualquier frase o palabra ofensiva, que atente contra la decencia, que contenga una crítica insultante o difamatoria contra cualquier persona o entidad, o significados religiosos, sectarios o racialmente ofensivos”³⁹. Se reserva el derecho de censurar lo que considere contrario a su política o a la legislación vigente. También existe un mayor riesgo de represalias en la Organización de Cooperación de Shanghái, la CEI, la LEA y la OCI.

19. La mayoría de las organizaciones regionales no tienen autoridad directa sobre las personas y, por tanto, carecen de capacidad para ejercer represalias, pero sí pueden realizar declaraciones públicas peyorativas. La mayor amenaza procede de los Estados miembros agraviados. Algunas organizaciones se han dotado de procedimientos de protección⁴⁰, por ejemplo mediante la vigilancia, la investigación, la protección, la presentación de informes públicos, la defensa y la denuncia por líderes políticos, pero la mayoría de las regiones no los han aplicado de forma exhaustiva.

20. Incluso cuando formalmente cabe la participación de las organizaciones de la sociedad civil, algunas regiones dejan poco espacio para la implicación de organizaciones independientes de ese tipo. En consecuencia, los canales de participación no reflejan realmente perspectivas diversas y pueden estar contaminados por las ONG organizadas por el gobierno. Existe preocupación acerca del espacio cívico entre los miembros de la LEA, la Organización de Cooperación de Shanghái, la CEI, la ASEAN y la Alianza de Estados del Sahel.

21. Los factores relacionados con las organizaciones de la sociedad civil también influyen en la colaboración. Muchos se concentran en los Estados como principales actores de la lucha contra el terrorismo, mientras que la defensa transnacional suele tener un enfoque mundial, por ejemplo al dirigirse a las Naciones Unidas⁴¹ o al Grupo de Acción Financiera⁴². Algunas organizaciones de la sociedad civil han señalado que desconocen las actividades regionales de lucha contra el terrorismo y que sus prioridades están determinadas por consideraciones estratégicas y de recursos, así como por las preferencias de los donantes. La notoriedad o los cuantiosos recursos de algunas organizaciones de la sociedad civil pueden reducir el espacio para organizaciones más pequeñas⁴³. Las organizaciones regionales y los donantes deberían financiar la participación de organizaciones diversas de la sociedad civil, como en la OEA⁴⁴. Los donantes deben abstenerse de propiciar intervenciones sin apropiación local.

22. Algunas organizaciones regionales han señalado el reto que supone tratar con un gran número de organizaciones de la sociedad civil de calidad y representatividad variables. La

³⁸ Por ejemplo, la Organización de Cooperación de Shanghái, la CEI, la OCI y la LEA.

³⁹ Véase <https://www.imctc.org/en/eParticipation/eParticipationRules/Pages/default.aspx>.

⁴⁰ Por ejemplo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Unión Europea, la OSCE y la Comisión Intergubernamental de la ASEAN sobre los Derechos Humanos. Véase International Service of Human Rights, “Reprisals handbook”, ed. revisada (2018).

⁴¹ Por ejemplo, la Civil Society Coalition on Human Rights and Counter-Terrorism.

⁴² Por ejemplo, Global NPO Coalition on FATF; e International Center for Not-for-Profit Law.

⁴³ https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2024/01/SRCT_AsiaPacificOutcomeDocument.pdf; y <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/mono-208.pdf>.

⁴⁴ Véase Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, resolución CP/RES. 864 (1413/04).

mayoría de los organismos especializados en la lucha contra el terrorismo son pequeños y carecen de recursos suficientes. Por ejemplo, el punto focal de la lucha antiterrorista en la secretaría del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana es una persona que también se ocupa de otros expedientes temáticos y de países, mientras que la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE solo cuenta con dos empleados que se ocupan de la lucha antiterrorista, junto con otras responsabilidades, en 57 Estados.

B. Sanciones regionales en el marco de la lucha contra el terrorismo

23. Aparte de la Unión Europea, la mayoría de las organizaciones regionales no han incluido en sus listas a personas o entidades relacionadas con actividades de terrorismo con miras a la imposición de sanciones. Aunque tanto el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo como la LEA declararon a Hizbulah organización terrorista en 2016, se trató de designaciones políticas *ad hoc* que no se realizaron con arreglo a procedimientos legales que tuvieran consecuencias jurídicas. Las declaraciones sirvieron principalmente para cortar las comunicaciones con Hizbulah y empujaron a algunos Estados miembros a adoptar sus propias medidas. La LEA anuló la designación en 2024 e indicó que no mantenía listas de terroristas⁴⁵. La Secretaría General de la OEA declaró a Hamás organización terrorista en 2021⁴⁶, pero sin consecuencias jurídicas. Las propuestas de elaborar listas de terroristas en la Unión Africana y la CEDEAO no han avanzado.

24. La Unión Europea exige a los Estados miembros que apliquen diversas sanciones a escala de toda la Unión Europea: a) sanciones del Consejo de Seguridad contra Al-Qaida y Dáesh y asociados, en virtud de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015)⁴⁷; b) sanciones separadas contra Al-Qaida y Dáesh⁴⁸; c) sanciones separadas de aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, basadas en la definición de terrorismo de la Unión Europea⁴⁹; d) sanciones específicas por facilitar o apoyar acciones de Hamás y la Yihad Islámica Palestina, en respuesta al atentado del 7 de octubre de 2023 contra Israel⁵⁰; y e) sanciones a tres grupos armados palestinos por el atentado del 7 de octubre de 2023, incluida la violencia sexual y de género⁵¹, en virtud del régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de derechos humanos⁵². Las sanciones suelen contemplar un embargo de armas, la congelación de activos y la prohibición de viajar, y repercuten en diversos derechos humanos. Desde 2023, se aplica una exención humanitaria a todas las sanciones de la Unión Europea, no solo a las que dan cumplimiento a las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad, como exige la resolución 2664 (2022)⁵³. Las sanciones son propuestas por los Estados y confirmadas por el Consejo Europeo sobre la base de procedimientos publicados⁵⁴. El Consejo debe notificarlo a las personas y entidades incluidas en la lista, exponer sus motivos e informarles de las vías de recurso, incluido el derecho a solicitar al Consejo que reconsidere su decisión y a recurrirla ante el Tribunal General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Las sanciones están sujetas a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y al control del Tribunal de Justicia⁵⁵.

⁴⁵ Véase <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/arab-league-ceases-labeling-hezbollah-terrorist-organization-/3261610>.

⁴⁶ Véase https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-051/21.

⁴⁷ Decisión (PESC) 2016/1693 del Consejo, de 20 de septiembre de 2016.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Documento 2001/931/PESC, Posición Común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo; y Reglamento (CE) núm. 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001.

⁵⁰ Decisión (PESC) 2024/385 del Consejo, de 19 de enero de 2024; y Reglamento (UE) 2024/386 del Consejo, de 19 de enero de 2024.

⁵¹ Decisión (PESC) 2024/1074 del Consejo, de 12 de abril de 2024; y Reglamento de ejecución (UE) 2024/1073 del Consejo, de 12 de abril de 2024.

⁵² Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo, de 7 de diciembre de 2020.

⁵³ Véase <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/02/19/humanitarian-action-eu-introduces-further-exception-to-sanctions/>.

⁵⁴ Véase <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14612-2016-REV-1/en/pdf>.

⁵⁵ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, arts. 275 y 263; y Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 47.

25. Algunas de estas características positivas del régimen europeo de sanciones surgieron tras prolongadas impugnaciones en los tribunales europeos. Sin embargo, los derechos humanos siguen siendo motivo de preocupación. Al reproducir la definición de terrorismo establecida en la Directiva (UE) 2017/541, los criterios de inclusión en la lista establecidos en la Posición Común del Consejo 2001/931/PESC reproducen el elemento impreciso y propenso a abusos de “desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales (...) de un país o de una organización internacional”. La imprecisión se ve exacerbada por las ambigüedades en los tipos especificados de implicación en el terrorismo, que permiten imponer sanciones cuando la conducta dista mucho de un daño terrorista violento. El derecho de la Unión Europea relativo a las sanciones no prevé la exclusión de “conflicto armado” de la Directiva, lo que permite incluir en la lista a militantes, aunque sus acciones sean conformes con el derecho humanitario. Dado que la inclusión en la lista obedece a propuestas nacionales *ad hoc*, no existen criterios coherentes a nivel de la Unión Europea, como la gravedad, la frecuencia o la probabilidad de la amenaza para la población civil, la seguridad internacional o Europa, que aborden la razón por la que solo se incluya en la lista a algunos cuando muchos otros en todo el mundo también podrían entrar en la definición amplia de terrorismo.

26. El umbral legislativo para que un Estado proponga una inclusión en la lista en virtud de la Posición Común del Consejo 2001/931/PESC está determinado, *prima facie*, por: a) la existencia de una investigación o enjuiciamiento, independientemente del fondo objetivo; b) la implicación en un acto terrorista “basada en pruebas o en indicios serios y creíbles”, aunque no haya sido comprobada por una autoridad independiente; o c) “condena” por esos hechos – un criterio muy difuso y poco claro. El Consejo no ha prescrito un nivel de prueba claro para examinar las propuestas de los Estados, aunque el Tribunal de Justicia ha indicado que la decisión debe disponer “de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos”⁵⁶. Esto último es ambiguo y, al parecer, cada Estado miembro aplica su propio criterio en la votación en el Consejo, además de que también se recurre a presunciones⁵⁷. En una investigación parlamentaria en el Reino Unido se recomendó codificar una norma más precisa, como “motivos fundados para sospechar”⁵⁸.

27. En la práctica, la evaluación que efectúa el Consejo de la información procedente de los Estados no es siempre lo suficientemente exhaustiva; existe presión de homólogos para acceder a las listas y la información facilitada a las personas incluidas en ellas no siempre es adecuada⁵⁹. El proceso de inclusión en listas contempla la consulta del Consejo con organismos especializados de la Unión Europea, pero es discrecional y no se menciona a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que no tiene el mandato de abordar la Política Exterior y de Seguridad Común. Algunas de las directrices relativas al procedimiento no son vinculantes y se siguen de forma poco sistemática⁶⁰. Las comunicaciones del Consejo con las personas y entidades que figuran en ellas suelen ser lentas y engorrosas, y a veces no abordan adecuadamente las cuestiones de fondo⁶¹. La solicitud de supresión de nombres de las listas se dirige al mismo Consejo responsable de la inclusión inicial, lo que suscita dudas en cuanto a la independencia y la imparcialidad. No existe un equivalente europeo de la Oficina del Ombudsman establecida en virtud de la resolución 1904 (2009) del Consejo de Seguridad, que es el órgano cuasiindependiente encargado de examinar las sanciones de las Naciones Unidas para luchar contra el terrorismo. Aunque el control judicial de la Unión Europea es posible, a diferencia de lo que ocurre en

⁵⁶ *European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, asuntos acumulados C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, sentencia, 18 de julio de 2013, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010CJ0584>.

⁵⁷ Parlamento del Reino Unido, Comité de la Unión Europea, “The legality of EU sanctions” (2017), párrs. 99 y 100.

⁵⁸ *Ibid.*, párr. 102.

⁵⁹ Monika Heupel, “EU sanctions policy and the protection of due process rights: judicial lawmaking by the Court of Justice of the EU”, en *Protecting the Individual from International Authority: Human Rights in International Organizations*, Monika Heupel y Michael Zürn, eds. (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2017), págs. 129 y 136.

⁶⁰ *Ibid.*, pág. 135.

⁶¹ Parlamento del Reino Unido, Comité de la Unión Europea, “The legality of EU sanctions”, párrs. 112 a 114.

el ámbito de las Naciones Unidas, este resulta muy formal, oneroso y prolongado, esto es, todo lo contrario de los procesos más flexibles como los de un ombudsman, y tiene un elevado umbral para la legitimación individual y ninguna posibilidad de intervención de terceros.

28. Desde 2016, existe el denominado procedimiento con “material reservado” ante el Tribunal General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que permite examinar información confidencial para evitar la anulación de la inclusión en una lista cuando los Estados no desean revelarla a la parte incluida en ella⁶². El tribunal puede tenerlo en cuenta sin revelarlo a la parte incluida en la lista, pero comunicar al mismo tiempo un resumen no confidencial. El procedimiento es deficiente desde el punto de vista de los derechos humanos porque no exige ni una comunicación “mínima irreductible” a la parte incluida en la lista ni ningún mecanismo independiente (como un “abogado especial” al estilo del Reino Unido que asista al tribunal) para impugnar la necesidad de confidencialidad o el contenido de la información admitida como confidencial⁶³.

29. En principio, la inclusión de individuos o grupos en listas regionales de terroristas puede estar justificada para prevenir el terrorismo y proteger a la población. Sin embargo, no es apropiado que las organizaciones regionales impongan sus propias sanciones cuando las definiciones regionales no satisfacen el requisito de legalidad o tipifican como delito conductas que no son auténticamente terroristas según las mejores prácticas⁶⁴. La inclusión en listas regionales también es inaceptable en ausencia de garantías procesales rigurosas. El Relator Especial recuerda las mejores prácticas en el marco de su mandato para las inclusiones en las listas de terroristas⁶⁵ en lo que respecta a la definición de terrorismo, el nivel de prueba exigido, las garantías procesales (incluida la notificación, la revelación de pruebas esenciales, la representación letrada y un examen administrativo y judicial rápido y efectivo), la expiración oportuna de las listas y la reparación. El control judicial ha de estar disponible ante los tribunales nacionales para impugnar la aplicación en el país de que se trate de las listas regionales y ante un tribunal regional para impugnar directamente la inclusión en la respectiva lista. Además, las medidas restrictivas, como la congelación de activos y la prohibición de viajar, deberían ser estrictamente necesarias y proporcionadas en cada caso, y no aplicarse de forma generalizada. Las inclusiones prolongadas en las listas deberían ser objeto de un escrutinio más intenso, dados sus efectos agravados a lo largo del tiempo, incluidos los efectos confiscatorios cuasipermanentes y punitivos *de facto* de las congelaciones de activos.

C. Actividades militares regionales de lucha contra el terrorismo

1. Cooperación militar regional

30. Desde 2001, las organizaciones regionales cooperan cada vez más en el ámbito militar para prevenir y combatir el terrorismo, sobre todo mediante actividades no cinéticas, como el intercambio de inteligencia, los entrenamientos, las maniobras conjuntas y el fortalecimiento de la preparación y la respuesta, tanto entre los Estados miembros como para ayudar a terceros países. Entre ellas cabe mencionar la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea, la Unión Africana y algunas organizaciones subregionales africanas, la Organización de Cooperación de Shanghái y la CEI. Algunas organizaciones también han desplegado operaciones militares antiterroristas, como la OTAN, la Unión Africana, la CEDEAO y la SADC. Otras no han participado, en general, en actividades militares de lucha contra el terrorismo⁶⁶.

31. En lo que atañe a las actividades de cooperación, la OTAN, con 32 Estados miembros, tiene la agenda de lucha contra el terrorismo más dinámica y amplia. Desde 1999, en su Concepto Estratégico, incluida la versión vigente de 2022, la OTAN ha considerado el

⁶² Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, art. 105.

⁶³ Parlamento del Reino Unido, Comité de la Unión Europea, “The legality of EU sanctions”, párr. 67.

⁶⁴ Véase [A/79/324](#).

⁶⁵ [A/HRC/16/51](#), párr. 35.

⁶⁶ Por ejemplo, el Consejo de Europa, la OSCE, la LEA, el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, la OCI, la SAARC y la ASEAN.

terrorismo como una amenaza. Sus directrices de política actualizadas para la lucha contra el terrorismo de 2024, aprobadas inicialmente en 2012, se centran en la prevención, la protección y la denegación a través de tres pilares: aumentar la concienciación sobre las amenazas; mejorar la capacidad militar y la preparación para una respuesta civil; y colaborar con los países asociados y los agentes internacionales. Sin embargo, la OTAN no ha adoptado una definición de terrorismo, debido a las diferencias entre los Estados miembros, aunque establece de forma opaca cuáles son los “grupos terroristas” sobre la base de documentos de inteligencia confidenciales. Además de reforzar el adiestramiento, las maniobras y la protección frente al terrorismo, las actividades de capacitación de la OTAN en países como Jordania, Mauritania y Túnez contienen elementos de lucha contra el terrorismo.

32. Como aspecto positivo, cabe mencionar que las directrices obligan a la OTAN a respetar el derecho internacional, la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, a promover una perspectiva de género y a incorporar la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Aunque no hay personal de derechos humanos en su estructura antiterrorista, dispone de una dependencia de seguridad humana y un asesor jurídico. En la lucha contra el terrorismo, la OTAN también aplica su limitada “agenda de seguridad humana”⁶⁷ en los conflictos armados, entre otras cosas en relación con la violencia sexual, la trata de personas y la protección de civiles y niños y del patrimonio cultural. Ahora bien, como alianza de seguridad convencional, la OTAN parece incapaz de adoptar un planteamiento más global, especialmente a la hora de abordar las condiciones que favorecen el terrorismo.

33. Aunque la lucha contra el terrorismo no ha sido uno de los ejes de su Política Común de Seguridad y Defensa, la Unión Europea ha establecido misiones militares de formación no cinética, asistencia o asesoramiento en Estados afectados por el terrorismo, concretamente en Somalia (desde 2010), Malí (2013-2024), el Iraq (desde 2017), Mozambique (desde 2021 y Níger (2022-2024), y a través de su Célula de Asesoramiento y Coordinación Regional para el Sahel en 2019 (que abarca el Grupo de los Cinco del Sahel) y su Iniciativa en materia de Seguridad y Defensa en apoyo a cuatro países de África Occidental del golfo de Guinea (desde 2023). Las misiones militares suelen desplegarse junto con misiones civiles centradas en la gobernanza y el desarrollo.

34. Muchas políticas de la Unión Europea prevén misiones de promoción de los derechos humanos y el derecho humanitario⁶⁸. Cabe señalar que, en 2024, la Unión Europea aprobó una política de diligencia debida en materia de derechos humanos y derecho humanitario sobre el apoyo del sector de la seguridad a terceros y a operaciones de paz regionales⁶⁹, que aborda la detección y mitigación de riesgos, el seguimiento y la evaluación, y la rendición de cuentas y las vías de recurso. La política contempla la denegación, modificación o suspensión de la ayuda cuando proceda y detalla las medidas para atenuar los riesgos⁷⁰. Las acciones militares de la Unión Europea también se consideran parte de un enfoque integrado de los conflictos.

35. En principio, las actividades cooperativas de la Unión Europea para apoyar a las fuerzas armadas de terceros países en la lucha contra los grupos armados pueden reforzar la adhesión al derecho humanitario y a los derechos humanos. En la práctica, algunos elementos de sus misiones militares en contextos de lucha contra el terrorismo han sido criticados por motivos de derechos humanos⁷¹. En primer lugar, se ha seguido proporcionando ayuda, incluso armas, a Estados cuyas fuerzas han cometido violaciones con impunidad. A su vez, las violaciones de los Estados han impulsado el reclutamiento de terroristas. La Unión Europea suspendió algunos aspectos de su misión en Malí por temor a que las fuerzas

⁶⁷ Véase https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_208515.htm.

⁶⁸ Por ejemplo, las políticas enumeradas en el documento EEAS(2023) 1089 del Servicio Europeo de Acción Exterior.

⁶⁹ Documento EEAS(2023) 1089.

⁷⁰ Por ejemplo, formación, selección e investigación de antecedentes, supervisión, mecanismos correctivos y de rendición de cuentas, seguimiento y presentación de informes, mecanismos de denuncia, fomento de la capacidad y códigos de conducta.

⁷¹ Véase, por ejemplo, <https://www.tni.org/files/2024-05/Eu%20military%20missions%20report-web.pdf>.

malienses a las que entrenaba cooperaran con la empresa militar privada rusa Grupo Wagner, pero no por preocupación acerca de violaciones cometidas en el pasado. Se requiere una aplicación rigurosa de la política de diligencia debida de la Unión Europea de 2024 y de los controles sobre la transferencia de armas.

36. En segundo lugar, algunas misiones militares no se han integrado adecuadamente en el “enfoque integral” de la seguridad de la Unión Europea a través de sus actividades humanitarias, de desarrollo, políticas y de gobernanza. Un enfoque excesivamente centrado en la seguridad podría agravar las condiciones que propician la violencia. La falta de cooperación de los Estados de acogida con las iniciativas de gobernanza, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas no siempre se ha visto correspondida con una respuesta suficientemente contundente de la Unión Europea, como la suspensión o el cese de la cooperación o la financiación o una labor de defensa política firme y de alto nivel.

37. En tercer lugar, existe una falta de transparencia en torno a las decisiones de desplegar misiones de la Unión Europea, que se toman al alto nivel político del Comité Político y de Seguridad del Consejo de Asuntos Exteriores, con escasas oportunidades de aportación o escrutinio por parte del Parlamento Europeo electo o de la sociedad civil, o de supervisión de la financiación por el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Esta opacidad ha acentuado las sospechas sobre las motivaciones de algunos Estados miembros para apoyar las misiones, entre ellas evitar la emigración de África, obtener acceso a los recursos naturales o mantener la influencia postcolonial. Las misiones militares de la Unión Europea también pueden desplazar a actores más adecuados que podrían desplegarse con financiación de la Unión Europea, como las operaciones dirigidas por África o las misiones menos eurocéntricas de las Naciones Unidas.

38. Por último, la supervisión y la rendición de cuentas de las misiones de la Unión Europea se ven aún más limitadas porque las actividades de la Política Común de Seguridad y Defensa no pueden someterse al examen del Tribunal de Justicia europeo ni del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La divulgación pública de información detallada sobre la conducción de las misiones tampoco es suficiente. Aunque algunas misiones han sido sometidas a revisiones estratégicas, han adolecido de falta de seguimiento y evaluación sistemáticos en todas las misiones para mejorar las que se lleven a cabo en el futuro.

39. Por otra parte, la Organización de Cooperación de Shanghái, la CEI y las Fuerzas Colectivas de Reacción Rápida de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva han realizado regularmente ejercicios militares conjuntos de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, su enfoque ha sido operacional, y el derecho humanitario, los derechos humanos y la protección de civiles no han ocupado un lugar destacado. La Coalición Militar Islámica Contra el Terrorismo coordina y apoya a sus 42 miembros en la lucha militar contra el terrorismo⁷², pero no lleva a cabo operaciones militares propias. Los derechos humanos y el derecho humanitario no figuran entre sus “principios básicos” ni entre sus objetivos o visión estratégicos, aunque ha colaborado con la Comisión de Derechos Humanos de la Arabia Saudita (no acreditada con arreglo a los Principios de París). También ha organizado actividades y cursos de formación sobre derecho humanitario y coopera con el Comité Permanente de Derecho Internacional Humanitario de la Arabia Saudita, creado por el Gobierno, y con el Centro Rey Salman de Socorro y Acción Humanitaria.

2. Operaciones militares regionales

Organización del Tratado del Atlántico Norte

40. La OTAN solo ha invocado la legítima defensa colectiva frente a un ataque armado en virtud del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte en una ocasión: en respuesta al atentado contra los Estados Unidos de América del 11 de septiembre de 2001. Su respuesta militar fue inicialmente modesta. La operación Eagle Assist permitió vigilar el espacio aéreo de los Estados Unidos en 2001 y 2002 y la operación Active Endeavour desplegó buques de guerra para patrullar el mar Mediterráneo de 2001 a 2016 y abordar buques sospechosos de acuerdo con el derecho del mar. Su sucesora, la operación Sea Guardian, sigue incluyendo

⁷² Véase <https://www.imctc.org/en/FocusAreas/Military/Pages/default.aspx>.

elementos de lucha contra el terrorismo. La OTAN también apoyó a los Estados Unidos con inteligencia y logística.

41. La OTAN no explicó jurídicamente su invocación de la legítima defensa colectiva, aparte de afirmar que el ataque había sido “dirigido desde el extranjero”⁷³. La OTAN no ha especificado las razones que le han llevado a ampliar la legítima defensa más allá de la postura ortodoxa afirmada por el Tribunal Internacional de Justicia⁷⁴, a saber, que la legítima defensa puede hacerse valer contra un ataque de un Estado o de fuerzas no estatales “enviadas” por un Estado, pero no contra un grupo autónomo no estatal en el extranjero. Su incapacidad para articular su razonamiento o para apoyar una reforma sistemática y transparente del derecho, en caso de considerarlo necesario, ha contribuido a desestabilizar el régimen jurídico del uso de la fuerza. Dejando a un lado la excepción del atentado del 11 de septiembre de 2001, solo una pequeña minoría de Estados apoya cualquier versión de una doctrina ampliada y una abrumadora mayoría no lo hace, en particular el Movimiento de Países No Alineados, que incluye a 120 Estados.

42. La OTAN no ha emprendido ninguna otra operación militar de lucha contra el terrorismo sobre la base de la legítima defensa. Es socio de la coalición internacional de lucha contra el Daesh, al igual que la Unión Europea, la LEA y la Comunidad de Estados Saheloesaharianos. La coalición tiene un componente militar, la Fuerza Conjunta Combinada – Operativo Inherent Resolve, que se basa en la legítima defensa colectiva del Iraq contra los ataques autónomos de Daesh desde la República Árabe Siria. Sin embargo, la OTAN no ha participado en la operación, y la coalición tiene un papel multidimensional en la lucha contra la financiación y la apología del terrorismo y contra los combatientes terroristas extranjeros, así como en la estabilización y reconstrucción de las zonas liberadas. La Misión de la OTAN en el Iraq (desde 2018), desplegada a petición de ese país, es una misión de asesoramiento y creación de capacidad no bélica, que comprende a asesores en derecho humanitario y derechos humanos.

43. La contribución militar más destacada de la OTAN fue su labor de mando de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en el Afganistán, de 2003 a 2014, a la que siguió la Misión Apoyo Decidido, de carácter no bélico, centrada en la capacitación, el asesoramiento y la asistencia a las fuerzas afganas hasta 2021. La ISAF fue autorizada por el Consejo de Seguridad en 2001, a petición del Afganistán, y comprendía hasta 130.000 efectivos de 51 Estados. Operó junto a la misión estadounidense de legítima defensa conocida como operación Enduring Freedom. Se autorizó a los Estados a “[adoptar] todas las medidas necesarias” para cumplir el mandato de la ISAF de ayudar al Gobierno del Afganistán a mantener la seguridad en el país⁷⁵, lo que incluía operaciones de contrainsurgencia y la formación y el fomento de la capacidad del ejército y la policía afganos. La ISAF también apoyó la estabilización, la reconstrucción, el desarrollo y la gobernanza, entre otras cosas a través de los equipos de reconstrucción provinciales.

44. Las operaciones de la ISAF tuvieron algunos efectos negativos en los derechos humanos, en particular un elevado número de bajas civiles, sobre todo a causa de los agresivos ataques aéreos y operaciones terrestres que dieron lugar a ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. También suscitaba preocupación la legalidad de las detenciones y las transferencias de la custodia a las autoridades afganas que implicaban devolución y malos tratos. En algunos casos, los daños civiles tal vez sean atribuibles al hecho de no haber adoptado todas las precauciones posibles ni haberse abstenido de lanzar ataques indiscriminados o desproporcionados en virtud del derecho humanitario, por ejemplo, evitando el uso de armas o municiones con una amplia zona de impacto en entornos poblados. Incluso en los casos en que los daños civiles fueron proporcionados, existía la preocupación estratégica de que pudieran alimentar la insurgencia de forma contraproducente.

45. La ISAF aumentó tardíamente la protección de la población civil, a partir de 2009, mediante directivas, procedimientos operativos, reglas de enfrentamiento y formación, para

⁷³ Véase <https://www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm>.

⁷⁴ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, pág. 14.

⁷⁵ Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad, párr. 3.

reforzar el cumplimiento del derecho humanitario y “ganarse el corazón y la mente de los civiles”, lo que se tradujo en un menor número de bajas civiles. Estas medidas requerían: cumplir el derecho humanitario consuetudinario; restringir los ataques aéreos, la elección de las armas y las incursiones nocturnas; reforzar la verificación de los objetivos y la evaluación de los riesgos para los civiles; disminuir las bajas permisibles; aumentar la protección de los bienes de carácter civil; y fortalecer la información y la respuesta en relación con las bajas. Algunas medidas eran más restrictivas de lo que permitía el derecho humanitario. La ISAF creó la Célula de Seguimiento de las Bajas Civiles en 2008, que se amplió formando el Equipo de Mitigación de las Bajas Civiles en 2011. Se reforzó la cooperación con los líderes afganos y la sociedad civil para evitar o minimizar los daños. La ISAF cooperó con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), autorizada por la resolución 1806 (2008) del Consejo de Seguridad para realizar tareas de seguimiento, documentación y presentación de informes en relación con las bajas civiles resultantes de la conducta de las partes en el conflicto armado del Afganistán, aunque en ocasiones hubo discrepancias entre los datos de la ISAF y los de la UNAMA.

46. La OTAN reforzó aún más su respuesta solicitando investigaciones inmediatas y admitiendo los daños de carácter civil, aunque los países que aportaban contingentes conservaron la jurisdicción penal exclusiva y la autoridad para brindar asistencia a las víctimas. En 2010, la OTAN adoptó unas directrices no vinculantes sobre los pagos monetarios por bajas civiles en el Afganistán con el fin de mejorar y armonizar los pagos a título graciable y la asistencia de los Estados, aunque persistieron las incoherencias entre los Estados y las directrices no se adoptaron de manera uniforme en las misiones posteriores de la OTAN. Sin embargo, cuando los daños civiles son consecuencia de violaciones del derecho internacional, la política de la OTAN no aborda la obligación internacional de los Estados de proporcionar reparación en particular mediante la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición⁷⁶. Existe un riesgo real de que los Estados se limiten a ofrecer pagos a título graciable en lugar de reparación, como cuando un Estado que aportaba contingentes a la ISAF reconoció haber asesinado a 39 detenidos desarmados, pero solo propuso pagos militares discrecionales⁷⁷.

47. La experiencia de la OTAN en el Afganistán fue un catalizador de su política de protección de civiles de 2016, más sistemática. Como aspecto positivo, el concepto de protección de la OTAN va más allá de los daños causados por sus fuerzas para abarcar a otros actores y persigue un “entorno seguro y protegido”, también para el personal humanitario. Sin embargo, no aborda la rendición de cuentas por las violaciones, incluidas las investigaciones, los enjuiciamientos y las reparaciones. Su énfasis en la protección contra la violencia física y en un entorno seguro y protegido es más restrictivo que los enfoques basados en los derechos humanos o en la “seguridad humana”, que abordan otras amenazas para los civiles, como la detención arbitraria, la desatención de las necesidades básicas y otras violaciones de los derechos humanos.

48. Los procedimientos para autorizar y llevar a cabo misiones de la OTAN pueden ofrecer oportunidades para mejorar la protección y el cumplimiento. El despliegue de las misiones y sus planes operacionales y reglas de enfrentamiento requieren el consenso de los Estados miembros. Por eso los Estados individuales pueden restringir las operaciones de la OTAN, por ejemplo exigiendo una proporcionalidad más estricta en la selección de los objetivos⁷⁸. También pueden imponer restricciones y salvedades a su propia participación, por ejemplo siguiendo un enfoque de aplicación de la ley y no de conducción de las hostilidades, aplicando la legislación sobre derechos humanos a las detenciones o utilizando una “tarjeta roja” para no acatar una orden de la OTAN.

49. Sigue habiendo retos importantes. En primer lugar, los Estados miembros de la OTAN aplican sus propias doctrinas, procedimientos operativos e interpretaciones del derecho

⁷⁶ Véase 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.

⁷⁷ Véase la comunicación AUS 1/2024, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29055>.

⁷⁸ Véase <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-893-abbott.pdf>.

humanitario y de los derechos humanos, y la OTAN no emite dictámenes jurídicos sobre las obligaciones de los Estados⁷⁹. Esto podría dar lugar a violaciones, cuando las interpretaciones subjetivas de los miembros no sean objetivamente conformes con el derecho internacional. Han surgido diferencias⁸⁰ sobre las reglas de conducción de las hostilidades, la definición de objetivos militares (incluidas las actividades económicas “de mantenimiento de la guerra”), el alcance de la “participación directa en las hostilidades” y la proporcionalidad. Existen otras diferencias sobre la aplicación del derecho de los derechos humanos, incluso extraterritorialmente, que afectan a la legalidad de la detención y la disponibilidad de control judicial, las transferencias de custodia y la devolución y el deber de investigar las muertes y proporcionar recursos individuales efectivos. Aunque la OTAN puede utilizar “acuerdos de normalización” para armonizar su implementación, su propósito principal es fomentar la interoperabilidad y solo se han adoptado en ámbitos limitados, como la detención y la capacitación.

50. En segundo lugar, los mecanismos de rendición de cuentas siguen estando poco desarrollados. En virtud del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la ISAF con el Afganistán, el personal de la ISAF estaba bajo la jurisdicción penal y disciplinaria exclusiva del país que había aportado los contingentes. En la práctica, algunas investigaciones nacionales no fueron independientes, imparciales ni eficaces, con pocos enjuiciamientos y una preferencia por medidas disciplinarias más leves. La OTAN no ejerció suficiente presión para promover la rendición de cuentas cuando los Estados miembros incumplieron sus obligaciones. Aunque la OTAN tenía el mando de la ISAF, la jurisdicción reservada a los países que aportaban contingentes limitaba su capacidad para actuar eficazmente contra las violaciones, pues solo podía investigar e informar de los resultados al país que había aportado los efectivos; tuvo que abstenerse de asignar tareas adicionales a las unidades o de solicitar su retirada. El acceso público a la información de la OTAN o de los Estados miembros también ha sido complicado.

51. La OTAN sostiene que no tiene obligaciones en virtud del derecho humanitario ni del derecho de los derechos humanos, ya que no es un Estado parte en los tratados⁸¹. El mejor planteamiento es que la OTAN está obligada por el derecho internacional consuetudinario y es responsable de sus propias violaciones⁸², es decir, de la conducta ilícita de sus órganos y agentes⁸³, entre los que se incluye el personal militar nacional plenamente adscrito⁸⁴ a la OTAN, y de un órgano estatal puesto a su disposición si ejerce un control efectivo sobre la conducta⁸⁵. Entre estos últimos se incluirían normalmente⁸⁶ los contingentes militares nacionales bajo el mando de la OTAN, a pesar de que el Estado contribuyente conserve la jurisdicción disciplinaria y penal e incluso si la conducta excede la autoridad o contraviene las instrucciones.⁸⁷ Las inmunidades de la OTAN ante los tribunales nacionales no obstan para que haya reclamaciones internacionales, incluida la protección diplomática de los nacionales perjudicados o un procedimiento de reclamaciones individuales que la OTAN podría establecer.

52. En tercer lugar, mientras la OTAN y sus socios promovían los esfuerzos de estabilización y reconstrucción civiles y militares de la ISAF, muchas agencias humanitarias y de desarrollo advirtieron de sus efectos negativos⁸⁸. Los equipos de reconstrucción provinciales militarizaron y politizaron la ayuda y la orientaron hacia las zonas más

⁷⁹ Véase <https://utrechtjournal.org/articles/10.5334/ujel.461>, págs. 146 y 150.

⁸⁰ Véase <https://lieber.westpoint.edu/united-states-most-rest-legal-interoperability-primer>.

⁸¹ Véase <https://utrechtjournal.org/articles/10.5334/ujel.461>, pág. 150.

⁸² David Nauta, *The International Responsibility of NATO and Its Personnel during Military Operations* (Leiden, Brill Nijhoff, 2017).

⁸³ Comisión de Derecho Internacional, artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, 2011, art. 6, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2011, vol. II, segunda parte.

⁸⁴ *Ibid.*, comentario al art. 7.

⁸⁵ *Ibid.*, art. 7.

⁸⁶ Excepto, por ejemplo, cuando un país que aporte contingentes imponga restricciones o salvedades que sustraigan su conducta al mando de la OTAN o interrumpan de cualquier otro modo dicho mando.

⁸⁷ Artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, art. 8.

⁸⁸ Véase <https://stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.by>.

inseguras, a menudo con el objetivo estratégico de inducir la cooperación civil. Ello puso en peligro los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia, incluida la asignación de la ayuda en función de las necesidades, y debilitó la seguridad de los trabajadores humanitarios y de los beneficiarios civiles percibidos como afines a la ISAF o al Gobierno. Aunque se fomentó el diálogo con los actores humanitarios y se mejoraron las orientaciones cívico-militares, las prioridades de la contrainsurgencia tendieron a prevalecer. Muchos proyectos eran a corto plazo o deficientes y es posible que la coordinación entre los Estados de la ISAF fuera defectuosa.

Operaciones militares dirigidas por África

53. Como se ilustra en el cuadro más abajo, las organizaciones regionales y subregionales de África se encuentran entre las que más han participado en operaciones militares de lucha contra el terrorismo. La Unión Africana ha dirigido tres misiones en Somalia; dos comunidades económicas regionales han dirigido misiones (la CEDEAO en Gambia y la SADC en Mozambique) y tres misiones han sido dirigidas por coaliciones subregionales (la Fuerza Especial Conjunta Multinacional de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad, la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel y la Iniciativa de Accra). Estas dos últimas se han visto obstaculizadas por los cambios de gobierno en tres países, que formaron su propia Alianza de Estados del Sahel en 2023. El Proceso de Nuakchot no ha desplegado fuerzas militares, pero es un foro de cooperación militar, de inteligencia y de seguridad fronteriza entre 11 Estados. Muchas misiones africanas fueron autorizadas por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, integrado por 15 miembros, y por el Consejo de Seguridad. Algunos mandatos mencionan expresamente la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento junto con otros objetivos, como la lucha contra la delincuencia organizada, la ayuda humanitaria **facilitadora** y la estabilización. Las actividades militares han incluido la alerta temprana y la preparación, el intercambio de inteligencia, el adiestramiento y las operaciones activas, incluida la “persecución” transfronteriza y la detención.

Operación	Lugar	Principales grupos armados (cuando se fundaron)	Autoridad	Duración	Efectivos
Misión de la Unión Africana en Somalia	Somalia	Al-Shabaab	Unión Africana, Naciones Unidas	2007-2022	22 000
Misión de Transición de la Unión Africana en Somalia				2022-2024	14 620
Misión de Apoyo y Estabilización de la Unión Africana en Somalia				2025-	12 626
Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano	Malí	Ansar Eddine, Organización de Al-Qaida en el Magreb Islámico	CEDEAO, Unión Africana, Naciones Unidas	2012-2013	9 620
Proceso de Nuakchot	Argelia, Burkina Faso, Chad, Côte d'Ivoire, Guinea, Libia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal	Varios	Estados participantes, Unión Africana	2013-	n/a

<i>Operación</i>	<i>Lugar</i>	<i>Principales grupos armados (cuando se fundaron)</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Duración</i>	<i>Efectivos</i>
Fuerza Especial Conjunta Multinacional	Camerún, Chad, Níger, Nigeria	Boko Haram	Comisión de la Cuenca del Lago Chad, Unión Africana, Naciones Unidas	2015-	10 000
Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel	Burkina Faso*, Chad, Malí*, Mauritania, Níger* (*se retiró en 2023)	Organización de Al-Qaida en el Magreb Islámico, Movimiento para la Unificación y la Yihad en África Occidental, Al Mourabitoun, Boko Haram.	Estados participantes, Unión Africana, Naciones Unidas	2017- (inactiva en la práctica desde 2023)	5 000
Iniciativa de Accra (incluida la Fuerza Especial Conjunta Multinacional desde 2022)	Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo. Observadores: Malí, Níger	Organización de Al-Qaida en el Magreb Islámico, Estado Islámico en el Gran Sáhara	Iniciativa de Accra	2017-	10 000
Misión de la SADC en Mozambique	Mozambique	Ansar al-Sunna/ ISIS-Mozambique	SADC, Unión Africana	2021-2024	2 210
Alianza de Estados del Sahel	Burkina Faso, Malí, Níger	Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin, Estado Islámico – Provincia del Sahel	Estados participantes	2023-	5 000 (propuesta en 2025)

54. Las organizaciones regionales no africanas han respaldado algunas misiones, como el apoyo aéreo de la OTAN a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) y el apoyo no bélico de la Unión Europea al Grupo de los Cinco del Sahel. Algunas misiones dirigidas por África han actuado junto a operaciones de paz de las Naciones Unidas, como en Malí y Somalia. También ha habido otras coaliciones presentes, como la Fuerza Especial Takuba (2020-2022) de fuerzas militares europeas lideradas por Francia para apoyar a Malí, la Coalición por el Sahel, más amplia, basada en la seguridad y el desarrollo, desde 2020, y el Grupo de Coordinación para África de la Coalición Mundial contra el Daesh, también multidimensional, que integra a 18 Estados de África más la Comunidad de Estados Saheloesafricanos, con 25 miembros, entre sus 87 socios. Algunos Estados han proporcionado también ayuda bilateral en los lugares donde se llevan a cabo misiones dirigidas por África. La proliferación de actividades organizadas por organizaciones africanas, actores regionales externos, las Naciones Unidas, coaliciones multilaterales y socios bilaterales hace indispensable una mayor coordinación para la protección de los derechos humanos.

55. Las misiones controladas y dirigidas por África en Estados africanos se caracterizan, potencialmente, por una mayor legitimidad política y mayor sensibilidad al contexto que las dirigidas por otras entidades. Pueden acometer más fácilmente actividades de “imposición de la paz” contra los grupos armados que las Naciones Unidas, que no son adecuadas para luchar militarmente contra el terrorismo⁸⁹ y correrían el riesgo de socavar su credibilidad, imparcialidad y función de establecimiento de la paz⁹⁰. Sin embargo, esos riesgos pueden trasladarse a la organización regional y a sus asociados. La autorización de misiones dirigidas por África por el Consejo de Seguridad y su financiación por las Naciones Unidas requieren

⁸⁹ A/70/95-S/2015/446, párr. 119; y A/77/345, párr. 25.

⁹⁰ A/77/345, párr. 27. Véase también <https://www.saferworld-global.org/resources/publications/1183-united-nations-peace-operations-in-complex-environments-charting-the-right-course>, pág. 29.

un análisis minucioso de sus repercusiones sobre los derechos humanos⁹¹. Entre los riesgos cabe citar: la exacerbación de los conflictos y la violencia contra los civiles; el empoderamiento de gobiernos no representativos y que violan los derechos, alimentando los agravios que sustentan los conflictos⁹²; la impunidad de las violaciones; la aplicación indebida de un paradigma antiterrorista a los conflictos armados convencionales; y la falta de medidas para abordar las violaciones de los derechos que propician el terrorismo, incluidas las privaciones socioeconómicas, la exclusión política y la mala gobernanza. Las Naciones Unidas deberían condicionar la financiación de las misiones regionales al respeto de los derechos humanos, por ejemplo a través de su política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.

56. Algunas misiones dirigidas por África han suscitado graves preocupaciones en materia de derechos humanos. En primer lugar, algunas fuerzas de África habrían violado el derecho humanitario o el derecho de los derechos humanos. La falta de reparación por las violaciones cometidas por la AMISOM en Somalia se convirtió en un agravio explotado por Al-Shabaab. El lado positivo es que empujó a la Unión Africana a reforzar la aplicación del derecho humanitario. En 2011, la AMISOM introdujo una “política de fuego indirecto” para restringir el uso de armas o municiones con una amplia zona de impacto en entornos poblados⁹³. La política comprendía, además, estimar los daños colaterales, mejorar la verificación de objetivos, mejorar la formación y las alertas a la población civil, elaborar informes tras los incidentes, atribuir responsabilidades y reparar los daños causados a la población civil por la AMISOM. Esta última estableció “zonas de alto el fuego” en torno a zonas civiles sensibles y un “Centro de Dirección del Fuego de la Fuerza”, revisó sus reglas de enfrentamiento y buscó mejores armas y tecnologías de determinación de objetivos. Desplegó asesores jurídicos a partir de 2010.

57. En su resolución 2036 (2012), el Consejo de Seguridad encomendó a la AMISOM que creara una Célula de Seguimiento, Análisis y Respuesta para las Bajas Civiles, que se puso en marcha en 2015, aunque con personal insuficiente. Recopiló datos sobre los daños a civiles causados por la AMISOM (pero no por otros actores) a fin de perfeccionar sus operaciones (mejorando la planificación, las políticas, los procedimientos y la instrucción) y responder a las pérdidas civiles (mediante disculpas, pagos *ex gratia* o asistencia en especie). Hasta 2017 no se aprobó una política formal sobre pagos *ex gratia* y la financiación fue insuficiente⁹⁴. Las acusaciones graves se sometían al examen de “juntas de investigación”, aunque no siempre se contaba con la cooperación de los países que aportaban contingentes. Esos países establecieron la jurisdicción disciplinaria y penal, pero rara vez la ejercieron respecto de violaciones del derecho humanitario. Daba la impresión de que las medidas adoptadas contribuían a reducir las presuntas violaciones, pero, con todo, seguían produciéndose incidentes.

58. En segundo lugar, los ataques a civiles perpetrados por Al-Shabaab y las violaciones cometidas por los asociados somalíes llevaron a la Unión Africana a elaborar su política de protección de los civiles. Las reglas de enfrentamiento de la AMISOM ya autorizaban a las fuerzas a proteger a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física, pero sin una estrategia más amplia. En la práctica, a menudo no se cumplieron las expectativas de protección de la población civil y la AMISOM se mostró reacia a intervenir debido a la escasez de recursos⁹⁵. En 2009, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana emprendió un proceso que dio lugar al proyecto de directrices de 2012 sobre la protección de

⁹¹ Véase <https://www.justsecurity.org/90688/counterterrorism-in-disguise-does-a-shift-towards-peace-enforcement-spell-a-death-knell-for-un-peacekeeping>.

⁹² A/77/345, párr. 31.

⁹³ Véase <https://international-review.icrc.org/articles/minimizing-civilian-harm-populated-areas-lessons-examining-isaf-and-amisom-policies>.

⁹⁴ Véase https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2582457/NUPI_Policy_Brief_3_2019_Rupesinghe.pdf?sequence=2&isAllowed=y, pág. 2.

⁹⁵ Paul D. Williams, “The ambiguous place of civilian protection in the African Union Mission in Somalia (AMISOM)”, en *Protecting Civilians in African Union Peace Support Operations: Key Cases and Lessons Learned*, Jide Martyns Okeke y Paul D. Williams, eds. (Durban (Sudáfrica), ACCORD, 2017), pág. 48.

los civiles, que contemplaba la protección a través del proceso político, la protección frente a la violencia, la protección de los derechos humanos y el establecimiento de un entorno protector.

59. En Somalia, a pesar de los esfuerzos para mejorar la protección de los civiles mediante políticas, estructuras (incluidos los oficiales de coordinación civil-militar), formación y coordinación, la implementación siguió siendo inadecuada⁹⁶. La AMISOM se vio constreñida por la falta de recursos, la debilidad del Gobierno nacional y de las fuerzas de seguridad, el despliegue inadecuado de las fuerzas somalíes, la fragmentación de los actores y las limitaciones relativas a la información sobre las amenazas. Las violaciones cometidas por las fuerzas del Estado de acogida que la AMISOM apoyaba infundieron animosidad entre las comunidades de víctimas e indujeron a pensar que la Unión Africana no respetaba el compromiso de su Acta Constitutiva relativo a la “no indiferencia” cuando los Estados miembros cometieran crímenes internacionales.

60. El decenio a partir de 2012 fue testigo de una avalancha de nuevas políticas para las operaciones de paz. En ellas se abordaron la explotación y los abusos sexuales (2018) y la protección de la infancia (2022), mientras que en 2018 se adoptó un plan de formación armonizado sobre la protección de los civiles. La Política de Conducta y Disciplina de la Unión Africana para las Operaciones de Apoyo a la Paz de 2018 se aplica a todas las operaciones de paz de la Unión Africana y a su personal militar y civil. Califica las violaciones del derecho humanitario y del derecho de los derechos humanos y otros daños civiles de “falta grave” y motivo de medidas disciplinarias y penales. La Unión Africana tiene autoridad sobre su propio personal, mientras que los países que aportan contingentes conservan la jurisdicción disciplinaria y penal. La política aborda la prevención, la aplicación y los recursos. Cuando la Unión Africana determine que un país que aporta contingentes no ha actuado, deberá informar de ello al Consejo de Paz y Seguridad para que adopte las medidas oportunas. En la práctica, se requiere una defensa más enérgica por parte de la Unión Africana cuando los Estados no garanticen la rendición de cuentas⁹⁷.

61. Desde 2022, la Unión Africana ha consolidado sus esfuerzos elaborando, con el apoyo de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, el Marco Estratégico de la Unión Africana para el Cumplimiento y la Rendición de Cuentas en las Operaciones de Apoyo a la Paz, destinado a mejorar el cumplimiento del derecho humanitario, el derecho de los derechos humanos y la conducta y disciplina en el marco de las operaciones de apoyo a la paz de la Unión Africana. En su resolución 2719 (2023) sobre la financiación por las Naciones Unidas de las operaciones de paz en África, el Consejo de Seguridad hizo hincapié en la necesidad de que las operaciones de la Unión Africana financiadas por las Naciones Unidas cumplieran el Marco y la política de diligencia debida en materia de derechos humanos. En 2023, en virtud del Marco, la Unión Africana aceleró la adopción de la Política de la Unión Africana sobre la Protección de los Civiles en las Operaciones de Apoyo a la Paz y la Política de la Unión Africana sobre la Selección y el Cribado de Personal para Operaciones de Apoyo a la Paz, que son más amplias. Se incorporó un plan de estudios de la Unión Africana sobre el cumplimiento y la rendición de cuentas a la formación impartida a la Misión de Transición de la Unión Africana en Somalia (ATMIS), la Fuerza Especial Conjunta Multinacional, la Misión de la SADC en Mozambique y la CEDEAO. Las prioridades actuales del Marco son: perfeccionar la gestión de casos para hacer frente a las infracciones; denunciar las conductas indebidas; proporcionar asistencia y vías de recurso a las víctimas; y aplicar la Política de Diligencia Debida en materia de Derechos Humanos. También debe hacerse hincapié en el fortalecimiento de la formación y la recopilación de datos. Sin embargo, la Unión Africana aún no cuenta con una política propia de diligencia debida en materia de derechos humanos para el apoyo que presta a las misiones dirigidas por África fuera del marco de la Unión Africana.

62. Los principales retos son la aplicación sistemática del Marco en misiones y actores regionales y nacionales dispares, en particular las dirigidas por las comunidades económicas regionales de África en virtud del principio de subsidiariedad de la Unión Africana, que

⁹⁶ Véase <https://www.ajol.info/index.php/ajcr/article/view/255574>, págs. 19 y 20.

⁹⁷ Véase <https://africacenter.org/spotlight/african-led-peace-operations-a-crucial-tool-for-peace-and-security>.

tienen capacidades institucionales diferentes, y la operacionalización de la Fuerza Africana de Reserva para futuras misiones antiterroristas. El Marco no se aplica a las misiones *ad hoc* dirigidas por África que no son operaciones de la Unión Africana pero que están autorizadas por ella o reciben su apoyo. La Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel aplicó su propio marco de cumplimiento, impulsado por la resolución 2391 (2017) del Consejo de Seguridad, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Unión Europea. La Fuerza Especial Conjunta Multinacional también se ha comprometido a institucionalizar el cumplimiento, pero su componente de derechos humanos cuenta con poco personal, financiación deficiente y acceso insuficiente a la información, y ha encontrado resistencia a las investigaciones por parte de algunos contingentes nacionales, dada la debilidad de su mando central. Al parecer, no se ha procesado a ningún miembro del personal de la Fuerza Especial Conjunta Multinacional, ésta no publica información detallada y sus zonas de operaciones no suelen ser accesibles para los observadores independientes. Por lo visto, los derechos humanos están menos sistematizados en la Iniciativa de Accra, entre otras cosas por falta de recursos, y los detalles sobre sus operaciones e investigaciones son escasos.

63. En tercer lugar, muchas misiones dirigidas por África han sido criticadas por seguir un enfoque excesivamente militarizado en lugar de una estrategia global y multidimensional. La labor de policía civil de la Unión Africana fue tardía e insuficiente en Somalia, mientras que la Fuerza Especial Conjunta Multinacional y la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel fueron misiones exclusivamente militares⁹⁸. Eso dejó a las comunidades en una situación de falta de seguridad, expuestas a la delincuencia organizada y sin confianza en las misiones. La caracterización de los grupos armados como “terroristas” ha restringido el espacio para la negociación táctica con ellos, incluso sobre el acceso humanitario y el trato a los prisioneros⁹⁹, y para el diálogo estratégico y el establecimiento de la paz, también en relación con el desarme, la desmovilización, la reintegración y la reconciliación¹⁰⁰. En su nota de orientación operativa de 2018 sobre el desarme, la desmovilización y la reintegración y la lucha contra el extremismo violento, la Unión Africana trató de conciliar el controvertido solapamiento entre el desarme, la desmovilización y la reintegración tradicionales, cuando existía un acuerdo de paz con los grupos armados, y la promoción por parte del Consejo de Seguridad del “enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración” de los presuntos terroristas en medio de conflictos en curso. El Consejo de Seguridad ha alentado el desarme, la desmovilización y la reintegración y el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración deben aplicarse de forma armoniosa en relación con Boko Haram, evitando la impunidad¹⁰¹, pero la Estrategia Regional para la Estabilización, la Recuperación y la Resiliencia de las Zonas de la Cuenca del Lago Chad Afectadas por Boko Haram sugiere que el desarme, la desmovilización y la reintegración no se aplican a los grupos incluidos en la lista del Consejo de Seguridad en ausencia de un acuerdo de paz¹⁰².

64. Además, algunas misiones dirigidas por África no han abordado adecuadamente las condiciones que propician el terrorismo¹⁰³, que van más allá de los determinantes religiosos o ideológicos para incluir las violaciones del Estado, la marginación socioeconómica, la exclusión política y los conflictos sin resolver, tal como se establece en el pilar 1 de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. A veces esto se debe a las preferencias de los donantes, que reducen el control de África sobre las misiones. Las actividades humanitarias y de desarrollo corren el riesgo de ser etiquetadas como medidas para prevenir o contrarrestar el extremismo violento, dados los intereses de los donantes, lo que distorsiona los objetivos imparciales y basados en las necesidades de dichas actividades. La AMISOM y la ATMIS tenían componentes de ayuda humanitaria, procesos políticos,

⁹⁸ Véase <https://issafrica.org/iss-today/community-oriented-policing-missing-link-in-au-counter-terrorism-operations>.

⁹⁹ A/77/345, párr. 39.

¹⁰⁰ Véase <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2023/06/The-growing-threat-of-terrorism-in-Africa.pdf>, pág. 8.

¹⁰¹ Resolución 2349 (2017) del Consejo de Seguridad, párrs. 29 y 31.

¹⁰² Véase <https://cblt.org/download/rss-strategy>, pág. 29.

¹⁰³ Véase <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2023/06/The-growing-threat-of-terrorism-in-Africa.pdf>, pág. 7.

estabilización y recuperación y colaboración con los líderes civiles y las comunidades. Su restablecimiento de la seguridad proporcionó espacio para la asistencia humanitaria y la reconstrucción de las infraestructuras, las elecciones y la transición política, pero con predominio del componente de seguridad. La AMISOM carecía de recursos para abordar adecuadamente el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes de Al-Shabaab, mientras que la resolución de controversias y la rendición de cuentas no se consideraban prioritarias, lo que pudo alimentar los agravios. La falta de financiación y las condiciones políticas del Estado de acogida impidieron la consecución de objetivos más amplios.

65. La Misión de la SADC en Mozambique también promovió la asistencia humanitaria en ese país. Su mejora parcial de la seguridad permitió que muchos desplazados regresaran a sus hogares y se le facultó tardíamente para llevar a cabo actividades de consolidación de la paz y gobernanza. Sin embargo, fue una misión militar de corta duración y escasa financiación, y las causas del conflicto quedaron en gran medida sin abordar. En el marco de la Iniciativa de Accra, se han realizado esfuerzos para prevenir la radicalización de los jóvenes, pero se trata ante todo de una alianza de inteligencia, militar y de seguridad fronteriza, al igual que el Proceso de Nuakchot. La Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel se creó en 2017 solamente con un mandato militar, pero su creador, el Grupo de los Cinco del Sahel, se fundó en 2014 para reforzar la cooperación tanto en materia de desarrollo como de seguridad. Sus actividades abordaron la asistencia humanitaria, el desarrollo rural, las infraestructuras, el empleo, la educación, la adaptación al cambio climático, la gobernanza y el estado de derecho. Cabe mencionar que la Fuerza Especial Conjunta Multinacional forma parte de un enfoque más amplio a través de la Estrategia Regional para la Estabilización, la Recuperación y la Resiliencia de las Zonas de la Cuenca del Lago Chad Afectadas por Boko Haram de 2018. Sus nueve pilares abordan: la cooperación política; la seguridad y los derechos humanos; el desarme, la desmovilización y la reintegración; la asistencia humanitaria; la gobernanza; la recuperación socioeconómica y la sostenibilidad ambiental; la educación la prevención del extremismo violento y la consolidación de la paz; y el empoderamiento e inclusión de las mujeres y los jóvenes. Los logros incluyen facilitar la asistencia humanitaria, el regreso de los refugiados, la reanudación del comercio y las actividades económicas y la desmovilización.

66. En cuarto lugar, otras formas de supervisión y rendición de cuentas mejorarían el respeto de los derechos humanos en las actividades militares regionales y subregionales de África. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos debería desempeñar un papel más importante de supervisión sobre el terreno y participar más en el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana. Las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales deberían participar más en la adopción de decisiones sobre las actividades militares¹⁰⁴, el vínculo entre la asistencia humanitaria, el desarrollo y la gobernanza, y el seguimiento y la evaluación. Por último, algunas actividades militares regionales de África no son suficientemente transparentes y debería facilitarse información pública más detallada sobre las operaciones, las violaciones, las investigaciones y la rendición de cuentas.

III. Recomendaciones

A. Implicación de la sociedad civil

67. Recomendaciones a las organizaciones regionales:

a) **Proporcionar vías, a todos los niveles, para la participación habitual, accesible, inclusiva y sustantiva de una diversidad de organizaciones de la sociedad civil en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de todas las medidas destinadas a prevenir y combatir el terrorismo y el extremismo violento, incluidas las actividades y operaciones militares;**

¹⁰⁴ Véase <https://spacesforchange.org/wp-content/uploads/2025/01/DOC-20250122-WA0020..pdf>.

b) Difundir información clara y accesible, en varios idiomas y teniendo en cuenta a las personas con discapacidad, sobre los distintos puntos de acceso y procesos de participación;

c) Evitar criterios de acreditación indebidamente restrictivos o formalistas para las organizaciones de la sociedad civil, entre otras cosas en lo relativo al registro, la auditoría y la financiación, y garantizar que los procedimientos sean públicos y accesibles;

d) Proporcionar financiación y asistencia administrativa adecuadas para apoyar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo el patrocinio de viajes en función de las necesidades, la facilitación de visados y la financiación de procedimientos internos y personal;

e) Proteger a los particulares y los grupos contra las represalias y la intimidación de los Estados miembros o de los actores de las organizaciones regionales por colaborar con esas organizaciones.

68. Recomendaciones a los Estados miembros de las organizaciones regionales:

a) Garantizar que sus leyes y prácticas en materia de lucha contra el terrorismo no limiten las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, el espacio cívico o la labor humanitaria de ninguna manera que sea ilícita, innecesaria, desproporcionada o discriminatoria;

b) Ejercer su influencia para ampliar formal e informalmente la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las organizaciones regionales, entre otras cosas mediante financiación;

c) Adoptar medidas individuales y colectivas significativas contra cualquier Estado miembro que ejerza represalias, o amenace con ejercerlas, contra las organizaciones de la sociedad civil por colaborar con las organizaciones regionales.

69. Las Naciones Unidas deberían condicionar la cooperación con las organizaciones regionales a una participación suficiente de la sociedad civil.

70. Las organizaciones de la sociedad civil deberían profundizar su conocimiento de las organizaciones regionales y su colaboración con ellas, mejorar la coordinación y promover la participación de las organizaciones locales y los grupos vulnerables.

B. Sanciones

71. Recomendaciones a las organizaciones regionales:

a) Basar las listas y sanciones únicamente en definiciones de terrorismo conformes con el derecho internacional de los derechos humanos y las normas internacionales sobre buenas prácticas¹⁰⁵, entre otras cosas excluyendo los actos reivindicativos, de protesta o de disidencia o las movilizaciones laborales que no tengan la intención de causar la muerte o lesiones graves de forma deliberada, la asistencia humanitaria independiente e imparcial y las actividades de las fuerzas armadas en conflictos armados regidos por el derecho humanitario o conformes con él;

b) Adoptar criterios legislativos que identifiquen los factores pertinentes para la inclusión en las listas de terroristas, como la gravedad, frecuencia y probabilidad de la amenaza para la población civil o la seguridad internacional o regional;

c) Aplicar rigurosamente las garantías procesales acordes con el derecho internacional y las mejores prácticas, incluidas las relativas a la notificación, la adopción de decisiones apolíticas, la revisión independiente y judicial, la divulgación de pruebas esenciales, el acceso a un abogado, la expiración oportuna de las listas y recursos rápidos y efectivos;

¹⁰⁵ A/HRC/16/51, párrs. 26 a 28.

- d) Prescribir un nivel de prueba claro y exigente para la inclusión en las listas, por ejemplo “motivos fundados para sospechar”, y no basarse en la mera existencia de una investigación, enjuiciamiento o condena;
- e) Consultar a los organismos regionales independientes de derechos humanos sobre las listas propuestas;
- f) Garantizar que cualquier medida restrictiva propuesta sea necesaria y proporcionada a las circunstancias individuales;
- g) Examinar con mayor detenimiento las sanciones aplicadas durante períodos prolongados.

C. Cooperación y operaciones de carácter militar

72. Recomendaciones a las organizaciones regionales:

- a) Abstenerse de autorizar o llevar a cabo operaciones militares que sean incompatibles con la prohibición estricta del uso de la fuerza militar según el derecho internacional;
- b) Evaluar exhaustivamente las repercusiones en materia de derechos humanos y derecho humanitario de toda actividad y operación militar propuesta y evitar o mitigar los riesgos;
- c) Adoptar y aplicar estrictamente una política de diligencia debida en materia de derechos humanos a todo apoyo al sector de la seguridad regional prestado a terceros, incluso condicionando la financiación y suspendiendo la cooperación, según sea necesario;
- d) Comprometerse política y jurídicamente a respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario consuetudinario y el derecho consuetudinario de los derechos humanos, incluso extraterritorialmente;
- e) Adoptar un marco integral y vinculante sobre el cumplimiento del derecho internacional y la protección de los civiles, con las políticas, procedimientos, orientaciones, mecanismos y recursos humanos y financieros necesarios;
- f) Velar por que todos los mandatos de misiones, los acuerdos con los países que aportan contingentes, las órdenes y directivas operacionales, las reglas de enfrentamiento, los procedimientos operativos estándar y otras orientaciones sean coherentes y exijan el cumplimiento del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos;
- g) Tomar todas las medidas posibles para armonizar las interpretaciones del derecho internacional humanitario y del derecho de los derechos humanos entre los países que aportan contingentes, de conformidad con el derecho internacional;
- h) Impartir capacitación previa al despliegue a las fuerzas militares sobre el derecho humanitario y el derecho de los derechos humanos;
- i) Garantizar que se disponga de asesores jurídicos para brindar asesoramiento a las fuerzas militares en derecho internacional;
- j) Asegurar que todo suministro de armas o municiones cumpla las normas internacionales sobre mejores prácticas en materia de regulación del comercio de armas, incluido el Tratado sobre el Comercio de Armas y el deber de garantizar el respeto del derecho humanitario;
- k) Mandatar a las fuerzas regionales para que protejan a los civiles, incluso de daños físicos por parte de agentes estatales y no estatales y mediante actividades de asistencia humanitaria y protección basada en los derechos humanos;
- l) Establecer políticas, procedimientos y mecanismos para prevenir, mitigar y remediar los daños civiles, entre otras cosas mediante una célula de rastreo de daños civiles, oficiales de derechos humanos y jurídicos, análisis después de los incidentes, la

garantía de cooperación por parte de los países que aportan contingentes y la coordinación con las Naciones Unidas y otros organismos de supervisión;

m) Velar por que se lleve a cabo una investigación exhaustiva, independiente e imparcial de todos los incidentes que causen daños civiles y de todas las denuncias creíbles de violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho de los derechos humanos;

n) Ofrecer pagos a título graciable y asistencia integral en especie a los civiles perjudicados por las operaciones;

o) Supervisar estrictamente la respuesta del país que aporta contingentes a las denuncias creíbles de violaciones para garantizar que se investiguen verdaderamente, se adopten las medidas disciplinarias o penales necesarias y se ofrezca reparación a las víctimas;

p) Cuando los países que aportan contingentes no adopten las medidas necesarias en respuesta a las violaciones, remitir el asunto al órgano político regional responsable para que estudie medidas correctivas, como la repatriación de las fuerzas, la retención de fondos o la suspensión de privilegios;

q) Promover y asegurar el control efectivo del comandante de la fuerza de la organización regional sobre los contingentes nacionales puestos a disposición de la misión;

r) Cuando los órganos o agentes de una organización regional sean responsables de un daño contrario a derecho o la organización ejerza un control efectivo sobre una conducta que cause dicho daño, garantizar que la organización disponga de mecanismos accesibles para proporcionar recursos efectivos, lo cual comprende las indemnizaciones;

s) Garantizar que las misiones militares se acompañen de una respuesta amplia en materia de lucha contra el terrorismo que conste de componentes de labor policial, desarrollo humanitario, derechos humanos, justicia y rendición de cuentas, gobernanza y sociedad civil, como parte de la misión o en estrecha coordinación con actores complementarios, y establecer protocolos para gestionar las relaciones con los actores humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos a fin de que no se comprometan la independencia, la imparcialidad y la neutralidad de estos;

t) Hacer posible un espacio para la negociación táctica y estratégica y el diálogo con los grupos armados y, cuando sea factible, para el desarme, la desmovilización y la reintegración o para el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración, cuando sea compatible con el derecho internacional;

u) Institucionalizar el papel de los organismos regionales de derechos humanos en la supervisión de las actividades militares y proporcionar suficientes recursos a esos organismos;

v) Facilitar información pública detallada sobre las actividades militares, incluidas las operaciones, las denuncias de violaciones, las investigaciones y las medidas de rendición de cuentas.

73. Las Naciones Unidas deben garantizar que la autorización y la financiación de las misiones regionales estén condicionadas al respeto de los derechos humanos, incluida la aplicación estricta de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos.