



Asamblea General

Distr. general
27 de agosto de 2024
Español
Original: inglés

Septuagésimo noveno período de sesiones

Tema 71 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

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

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe 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, presentado de conformidad con la resolución [72/180](#) de la Asamblea General y la resolución [49/10](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/79/150](#).

** El presente informe se presentó después del plazo establecido a fin de incluir la información más reciente.



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

Protección de los derechos humanos por las organizaciones regionales en la lucha contra el terrorismo: normas, cooperación, víctimas del terrorismo y rendición de cuentas

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 las normas regionales, la cooperación regional, las víctimas del terrorismo y la supervisión, la rendición de cuentas y los recursos regionales. El Relator Especial señala tanto buenas prácticas como deficiencias y recomienda mejoras.

I. Actividades del Relator Especial

1. En el Consejo de Derechos Humanos de marzo de 2024, el Relator Especial presentó su primer informe, en el que esbozaba sus prioridades, y mantuvo un diálogo interactivo con 50 Estados, dos instituciones nacionales de derechos humanos y 10 organizaciones de la sociedad civil. Coorganizó actos paralelos sobre las víctimas del terrorismo, sus prioridades y las vulneraciones perpetradas contra los niños detenidos en el noreste de la República Árabe Siria. Asimismo, copresidió en Ginebra una mesa redonda de expertos sobre cuestiones relacionadas con la lucha antiterrorista, informó a los grupos regionales de Estados y se reunió con representantes de Estados y de entidades de las Naciones Unidas. Otros trabajos llevados a cabo en Ginebra incluyeron numerosas comunicaciones e intervenciones en calidad de *amicus curiae*. Tres Estados aceptaron solicitudes de visitas oficiales a sus respectivos países.

2. Por lo que respecta a la estructura de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas en Nueva York, el Relator Especial es miembro activo del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista y sus grupos de trabajo, y se reunió con la dirección de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la Oficina del Ombudsman establecida en virtud de la resolución 1904 (2009) del Consejo de Seguridad y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Realizó presentaciones ante el Comité contra el Terrorismo, el Comité de Coordinación del Pacto Mundial y la secretaría del Pacto, y se dirigió a los Estados miembros en la sesión informativa trimestral organizada por la Oficina de Lucha contra el Terrorismo. Durante una visita académica a Nueva York, se reunió con numerosos Estados e informó a grupos regionales, intervino en las presentaciones del conjunto de herramientas del ACNUDH sobre el fortalecimiento de los derechos humanos en la estrategia y la política antiterroristas y del informe sobre el alcance de la colaboración entre la sociedad civil independiente y las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo. También realizó presentaciones en diversos actos sobre el compromiso de la sociedad civil.

3. El Relator Especial realizó una presentación ante la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en Viena, así como una comunicación por escrito; presentó una ponencia en un seminario de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito sobre combatientes terroristas extranjeros celebrado en la República Unida de Tanzania; y publicó una evaluación del proyecto de convención de las Naciones Unidas contra la ciberdelincuencia. Participó en el grupo de referencia para la redacción del Memorando de Bruselas del Foro Mundial contra el Terrorismo sobre mecanismos de supervisión y rendición de cuentas en la lucha contra el terrorismo, en el marco del cual realizó una presentación en Nairobi. En el marco de la elaboración del presente informe, el Relator Especial se reunió con organizaciones regionales de todo el mundo y realizó presentaciones ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Europa y el Comité Interamericano contra el Terrorismo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Realizó visitas académicas a Nepal, los Países Bajos, Francia, Bélgica, Gambia, Etiopía, Türkiye y Kenya, en cuyo marco mantuvo reuniones con los equipos de las Naciones Unidas en los países. Asistió al Tribunal de Apelación de París para escuchar el testimonio de las víctimas del atentado terrorista de Niza (Francia). También colaboró con cientos de organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo.

4. El Relator Especial realizó otras muchas presentaciones, entre ellas ante la Conferencia Panafricana sobre Derechos Humanos y Lucha contra el Terrorismo, celebrada en Kenya; la Conferencia del Día Internacional del Juicio Justo, celebrada en Filipinas; en un acto sobre seguridad fronteriza organizado por el Foro Mundial contra el Terrorismo; en un acto sobre exenciones humanitarias a las sanciones organizado por el Instituto Internacional para la Paz; en una sesión informativa sobre medidas administrativas organizada por el Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo; y en un acto con motivo de la concesión del Premio de la Paz de Sídney al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. También

ofreció sesiones informativas a representantes parlamentarios sobre conflictos, varias sesiones informativas públicas y a puerta cerrada sobre el uso indebido de las leyes antiterroristas, y seminarios sobre procedimientos especiales en varios países. Muchas de las declaraciones del Relator Especial están disponibles en el sitio web del mandato¹.

5. El Relator Especial agradece la asistencia prestada por la Universidad de Sídney, el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota, el Centro Leitner de Derecho Internacional y Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Fordham, Leigh Day Solicitors y London counsel. Reitera que se necesita una mayor cantidad de recursos financieros y humanos de los Estados miembros para cumplir eficazmente el mandato (A/HRC/55/48, párrs. 15 y 16) y colmar las lagunas en la protección de las víctimas. Insta a los Estados a que actúen en consonancia con su compromiso retórico con los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, financiando adecuadamente la supervisión internacional independiente de los derechos humanos por parte del titular del mandato, al igual que otras actividades internacionales de las Naciones Unidas en materia de lucha antiterrorista cuentan ya con financiación adecuada.

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

6. Las organizaciones regionales desempeñan un papel cada vez más importante en la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas a través de 38 instrumentos vinculantes (véase el anexo I²), un prolífico derecho indicativo e instituciones especializadas; sin embargo, en general, no han recibido suficiente atención en materia de derechos humanos. La solidaridad regional puede impulsar de forma productiva el establecimiento de normas y la cooperación teniendo en cuenta las características de las diferentes regiones. Como han señalado las partes interesadas, las organizaciones regionales pueden aportar soluciones regionales a los problemas regionales y promover la apropiación de normas y procesos. También pueden ser un puente constructivo entre lo universal y lo nacional a la hora de aplicar y estimular las normas mundiales. Al mismo tiempo, las iniciativas regionales de lucha contra el terrorismo pueden sufrir déficits de aplicación, dotación de recursos, supervisión y ejecución, así como divisiones políticas. Sus normas y prácticas también pueden colisionar en ocasiones con la legislación internacional sobre derechos humanos.

7. No es posible recoger en un solo informe las prolíficas y diversas actividades antiterroristas de las numerosas organizaciones regionales implicadas. El presente informe se centra en la protección de los derechos humanos en relación con: a) las normas regionales vinculantes; b) la cooperación regional; c) las víctimas del terrorismo; y d) la supervisión, la rendición de cuentas y los recursos. En un informe posterior se examinarán las medidas para prevenir y combatir el extremismo violento, incluidas las estrategias regionales, las condiciones propicias para el terrorismo, las sanciones y la lucha contra la financiación del terrorismo, la implicación de la sociedad civil, las operaciones militares regionales y las relaciones con las Naciones Unidas y con otros asociados³.

¹ Véase

<https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy>.

² Puede consultarse en

www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/reports/srct-report-protection-human-rights-regional-organisations-annex1.pdf. Véase también A/78/221, párrs. 26 y 41.

³ El presente informe no abarca el Foro Mundial contra el Terrorismo, el Grupo de Acción Financiera, la Organización del Tratado del Atlántico Norte ni las iniciativas militares, que se abordarán en futuros trabajos.

A. Normas regionales de lucha contra el terrorismo y derechos humanos

8. Los instrumentos de cooperación penal transnacional han hecho históricamente escasa referencia a los derechos humanos. Los convenios universales contra el terrorismo adoptados desde el decenio de 1970 se han limitado normalmente a garantizar el “trato justo” de los sospechosos, el acceso consular y la no discriminación en la extradición y la asistencia mutua. El supuesto tradicional era que la aplicación de la legislación internacional sobre derechos humanos en un segundo plano bastaría para proteger los derechos humanos, si bien los propios convenios iban dirigidos de forma restringida contra métodos específicos de terrorismo. La mayoría de los instrumentos regionales se adoptaron a partir de finales del decenio de 1990, cuando se aceleraron los esfuerzos antiterroristas. Algunos fueron más allá del limitado enfoque que posibilitan los instrumentos universales, acentuando la preocupación por los derechos humanos.

9. Un aspecto positivo es que muchos instrumentos regionales reconocen los derechos humanos, lo que se traduce en un aumento de las declaraciones políticas habituales de las organizaciones regionales en apoyo de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. En primer lugar, algunos instrumentos reconocen que el terrorismo viola los derechos humanos⁴, por lo que uno de los objetivos de la lucha contra el terrorismo es la protección de los derechos humanos⁵. En segundo lugar, la mayoría de los instrumentos regionales (aunque no todos⁶) reconocen la obligación de respetar los derechos humanos en general en la lucha contra el terrorismo⁷. Algunos instrumentos también hacen referencia al derecho regional de los derechos humanos⁸, al derecho internacional de los refugiados⁹, al derecho internacional

⁴ Preámbulos de la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo (1999), Convenio de la Organización de la Conferencia Islámica para la Lucha contra el Terrorismo Internacional (1999), la Convención de Shanghái para la Lucha contra el Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo (2001), la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002), el Convenio del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo sobre la Lucha contra el Terrorismo (2004), el Protocolo de la Convención de la OUA sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo (2004) (véase también la letra a) del apartado 1 del art. 3), la Convención de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) sobre la Lucha contra el Terrorismo (2007) y el considerando 2 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo.

⁵ Art. 2 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, 2005.

⁶ Convención Regional de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) sobre la Eliminación del Terrorismo (1987); Tratado de Cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes para Combatir el Terrorismo (1999).

⁷ Convenio de la Organización de la Conferencia Islámica para la Lucha contra el Terrorismo Internacional (1999); Convención de Shanghái para la Lucha contra el Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo (2001); Protocolo de enmienda al Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (2003); Convenio del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo sobre la Lucha contra el Terrorismo (2004); Convenio sobre la Cooperación en el Combate al Terrorismo Internacional, Delincuencia Transnacional Organizada y Tráfico Ilícito de Drogas de la Iniciativa del Golfo de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial (2009); Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2005); Convención de la ASEAN sobre la Lucha contra el Terrorismo (2007); considerando 35 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo.

⁸ apartado 1 del art. 22 de la Convención de la OUA sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo (1999); Protocolo de la Convención de la OUA sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo (2004); apartado 1 del art. 3 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2005); considerando 35 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo.

⁹ Apartado 2 del art. 15 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002); art. 10 de la Convención de la ASEAN sobre la Lucha contra el Terrorismo (2007).

humanitario o al derecho internacional en general¹⁰. Aunque muchos compromisos figuran en los preámbulos, algunos son vinculantes, ya sea como obligaciones positivas de respetar los derechos humanos¹¹ o, más comúnmente, como cláusulas de salvaguardia que prometen que el instrumento no afecta a los derechos humanos¹².

10. Solo un reducido número de instrumentos adoptan la buena práctica de señalar los derechos específicos afectados por los instrumentos en general o por medidas concretas contenidas en ellos¹³. Por ejemplo, el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, adoptado en 2005, y su Protocolo Adicional, adoptado en 2015, exigen que las medidas preventivas nacionales respeten los derechos humanos en general; que los delitos preparatorios para respeten las libertades de expresión, asociación y religión; y que los delitos en general sean necesarios y proporcionados para perseguir un objetivo legítimo y excluyan la arbitrariedad, la discriminación o el racismo¹⁴. En los considerandos no vinculantes, la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo menciona estas últimas salvaguardias y trata de proteger la libertad de expresión en relación con su delito de provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo (considerandos 39 y 40). La Directiva también aborda (en el apartado 2 de su art. 23) la libertad de los medios de comunicación. El Protocolo de la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo, adoptado en 2004, prohíbe la tortura, la discriminación y el racismo (letra k) del apartado 1 del art. 3).

11. Los instrumentos regionales también contienen salvaguardias concretas en ámbitos específicos, como el “trato justo” en los procedimientos judiciales¹⁵, el principio de legalidad y la presunción de inocencia en los delitos penales¹⁶, la no discriminación en la extradición o la asistencia mutua, el derecho de asilo¹⁷, la protección de datos¹⁸ y la protección de testigos¹⁹. Rara vez se mencionan las vulnerabilidades interseccionales, como el género o la discapacidad. Un instrumento enumera los motivos de no discriminación²⁰ y también aborda la cuestión de los niños en la imposición de sentencias²¹. Aunque la mayoría de los instrumentos dejan las penas en manos del derecho nacional, cabe destacar que uno de ellos alienta de manera encomiable a compartir las mejores prácticas en materia de rehabilitación y reinserción social de los delincuentes²². Ese mismo instrumento reafirma que el terrorismo no puede asociarse a ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo

¹⁰ Apartado 1 del art. 22 de la Convención de la OUA sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo (1999); considerando 37 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo; apartado 2 del art. 15 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002).

¹¹ apartado 1 del art. 15 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002).

¹² Por ejemplo, los instrumentos de la OEA, la SAARC, la OUA y la Unión Europea.

¹³ Art. 8 del Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2015); considerando 35 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo (en el que se enumera una docena de derechos).

¹⁴ Apartados 1 y 2 del art. 12 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2005) y art. 8 del Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2015).

¹⁵ Art. 4 de la Convención de la OEA para la Prevención y el Castigo de Determinados Actos de Terrorismo Internacional (1971); art. 8 de la Convención de la ASEAN sobre la Lucha contra el Terrorismo (2007); apartado 3 del art. 15 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002).

¹⁶ Considerando 35 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo.

¹⁷ Art. 6 de la Convención de la OEA para la Prevención y el Castigo de Determinados Actos de Terrorismo Internacional (1971).

¹⁸ Considerando 35 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo.

¹⁹ Cap. III de la Convención Árabe sobre la Represión del Terrorismo (1998).

²⁰ Considerando 35 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo.

²¹ *Ibid.*, párr. 15 4).

²² Art. 11 de la Convención de la ASEAN sobre la Lucha contra el Terrorismo (2007).

étnico²³. La referencia a los derechos humanos es más común en las estrategias regionales de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, pero suelen carecer de fuerza ejecutoria.

12. Diversos instrumentos reconocen el derecho internacional humanitario²⁴. Los instrumentos del Consejo de Europa y de la Unión Europea establecen que se entienden sin perjuicio del derecho internacional humanitario y excluyen las actividades de las fuerzas armadas en los conflictos armados tal y como se entienden estos términos en el derecho internacional humanitario²⁵, siguiendo los convenios universales posteriores a 1997. De manera singular, la Directiva 2017/541 de la Unión Europea exige además la prestación de actividades humanitarias por parte de organizaciones humanitarias imparciales reconocidas por el derecho internacional²⁶. Los instrumentos regionales que definen el terrorismo por referencia a los convenios universales incorporan implícitamente sus cláusulas de exclusión de las “fuerzas armadas”. La Convención de Shanghái para la Lucha contra el Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo, adoptada en 2001, excluye los atentados contra personas que participen activamente en las hostilidades de un conflicto armado (punto 1 del apartado 1 del art. 1), a imagen del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, adoptado en 1999.

13. Las salvaguardias del derecho humanitario son buenas prácticas que las organizaciones regionales deberían adoptar. A diferencia del instrumento del Consejo de Europa, las salvaguardias de la Unión Europea no son vinculantes y no se han aplicado en todos los Estados miembros. En algunos Estados se han legislado, pero los órganos jurisdiccionales no las han interpretado de manera coherente con el derecho internacional humanitario, por ejemplo, al no aplicar la cláusula de exclusión de las “fuerzas armadas” para incluir a los grupos armados no estatales²⁷. Un aspecto positivo es que los instrumentos africanos eliminan la ambigüedad al excluir expresamente tanto a las fuerzas gubernamentales como a los grupos armados organizados²⁸. La Unión Europea tampoco ha aplicado la cláusula de exclusión al replicar la definición de terrorismo contenida en la Directiva 2017/541 de la Unión Europea como base para imponer sanciones antiterroristas autónomas²⁹.

14. La problemática criminalización de las actividades protegidas por el derecho internacional humanitario, incluida la ayuda humanitaria y la atención médica, es bien conocida³⁰. La legislación regional de lucha contra el terrorismo debe evitar sin ambigüedades los conflictos con el derecho humanitario. También es deseable que los instrumentos regionales separen la regulación de los conflictos armados en general del derecho antiterrorista, con el fin de evitar criminalizar conductas que no son ilícitas según el derecho humanitario (como la mera participación en hostilidades) y no socavar así los incentivos al cumplimiento del derecho

²³ Art. 8 de la Convención de la ASEAN sobre la Lucha contra el Terrorismo (2007).

²⁴ Apartado 1 del art. 22 de la Convención de la OUA sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo (1999); Letra D) del art. 28 G del Protocolo de Enmiendas al Protocolo sobre el Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos (Protocolo de Malabo) (2014); Art. 19 del Protocolo Adicional de la Convención Regional de la SAARC sobre la Eliminación del Terrorismo (2004); apartado 2 del art. 15 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002); considerandos 37 y 38 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo.

²⁵ Apartados 4 y 5 del art. 26 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2005); considerando 37 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo.

²⁶ Considerando 38.

²⁷ Véase Ben Saul, “From conflict to complementarity: reconciling international counter-terrorism law and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, vol. 103, núms. 916 y 917 (abril de 2021).

²⁸ Letra D) del art. 28G del Protocolo de Malabo (2014); letra c) de la sección xl) del apartado 4 de la parte I de la Ley Modelo Africana sobre la Lucha contra el Terrorismo (2011).

²⁹ Apartado 3 del art. 1 de la posición común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC).

³⁰ Véanse el documento [A/75/337](#) e *International Review of the Red Cross*, vol. 103, núms. 916 y 917 (abril de 2021), págs. 1 a 762.

humanitario. El derecho internacional humanitario ya regula exhaustivamente la violencia en los conflictos armados, incluso tipificando como delito la violencia ilegítima contra los civiles. El enfoque basado en las “mejores prácticas” consiste en excluir las actividades de las fuerzas armadas –estatales y no estatales– que sean “conformes” con el derecho humanitario. Esto garantizaría que el derecho antiterrorista regional no socave el derecho humanitario, al tiempo que responsabilizaría, tanto en virtud del derecho humanitario como del antiterrorista, a los agentes estatales o no estatales que atenten contra la población civil. De este modo, se maximizan las vías para la rendición de cuentas y se da el mismo trato a conductas similares, independientemente del autor, lo que disipa las preocupaciones legítimas sobre el doble rasero en la regulación de la violencia comparable.

15. Cinco instrumentos regionales excluyen por razones operacionales la lucha por la libre determinación, de conformidad con el derecho internacional³¹. Las exclusiones no implican impunidad para la violencia ejercida por motivos relacionados con la libre determinación, que sigue estando sujeta a otras normas internacionales, pero la eximen de la represión legal como “terrorismo”. La comunidad internacional ha condenado reiteradamente el terrorismo como injustificable, independientemente del motivo o del autor³², sugiriendo que no puede haber exclusión para la libre determinación. Sin embargo, es bien sabido que diversos instrumentos ya excluyen la violencia de las fuerzas armadas estatales y no estatales en los conflictos armados, así como las “actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el ejercicio de sus deberes oficiales”, es decir, en tiempo de paz³³. Las definiciones de terrorismo no suelen limitarse a los ataques contra civiles, sino que se extienden a la violencia contra las autoridades del Estado. Según el derecho internacional, la lucha armada es permisible como forma de resistencia a la supresión por la fuerza de la libre determinación, con sujeción al derecho internacional humanitario y a la legislación de los derechos humanos³⁴. Este derecho legítimo debería tener cabida en los instrumentos antiterroristas, del mismo modo que se excluyen determinados tipos de violencia estatal y no estatal. Sin embargo, las exclusiones de los instrumentos regionales son demasiado amplias, puesto que excluyen cualquier tipo de violencia relacionada con la libre determinación, incluidos los ataques contra civiles (A/59/2005, párr. 91). El mejor enfoque consiste en no excluir la libre determinación como tal, sino a las fuerzas armadas en los conflictos armados, entendiendo que estas incluyen a las fuerzas de libre determinación, cuando actúan “de conformidad con” el derecho internacional humanitario³⁵.

16. Mientras que algunos instrumentos regionales siguen el enfoque sectorial de los delitos, rigurosamente circunscrito, que se adopta en los convenios universales contra

³¹ Letra a) del art. 2 del Convenio de la Organización de la Conferencia Islámica para la Lucha contra el Terrorismo Internacional; apartado 1 del art. 2 de la Convención Árabe sobre la Represión del Terrorismo (1998); apartado 1 del art. 3 de la Convención de la OUA sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo (1999); letra C) del art. 28 G del Protocolo de Malabo (2014); letra a) del art. 2 del Convenio del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo sobre la Lucha contra el Terrorismo (2004). Véase también la letra b) de la sección xl) del apartado 4 de la parte I de la Ley Modelo Africana sobre la Lucha contra el Terrorismo (2011).

³² Párr. 3 del anexo de la resolución 49/60 de la Asamblea General.

³³ Considerando 37 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo.

³⁴ Véase también el párr. 2 de la resolución 37/43 de la Asamblea General y el párr. 23 del documento *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, Separate Opinion of Judge Charlesworth, ICJ Reports 2024*.

³⁵ En virtud del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 (1977), apartado 4 del art. 1, y art. común. 3 de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949.

el terrorismo³⁶, otros adoptan definiciones más generales del terrorismo³⁷. El Consejo de Europa, por ejemplo, propone reproducir la definición de la Unión Europea³⁸. Los elementos de la mayoría de estas definiciones generales no satisfacen el principio de legalidad consagrado en la prohibición de la retroactividad de las penas, a saber, que los delitos deben definirse con precisión para informar de manera previsible a los individuos de la responsabilidad en la que pueden incurrir³⁹. Algunos también engloban actos que no son lo suficientemente graves como para caracterizarlos como de naturaleza genuinamente terrorista, incluidos los daños a la propiedad sin peligro para la vida. Los tres instrumentos regionales que abordan el “extremismo” y el “separatismo” presentan defectos similares⁴⁰. Como bien ha documentado el Relator Especial, la vaguedad y la amplitud excesiva permiten el uso indebido y politizado de las leyes antiterroristas y la vulneración de muchos derechos fundamentales. Estos problemas se agravan en los instrumentos regionales, puesto que el uso indebido puede producirse no solo en la aplicación nacional, sino también a través de la cooperación transnacional que facilitan estos instrumentos.

17. Puede haber un lugar legítimo para definiciones regionales adaptadas a las preocupaciones regionales, pero estas no pueden ser ajenas al derecho internacional de los derechos humanos. Además, las definiciones regionales que se aparten en exceso del amplio consenso internacional sobre el significado del terrorismo pueden socavar las perspectivas de una cooperación internacional óptima con Estados ubicados fuera de la región, ya que crean obstáculos para cumplir la norma de la doble incriminación en la extradición y la asistencia mutua y la no devolución. También pueden complicar los esfuerzos dirigidos a acordar un convenio general de las Naciones Unidas contra el terrorismo, en curso desde 2001. El Relator Especial aboga desde hace tiempo por adoptar definiciones que se ajusten a la resolución [1566 \(2004\)](#) del Consejo de Seguridad y a la definición modelo del Relator Especial (véase el párr. 28 del documento [A/HRC/16/51](#)). Además, es recomendable excluir de las definiciones los actos de apología, protesta, disidencia o acción colectiva cuando no causen la muerte o lesiones personales graves⁴¹, como en el caso de la Ley Modelo Africana sobre la Lucha contra el Terrorismo⁴².

³⁶ Convención Regional de la SAARC sobre la Eliminación del Terrorismo (1987); Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002); Convención de la ASEAN sobre la Lucha contra el Terrorismo (2007).

³⁷ Convención Árabe sobre la Represión del Terrorismo (1998); Convenio de la Organización de la Conferencia Islámica para la Lucha contra el Terrorismo Internacional (1999); Convención de la OUA sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo (1999); Convención de Shanghái para la Lucha contra el Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo (2001); Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo; Tratado de Cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes para Combatir el Terrorismo (1999); apartado 2 del art. 1 del Convenio del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo sobre la Lucha contra el Terrorismo (2004); Protocolo Adicional de la Convención Regional de la SAARC sobre la Eliminación del Terrorismo (2004); Convención Árabe sobre la Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo (2010). Véase también la sección xxxix del apartado 4 de la parte I de la Ley Modelo Africana sobre la Lucha contra el Terrorismo (2011).

³⁸ El Consejo de Europa propone reproducir la definición de la Unión Europea en un protocolo de modificación del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (véase <https://rm.coe.int/cdct-2024-06-plenary-list-of-decisions/1680afa1d>). Véase también la nota de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre la propuesta de revisión de la definición de delitos de terrorismo.

³⁹ Art. 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁴⁰ Convención de Shanghái para la Lucha contra el Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo (2001), Convención de la Organización de Cooperación de Shanghái contra el Terrorismo y Convenio de la Organización de Cooperación de Shanghái sobre la Lucha contra el Extremismo (2017). Véanse también los párrs. 12 y 15 del documento [A/HRC/43/46](#) y la nota de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE sobre la Convención de Shanghái para la Lucha contra el Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo.

⁴¹ Véase Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “CTED analytical brief: a commentary on the codification of the terrorism offence”, junio de 2024, pág. 17.

⁴² Letra a) de la sección xl) del apartado 4 de la parte I.

18. Aunque muchos instrumentos regionales criminalizan las formas tradicionales de responsabilidad incoada por delitos de terrorismo, algunos instrumentos recientes también establecen delitos preparatorios⁴³ relativos al adiestramiento, el reclutamiento, la participación en un grupo terrorista o la dirección de este, la provocación pública, las publicaciones terroristas y los viajes terroristas o la facilitación de viajes. Estos delitos pretenden intervenir en una fase más temprana que el derecho penal tradicional para desbaratar los preparativos del terrorismo, aun cuando no sea inminente ni se contemple un acto terrorista concreto, basándose en supuestos sobre la especial peligrosidad del terrorismo. Tales delitos tienen una función legítima, pero también plantean riesgos específicos para los derechos humanos, incluso cuando agravan el problema de una definición del terrorismo excesivamente amplia. Hasta en una región en la que los delitos preparatorios están redactados de forma relativamente estricta, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha expresado su preocupación por el hecho de que algunos delitos sean excesivamente amplios y carezcan de claridad y previsibilidad, atentando contra el principio de legalidad; puedan ser causalmente distantes de la comisión de cualquier acto terrorista; puedan limitar o impedir el ejercicio legítimo de determinados derechos; puedan plantear problemas para la prueba objetiva de la intención, lo que podría dar lugar a discriminación religiosa o de otro tipo; y puedan abarcar actividades que no sean genuinamente terroristas, incluidos movimientos no violentos, protestas públicas y actividades de organizaciones no gubernamentales⁴⁴. Sin embargo, la Comisión Europea rechazó en gran medida la petición de mayor claridad y orientación formulada por la citada Agencia⁴⁵.

19. En todas las regiones, los delitos preparatorios actuales y futuros deberían: a) exigir la intención de contribuir a sabiendas a la comisión de un delito genuinamente terrorista; b) implicar una relación de causalidad suficientemente próxima y un riesgo objetivo de comisión de dicho delito; c) contener elementos claramente definidos y previsibles; y d) ser estrictamente necesarios y proporcionados para perseguir un objetivo legítimo de seguridad⁴⁶. Además, debe proporcionarse orientación⁴⁷ y capacitación adecuadas y continuas sobre la interpretación de los delitos desde el respeto de los derechos, incluso para evitar la elaboración de perfiles o estereotipos discriminatorios en las actuaciones policiales y los procesamientos.

20. Varios instrumentos regionales incluyen delitos de terrorismo relacionados con la expresión⁴⁸. Los de la Organización de Cooperación de Shanghái, la Liga de los

⁴³ Arts. 5 a 7 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2005). Arts. 2 a 6 del Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2015) y arts. 5 a 12 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo.

⁴⁴ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Directive (EU) 2017/541 on Combating Terrorism: Impact on Fundamental Rights and Freedoms* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021). Véanse también las preocupaciones expresadas por la sociedad civil en Open Society Foundations *et al.*, “Joint civil society report on the fundamental rights impact of the EU Directive on Combating Terrorism”, noviembre de 2021.

⁴⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (COM/2021/701 final), pág. 7.

⁴⁶ Véase también Andrew Ashworth y Lucia Zedner, *Preventive Justice* (Oxford, Oxford University Press, 2014), págs. 103 a 116; Ben Saul, “Precursor crimes of international terrorism”, en *Precursor Crimes of Terrorism: the Criminalization of Risk in Comparative Perspective*, Cliver Walker *et al.* (eds.) (Northampton, Edward Elgar Publishing, 2022); y Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, *Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of “Foreign Terrorist Fighters” within a Human Rights Framework* (Varsovia, 2018), párrs. 37 y 38.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, Comisión Internacional de Juristas, *Counter-Terrorism and Human Rights in the Courts: Guidance for Judges, Prosecutors and Lawyers on Application of EU Directive 2017/541 on Combating Terrorism* (Ginebra, 2020).

⁴⁸ Art. 5 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2005). Art. 5 de la Directiva 2017/541 de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo; apartado 4 del art. 9 de la Convención de la Organización de Cooperación de Shanghái contra el Terrorismo (2009); y apartados 1, 6 y 7 del art. 9 del Convenio de la Organización de Cooperación de Shanghái sobre la Lucha contra el Extremismo (2017).

Estados Árabes (LEA) y el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo son especialmente vagas y excesivamente amplias, al referirse sin más criterios limitativos a conceptos como la “promoción”, la “defensa”, la “alabanza” o la “apología del reconocimiento” del terrorismo, así como a la difusión de símbolos terroristas. Con tales delitos se corre el riesgo de criminalizar ideas que “ofenden, consternan o molestan” y que están protegidas por la libertad de expresión en una sociedad pluralista, tolerante, amplia de miras y democrática⁴⁹. El Relator Especial ha recomendado anteriormente que los delitos de incitación se limiten a las conductas genuinamente terroristas; se ajusten a la legalidad, entre otras cosas evitando términos vagos como “enaltecimiento” o “promoción” del terrorismo; sean estrictamente necesarios y proporcionados para perseguir un objetivo legítimo de seguridad; incluyan un riesgo objetivo de que se produzca el acto incitado, y requieran una intención tanto de comunicar el mensaje como de incitar a un acto terrorista (A/HRC/16/51, párr. 31)⁵⁰. El Plan de Acción de Rabat también ofrece orientaciones sobre la apología del odio que incita a la violencia, para evaluar la expresión en función de: a) el contexto; b) el orador u oradora; c) la intención; d) el contenido y la forma; e) el alcance del discurso; y f) la probabilidad del resultado, incluida su inminencia (A/HRC/22/17/Add.4, párr. 29).

21. Además de tipificar como delito la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, la Directiva 2017/541 de la Unión Europea exige a los Estados miembros que retiren o bloqueen sin demora los contenidos en línea que constituyan provocación pública, con sujeción a las garantías adecuadas, a la necesidad y proporcionalidad, a la motivación y a la reparación judicial (art. 21). El Reglamento 2021/784 de la Unión Europea relativo a la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea establece normas adicionales, incluidas garantías procesales y derechos de revisión. Los expertos de los procedimientos especiales ya habían expresado anteriormente su preocupación, en su mayoría aún válida, de que el entonces proyecto de Reglamento infringiera las libertades de opinión, expresión, asociación, información y participación política⁵¹. Se critican aspectos como las definiciones excesivamente amplias de “contenido terrorista” (incluida la “exaltación”); la falta de tiempo suficiente y de independencia institucional en las decisiones sobre la eliminación de contenidos; la ausencia de una evaluación de la necesidad y la proporcionalidad, incluido el análisis contextual del significado del contenido (en particular en múltiples jurisdicciones); los riesgos que entraña la obligación adicional de los proveedores de servicios de alojamiento de filtrar ellos mismos los contenidos (lo que puede conllevar aversión al riesgo y censura preventiva y excesiva, el uso de herramientas automatizadas sin supervisión humana y unas condiciones de uso excesivamente restrictivas); y una atención inadecuada a las normas empresariales y de derechos humanos en el contexto de la regulación privatizada⁵². Una preocupación reciente es la politización excesiva de determinados contenidos relacionados con el conflicto entre Israel y Palestina⁵³. Dado el “efecto Bruselas”, por el que las normas de la Unión Europea pueden influir en la regulación mundial, es aún más importante que las medidas de la Unión Europea cumplan plenamente la legislación sobre derechos humanos.

⁴⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Handyside c. Reino Unido*, demanda núm. 5493/72, sentencia de 7 de diciembre de 1976, párr. 49.

⁵⁰ Véase también el párr. 46 de la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos (2011).

⁵¹ Comunicación núm. AL OTH 71/2018.

⁵² Comunicación núm. AL OTH 71/2018; European Digital Rights, “Between policy and reality: EDRI’s assessment of the implementation challenges in the troubled terrorist content online regulation”, 29 de mayo de 2024; y Tarik Gherbaoui y Martin Scheinin, “A dual challenge to human rights law: online terrorist content and governmental orders to remove it”, *European Journal of Human Rights*, vol. 1 (2023), pág. 3.

⁵³ European Digital Rights, “Between policy and reality: EDRI’s assessment of the implementation challenges in the troubled terrorist content online regulation”, 29 de mayo de 2024.

B. Cooperación regional

22. La mayoría de los instrumentos regionales exigen diversos tipos de cooperación transnacional, como en relación con las investigaciones, la extradición, la asistencia jurídica mutua, el intercambio de información, la prevención, la coordinación, la capacitación y la asistencia técnica. Algunos instrumentos facilitan la cooperación en ámbitos especializados, como las armas, la financiación del terrorismo, el control de fronteras, las maniobras conjuntas o las fuerzas antiterroristas especiales. La cooperación puede tener profundas implicaciones para los derechos humanos, sobre todo cuando los instrumentos no incorporan salvaguardias adecuadas de estos derechos y las protecciones nacionales y regionales de los derechos humanos son débiles.

23. Algunos instrumentos regionales permiten denegar la extradición y la asistencia mutua por motivos de discriminación, aunque la mayoría no exigen la denegación⁵⁴. Este tipo de cláusulas no existen en otros instrumentos⁵⁵. Un convenio incluye de manera encomiable cláusulas de salvaguardia en relación con la exposición a la tortura o a penas o tratos inhumanos o degradantes, así como con la pena de muerte o la cadena perpetua sin libertad condicional, pero no obliga a rechazarlas⁵⁶. Un instrumento permite denegar la cooperación por motivos de doble amenaza y doble incriminación⁵⁷, mientras que otro obliga a denegarla por razones de doble amenaza, amnistía y edad de responsabilidad penal, y la permite por doble incriminación⁵⁸.

24. Como mínimo, todos los instrumentos regionales que exijan la cooperación en materia penal deben incluir la no devolución como motivo obligatorio de denegación, en consonancia con su pleno alcance en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, incluso cuando exista un riesgo real de: privación arbitraria de la vida, incluida la pena de muerte cuando no sea compatible con el derecho internacional; desaparición forzada; detención arbitraria; tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; persecución; denegación flagrante de justicia (incluso por doble amenaza o retroactividad); violencia sexual y de género; u otras infracciones graves. También es una buena práctica permitir la doble incriminación como motivo de denegación.

25. Diversos instrumentos regionales exigen que se deniegue el estatuto de refugiado o el asilo a los presuntos autores de delitos de terrorismo⁵⁹. Aunque la mayoría exigen que dicha acción sea coherente con el derecho internacional, un reducido número de dichos instrumentos omiten esta calificación⁶⁰. Los riesgos de

⁵⁴ Art. 14 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002), art. 17 del Protocolo Adicional de la Convención Regional de la SAARC sobre la Eliminación del Terrorismo (2004); y apartado 1 del art. 21 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2005).

⁵⁵ Instrumentos de la LEA, la OCI, la OUA, la SAARC, la Organización de Cooperación de Shanghái y el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo.

⁵⁶ Apartados 2 y 3 del art. 21 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2005).

⁵⁷ Letras f) y g) del apartado 1 del art. 28 del Convenio del Consejo de Europa relativo al Blanqueo, Seguimiento, Embargo y Comiso de los Productos del Delito y a la Financiación del Terrorismo (2005).

⁵⁸ Arts. 3 y 4 de la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.

⁵⁹ Letra g) del apartado 2 del art. 4 de la Convención de la OUA sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo (1999); art. 16 del Protocolo Adicional de la Convención Regional de la SAARC sobre la Eliminación del Terrorismo (2004); Art. 7 del Convenio de la Iniciativa del Golfo de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica sobre Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo Internacional, la Delincuencia Organizada Transnacional y el Tráfico Ilícito de Drogas (2009); arts. 12 y 13 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002); art. 10 de la Convención de la ASEAN sobre la Lucha contra el Terrorismo (2007); y art. 21 del Convenio de la Organización de Cooperación de Shanghái sobre la Lucha contra el Extremismo (2017).

⁶⁰ Instrumentos de la OUA, de la Iniciativa del Golfo de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial y de la Organización de Cooperación de Shanghái.

denegación excesiva o abusiva del estatuto de refugiado en relación con el terrorismo hacen que sea muy conveniente incluir salvaguardias explícitas y estrictas para el derecho internacional de los refugiados y la legislación internacional de los derechos humanos. En relación con lo anterior, si bien existe una tendencia mundial hacia la exclusión o restricción de la excepción del delito político a la extradición, la variedad de conductas delictivas de diversa gravedad contempladas en los instrumentos regionales justifica un enfoque prudente por lo que respecta a su exclusión automática, en particular cuando la violencia no va dirigida contra civiles inocentes.

26. Muchas disposiciones relativas a la cooperación implican la recopilación y el intercambio transnacional de información personal, ya sea en el marco de procedimientos judiciales formales, la cooperación informal o espontánea de las fuerzas de seguridad o las listas de vigilancia de viajes terroristas. Los instrumentos regionales suelen hacer escasa referencia a la protección de los datos personales en estos contextos, aunque en algunas regiones se aplican protecciones exhaustivas⁶¹. Los organismos regionales manejan directamente una cantidad de datos cada vez mayor⁶². Un aspecto positivo es que las normas y directrices de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) regulan la protección de datos relativos al intercambio de datos biométricos y otros datos penales entre 17 Estados en el marco del Sistema de Información Policial de África Occidental⁶³. Es recomendable incluir en los instrumentos regionales salvaguardias explícitas para los datos personales de acuerdo con el derecho a la privacidad, en relación con el tratamiento de datos tanto a escala nacional como regional⁶⁴. Entre ellas se incluyen los principios de imparcialidad y legalidad, necesidad y proporcionalidad, no discriminación, transparencia, limitación de la finalidad, minimización de datos, exactitud, limitación de almacenamiento, seguridad de los datos y rendición de cuentas y recursos. Este mandato también ha identificado buenas prácticas específicamente en el intercambio de información de inteligencia (véase [A/HRC/14/46](#)).

27. Es necesario reforzar las salvaguardias cuando las organizaciones regionales manejan listas de personas o entidades “terroristas”. El Consejo de Ministros Árabes del Interior mantiene una lista negra de terroristas y grupos terroristas, basada en información proporcionada por los Estados, pero el proceso es político y no está basado en criterios o procedimientos jurídicos. El Consejo también distribuye órdenes nacionales de detención por terrorismo a los Estados participantes⁶⁵. Aunque aparentemente existe un procedimiento para impugnar y revisar las órdenes de detención, los titulares de mandatos de procedimientos especiales han comunicado al Consejo su preocupación por el hecho de que sus notificaciones rojas no parecen cumplir las obligaciones relativas a la no devolución, la no discriminación, la diligencia debida y el juicio justo, y pueden menoscabar las libertades de opinión y

⁶¹ Por ejemplo, el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (núm. 2016/679). Véase también el párr. 51 del presente informe. Véase también Mikaela Heikkilä y Elina Pirjatanniemi, “EU security and counter-terrorism policies and human rights”, en *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, Jan Wouters *et al.*, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2020), pág. 457.

⁶² Por ejemplo, el Sistema Africano de Comunicación Segura de la Organización Africana de Cooperación Policial (AFRIPOL), la Organización de Cooperación de los Jefes de Policía de África Oriental, la Agencia Policial del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, el Centro de Cooperación y Coordinación Policial de la OCI, la Unidad de la SAARC de Vigilancia de Delitos de Terrorismo, el Centro Antiterrorista de la Comunidad de Estados Independientes y la Estructura Regional contra el Terrorismo de la Organización de Cooperación de Shanghái.

⁶³ Ley complementaria A/SA.1/01/10 sobre la protección de datos personales en la CEDEAO y *West African Police Information System best practice guide on personal data protection* (2020).

⁶⁴ Párr. 10 de la observación general núm. 16 del Comité de Derechos Humanos (1988); [A/HRC/39/29](#); y resolución [77/211](#) de la Asamblea General.

⁶⁵ Acuerdo Árabe de Riad para la Cooperación Judicial (1983) y Convención Árabe sobre la Represión del Terrorismo (1998).

expresión⁶⁶. En África existen propuestas latentes para crear una orden de detención africana a través de la Organización Africana de Cooperación Policial (AFRIPOL) y una “lista de detención” de pasaportes, así como una orden de detención y una lista negra de terroristas de la CEDEAO. Los principios de derechos humanos aplicables a las listas de vigilancia⁶⁷ desarrollados por los procedimientos especiales son igualmente pertinentes para las organizaciones regionales.

28. Las organizaciones regionales asignan funciones antiterroristas a una amplia variedad de organismos con diferentes competencias y niveles de institucionalización. Se trata de centros, unidades, oficinas, grupos de trabajo, comités, reuniones, estructuras, puntos focales, enviados y coordinadores (véase el anexo II⁶⁸). Muchos organismos no cuentan con puestos dedicados específicamente a los derechos humanos ni con personas formadas en derechos humanos e integración de la perspectiva de género entre su personal, a menudo reducido, que suele proceder de las fuerzas del orden o de la administración pública. Algunos organismos recurren de manera puntual a expertos en derechos humanos de otras partes de la organización, como las oficinas de asesoramiento jurídico o de derecho internacional, o los mecanismos de derechos humanos, así como a consultores o expertos de las Naciones Unidas⁶⁹. También suele haber un marcado desequilibrio de género en la dotación de personal. Una de las partes interesadas de la región señaló que existe la idea errónea de que “la lucha antiterrorista es cosa de hombres”. Las mujeres son prácticamente invisibles en las prolíficas actividades, publicitadas en las redes sociales, de un organismo regional de lucha contra el terrorismo. Incluso allí donde existe una sólida experiencia técnica en derechos humanos, como en Europa, es vital garantizar el compromiso de los altos cargos con los derechos humanos y la igualdad de género.

29. El anterior titular del mandato identificó una diligencia debida inadecuada en materia de derechos humanos en la asistencia técnica prestada por algunas organizaciones regionales⁷⁰. La mayoría de las organizaciones no parecen disponer de políticas o procedimientos de diligencia debida en materia de derechos humanos que se apliquen sistemáticamente en la lucha contra el terrorismo. Es positivo que la Unión Europea haya adoptado en 2024 una política de diligencia debida en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario sobre el apoyo del sector de la seguridad a terceros⁷¹, basándose en otras políticas y siguiendo la política de diligencia debida en materia de derechos humanos sobre el apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a las Naciones Unidas instituida en 2011⁷². Los principios en los que se basan dichas políticas, entre ellos, la identificación y mitigación de riesgos, el seguimiento y la evaluación, y la rendición de cuentas y los recursos, deben aplicarse, según proceda, a las actividades de cooperación entre las organizaciones regionales y sus Estados miembros, y no solo a terceros Estados (como sucede en el caso de las políticas mencionadas), ya que en algunas regiones los Estados plantean graves riesgos para los derechos humanos. Como señaló una parte interesada regional, algunos miembros de los cuerpos policiales dicen: “no me hablen de los derechos humanos de los terroristas, porque los terroristas les arrebataron los derechos a sus víctimas”. Las organizaciones regionales deben adoptar políticas claras y exhaustivas de evaluación de los derechos humanos, aplicarlas en las decisiones relativas a la asistencia y, cuando la presten, informar

⁶⁶ Comunicaciones núms. OL OTH 71/2023, UA MAR 1/2023 y UA ARE 3/2022. Véase también el documento final de la consulta con la sociedad civil de Oriente Medio y el Norte de África sobre el impacto de las medidas de lucha contra el terrorismo en la sociedad civil y el espacio cívico y la comunicación presentada por MENA Rights Group

⁶⁷ Disponible en www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Terrorism/ApplicablWatchlisting.docx.

⁶⁸ Disponible en www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/reports/srct-report-protection-human-rights-regional-organisations-annex2.pdf.

⁶⁹ Por ejemplo, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Regional framework for the Arab States (2023–2028)”, 2023, págs. 23 a 25.

⁷⁰ Párrs. 26 a 36 y 56 a 60 del documento A/76/261.

⁷¹ Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>.

⁷² Véase el anexo del documento A/67/775-S/2013/110.

públicamente y con transparencia sobre las actividades llevadas a cabo y garantizar mecanismos de denuncia y recursos accesibles. Muchos organismos antiterroristas carecen de recursos suficientes, por lo que los Estados deben destinar fondos adecuados para personal experto en derechos humanos y evaluaciones de impacto.

30. Es fundamental que las organizaciones regionales impliquen de manera significativa a diversas organizaciones de la sociedad civil en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de sus actividades antiterroristas, incluso para evaluar y mitigar de manera constructiva sus repercusiones en los derechos humanos. Hoy en día existe un amplio reconocimiento de que la participación de expertos y de la sociedad civil de base en los esfuerzos de lucha contra el terrorismo en general es inestimable, pero muchas organizaciones regionales han tenido una participación limitada hasta el momento⁷³.

C. Derechos de las víctimas del terrorismo

31. Los instrumentos (internacionales y regionales) de lucha contra el terrorismo protegen implícitamente a las víctimas, al prevenir las amenazas terroristas y proporcionar verdad y justicia mediante el enjuiciamiento de los autores de actos terroristas. Algunos instrumentos reconocen también el principio de personalidad pasiva (nacionalidad de la víctima) como base de la jurisdicción penal. Si bien los instrumentos universales, salvo algunas excepciones, no han prestado una atención explícita a las víctimas⁷⁴, las organizaciones regionales han otorgado a estas un mayor reconocimiento en los instrumentos regionales, así como en las declaraciones políticas y en las estrategias, los planes y las directrices regionales. No obstante, las normas vinculantes son limitadas y existe un amplio margen para mejorar la protección jurídica de las víctimas en la mayoría de las regiones, idealmente incorporando las mejores prácticas en las Disposiciones Legislativas Modelo de las Naciones Unidas para Apoyar las Necesidades de las Víctimas del Terrorismo y Proteger sus Derechos⁷⁵.

32. Siete instrumentos regionales vinculantes abordan el tema de las víctimas, pero la mayoría solo lo hace de forma breve. Dos instrumentos se limitan a exigir a los Estados que presten “la asistencia necesaria a las víctimas del terrorismo”⁷⁶. Ninguno de los dos define el concepto de “víctima”, desarrolla el contenido de la asistencia ni reconoce a las víctimas como titulares de derechos, ni mucho menos las considera partes interesadas con derecho a una consulta activa. Otros dos instrumentos exigen⁷⁷ o alientan⁷⁸ a los Estados a indemnizar a las víctimas del terrorismo con bienes confiscados en relación con el terrorismo. Ninguno de los dos exige a los Estados que, ante la existencia de una responsabilidad objetiva, proporcionen recursos cuando no se recuperen bienes de un delincuente. Otro instrumento fomenta (pero no exige)

⁷³ Matthew Schwartz *et al.*, *Independent Civil Society-UN Counterterrorism Engagement: A Scoping Report* (Washington, D. C., Global Centre on Cooperative Security and Rights and Security International, 2024).

⁷⁴ Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (1979), art. 3, apartados 1 (deber de aliviar la situación de un rehén y asegurar su liberación) y 2 (restitución de bienes); y Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999), art. 8, apartado 4 (mecanismos para financiar a las víctimas con fondos confiscados procedentes de delitos de financiación del terrorismo).

⁷⁵ Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, Asamblea Parlamentaria, “Resolution on victims of terrorism”, 2022, párr. 26.

⁷⁶ Punto 4 del apartado II del art. 3 de la Convención Árabe sobre la Represión del Terrorismo (1998) y punto 4, letra B) del art. 3 del Convenio de la Organización de la Conferencia Islámica para la Lucha contra el Terrorismo Internacional.

⁷⁷ Letra c) del apartado 1 del art. 3 del Protocolo de la Convención de la OUA sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo (2004).

⁷⁸ Apartado 2 del art. 25 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2005).

la protección de las víctimas en los procedimientos penales⁷⁹, pero no en otros contextos.

33. El Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo ofrece una mayor protección al exigir a los Estados partes que protejan y apoyen a las víctimas de actos terroristas cometidos en su territorio, lo que podrá incluir asistencia financiera e indemnizaciones (art. 13). La posibilidad de brindar asistencia financiera o de conceder indemnizaciones es un aspecto positivo, pero no es obligatoria, y la disposición está restrictivamente sujeta a la “legislación interna” y a los “sistemas nacionales adecuados”. El instrumento tampoco incluye disposiciones relativas a las víctimas transfronterizas. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha observado que los instrumentos existentes no se han aplicado plenamente y ha pedido un enfoque más sistemático⁸⁰. En 2005, el Consejo de Europa también adoptó directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas, que abordan la asistencia urgente y continuada (incluido el apoyo médico, psicológico, social y material), la investigación y el enjuiciamiento, la justicia y el acceso a ella, la protección, la información y la capacitación. Las directrices se revisaron en 2017⁸¹, entre otras cosas con el fin de alentar a los Estados a crear marcos y estructuras jurídicas y administrativas y fondos de compensación⁸². También está disponible un comentario. Las directrices son una iniciativa positiva y han influido en la práctica nacional, pero no sustituyen a las obligaciones prescriptivas equivalentes recogidas en los tratados.

34. La Unión Europea ofrece las protecciones vinculantes más completas. En primer lugar, la Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos se aplica a todas las víctimas de delitos y aborda los derechos de información y apoyo, participación en el procedimiento penal, protección, necesidades específicas, capacitación, y cooperación y coordinación de los servicios. Las medidas detalladas recogidas en la Directiva abordan de manera positiva muchas de las necesidades de las víctimas del terrorismo, mientras que los considerandos no vinculantes 16 y 57 reconocen las necesidades especiales de las víctimas en términos de asistencia, protección y reconocimiento. La Unión Europea ha identificado deficiencias en la aplicación⁸³, aunque dispone de un sólido sistema de seguimiento y ejecución de la transposición al derecho nacional. En 2023, la Comisión Europea propuso reforzar el acceso a la información, la protección, el apoyo especializado a las víctimas vulnerables (incluidas las víctimas del terrorismo), la participación en los procedimientos penales y el cobro de indemnizaciones a los delincuentes⁸⁴. Sin embargo, algunas propuestas progresistas no salieron adelante, como las normas mínimas sobre protección, los derechos a participar en un procedimiento penal y a recibir asistencia jurídica como parte en él y las normas mínimas sobre indemnizaciones, incluidas las cuantías de estas.

35. En segundo lugar, la Directiva 2004/80/CE sobre indemnización a las víctimas de delitos obliga a los Estados a establecer un sistema de indemnización “justo y adecuado” para las víctimas de delitos violentos cometidos en sus territorios y a

⁷⁹ Art. 7. 2) 8) de la Convención de la Organización de Cooperación de Shanghái contra el Terrorismo (2009).

⁸⁰ Resolución 2303 (2019) del Consejo de Europa sobre la protección y el apoyo a las víctimas del terrorismo, párr. 3.

⁸¹ Disponible en <https://edoc.coe.int/en/terrorism/7544-protection-of-victims-of-terrorist-acts.html>.

⁸² Véase también Consejo de Europa, “Guidelines on human rights and the fight against terrorism”, julio de 2002, art. XVII, y Consejo de Europa, Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos (1983), art. 2.

⁸³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo [COM(2020) 188 final]. Véase también Aleksandra Ivanković et al., *VOCIARE Synthesis Report* (2018).

⁸⁴ Véase https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-eu_en#:~:text=On%2012%20July%202023%2C%20the,Directive%20adopted%20in%20June%202022.

cooperar en lo referente a las víctimas transfronterizas. Los regímenes de indemnización se dejan en gran medida en manos del derecho nacional y la Directiva no enumera las categorías de daños ni las bases para cuantificar las indemnizaciones. El Parlamento Europeo ha expresado su preocupación por las “flagrantes disparidades” en las indemnizaciones entre los Estados miembros⁸⁵.

36. En tercer lugar, la Directiva 2017/541 establece medidas adicionales en favor de las víctimas del terrorismo, que incluyen la atención inmediata y duradera a sus necesidades específicas; el apoyo médico, emocional y psicológico; el suministro de información pertinente; una respuesta de emergencia coordinada y global; asistencia jurídica a las partes en los procedimientos penales; la protección de la integridad física y la dignidad y contra la intimidación y las represalias; e información, asistencia y apoyo a las víctimas residentes en otro Estado miembro (arts. 24 a 26). En las revisiones llevadas a cabo en 2020 y 2021 se identificaron deficiencias en la aplicación⁸⁶, sobre todo en situaciones transfronterizas y en lo referente al intercambio de información⁸⁷. En 2018, el Consejo Europeo aprobó unas conclusiones sobre la mejora del apoyo a las víctimas del terrorismo, en las que instaba a los Estados miembros a designar puntos de contacto nacionales para facilitar información y asistencia. Sin embargo, la medida no era obligatoria y no todos los Estados lo hicieron⁸⁸.

37. El *Manual de la UE sobre víctimas del terrorismo*, publicado en 2021, ofrece asistencia en la aplicación de las normas mencionadas. También existen 26 manuales nacionales complementarios. La Estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de las víctimas (2020-2025) reconoce además las necesidades especiales de las víctimas del terrorismo. Desde el punto de vista institucional, el Centro de Asesoramiento de la UE para las Víctimas del Terrorismo se creó en 2020 en concertación con las organizaciones de apoyo a las víctimas y promueve la aplicación de las normas de la Unión Europea mediante material de orientación, capacitación e intercambio de información, actuando como centro de conocimientos especializados. Se trata de la única entidad dedicada a las víctimas creada por una organización regional. Además, la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización de la Unión Europea cuenta con un grupo de trabajo sobre víctimas del terrorismo para amplificar sus voces y prevenir la radicalización. El coordinador de la UE para la lucha contra el terrorismo es uno de los 34 miembros de la Plataforma de la Unión Europea en favor de los derechos de las víctimas. La Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal facilita la presentación de solicitudes de asistencia mutua relacionadas con los derechos de las víctimas.

38. Aunque los planteamientos de la Unión Europea y el Consejo de Europa son bastante completos, aún quedan aspectos por mejorar. Las víctimas se limitan a las directamente afectadas y a sus familiares cercanos⁸⁹, si bien el Parlamento Europeo ha alentado a ampliar el apoyo a las víctimas indirectas, como los testigos presenciales y los equipos de respuesta inicial, y ha pedido que se adopte una definición común de la condición de víctima del terrorismo⁹⁰. No existen normas mínimas sobre los motivos y la evaluación de la cuantía de la indemnización, a diferencia de las normas internacionales, ni disposiciones sobre indemnizaciones posteriores en caso necesario; además, los procedimientos podrían simplificarse y

⁸⁵ Párr. 75 del documento P8_TA(2018)0229. Véase también el párr. 218 del documento P8_TA(2018)0512 y la Estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de las víctimas (2020-2025).

⁸⁶ Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0619%3AFIN>.

⁸⁷ Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0701>.

⁸⁸ La Presidencia alemana del Consejo sugirió una serie de buenas prácticas en relación con los puntos de contacto nacionales (véase <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13175-2020-REV-1/en/pdf>).

⁸⁹ Letra a) del apartado 1 del art. 2 de la Directiva 2012/29/UE y apartado 1 del principio I de las Directrices del Consejo de Europa sobre la protección de las víctimas de actos terroristas (2017), directriz I.

⁹⁰ Párrs. 201 y 204 del documento P8_TA(2018)0512.

agilizarse⁹¹. El Parlamento Europeo también ha solicitado la creación de un fondo europeo de ayuda a las víctimas⁹² o la ampliación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea a los actos terroristas⁹³.

39. Al igual que en otras regiones, las normas europeas no abordan adecuadamente otras formas de reparación, en particular la satisfacción, como las conmemoraciones públicas o los homenajes a las víctimas, ni la prevención de la reaparición del terrorismo (incluida la lucha contra las condiciones que lo propician). Es positivo que las directrices del Consejo de Europa sobre la protección de las víctimas de actos terroristas exijan el reconocimiento y el recuerdo de las víctimas, y que la Estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de las víctimas fomente la conmemoración (por ejemplo, monumentos conmemorativos, museos y medallas), pero estas directrices no son vinculantes. Cada año, la Unión Europea conmemora el Día europeo en recuerdo a las víctimas del terrorismo; otras regiones celebran el Día Internacional de Conmemoración y Homenaje a las Víctimas del Terrorismo⁹⁴. La Unión Europea y la Organización de Cooperación Islámica (OCI) son miembros del Grupo de Amigos de las Víctimas del Terrorismo, una iniciativa de carácter oficioso, y la Unión Europea brindó su apoyo al Congreso Mundial de Víctimas del Terrorismo, auspiciado por las Naciones Unidas.

40. El Parlamento Europeo ha recomendado tipificar como delito el enaltecimiento de un acto específico de terrorismo, ya que humilla a las víctimas y causa victimización secundaria al dañar la dignidad y la recuperación de las víctimas⁹⁵. Sin embargo, dependiendo de su definición, dicho delito podría atentar injustificadamente contra la libertad de expresión. De hecho, existe preocupación por la escasa claridad del alcance y el uso indebido del delito de provocación pública para cometer un delito de terrorismo y los riesgos de enjuiciar a quienes realicen declaraciones que se perciban como humillantes para las víctimas⁹⁶.

41. En otras regiones, aparte de los instrumentos mencionados, la atención a las víctimas ha sido limitada. Los Principios y Directrices sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos en la Lucha contra el Terrorismo en África, adoptados por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, contienen tres apartados en los que se aborda una definición amplia de las víctimas del terrorismo, la protección y la justicia a través de la investigación y la rendición de cuentas. Aunque estas referencias invocan normas internacionales, no tratan sobre la asistencia, la indemnización y la satisfacción, ni sobre otras medidas. La Declaración de la Reunión Africana de Alto Nivel sobre Lucha contra el Terrorismo, celebrada en Abuja en 2024 y refrendada por la Unión Africana, solamente alienta de forma breve a colaborar para ofrecer asistencia, apoyo y protección a las víctimas⁹⁷. El Centro de la Unión Africana para la Lucha contra el Terrorismo administra una red en favor de las víctimas del terrorismo. En 2022, los Estados partes en la Convención Interamericana contra el Terrorismo formularon una serie de recomendaciones en relación con la protección, la verdad, la justicia, el resarcimiento y la reparación para las víctimas del terrorismo. La Liga de los Estados Árabes elaboró una ley modelo sobre las víctimas del terrorismo, pero su aplicación es limitada.

42. Algunas estrategias regionales han prestado atención a las víctimas. En su estrategia regional para la estabilización, recuperación y resiliencia de las zonas de la cuenca del lago Chad afectadas por Boko Haram, la Unión Africana reconoce la necesidad de prestar asistencia integral a las personas desplazadas y a las

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Párr. 72 del documento P8_TA(2018)0229.

⁹³ Párr. 217 del documento P8_TA(2018)0512.

⁹⁴ LEA y Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo.

⁹⁵ Párr. 212 del documento P8_TA(2018)0512. Véase también el párr. 56 del documento P8_TA(2018)0229.

⁹⁶ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Directive (EU) 2017/541 on Combating Terrorism: Impact on Fundamental Rights and Freedoms, opinion 2*.

⁹⁷ Párrs. 42 y 55 de la Declaración de la Reunión Africana de Alto Nivel sobre la Lucha contra el Terrorismo, 22 y 23 de abril de 2024.

comunidades afectadas por el conflicto de Boko Haram, incluida la asistencia humanitaria; un retorno seguro y digno; protección y seguridad; apoyo psicosocial específico para personas traumatizadas; e intervenciones comunitarias dirigidas a promover la cohesión social y la consolidación de la paz (objetivos estratégicos 13 a 16). La Declaración Política sobre una Posición Común contra el Terrorismo de la CEDEAO, aprobada en 2013, incluía un amplio pilar titulado “Reparación”, pero en la práctica los avances fueron escasos. Por el contrario, algunas estrategias regionales se han centrado en la rehabilitación y reintegración de ex terroristas, sin prestar una atención equiparable a sus víctimas⁹⁸. La Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) tiene un interés incipiente en ayudar a las víctimas, incluso a través de la justicia restaurativa, en el contexto restringido de la rehabilitación y reintegración de antiguos extremistas violentos, mientras que la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN está realizando consultas para obtener recomendaciones relativas a la protección de las víctimas⁹⁹. El Centro de Excelencia Regional contra el Terrorismo de la Organización de Cooperación de los Jefes de Policía de África Oriental ha publicado investigaciones para orientar la legislación y la política sobre víctimas en determinados Estados¹⁰⁰.

43. En general, las entidades regionales de lucha contra el terrorismo rara vez han recibido un mandato explícito en relación con las víctimas, y la mayoría de las organizaciones regionales no les han prestado suficiente atención normativa o programática. Es positivo que el llamamiento conjunto de las Naciones Unidas para la lucha contra el terrorismo en África proponga avanzar en la cooperación regional en lo referente a las víctimas y que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Dependencia de Víctimas del Terrorismo de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo hayan tenido cierta implicación regional, aunque esta no ha sido sistemática. Estos esfuerzos podrían verse incrementados mediante un apoyo político de alto nivel. La resolución 73/305 de la Asamblea General sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional para asistir a las víctimas del terrorismo no menciona a las organizaciones regionales, y las futuras resoluciones temáticas deberían hacerlo.

D. Supervisión, rendición de cuentas y recursos

44. Para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos por parte de las organizaciones regionales en la lucha contra el terrorismo, son esenciales unos mecanismos eficaces de supervisión y rendición de cuentas, acompañados de los recursos correspondientes. Muchas organizaciones regionales no participan directamente en actividades operacionales de lucha contra el terrorismo, pero se encargan de la elaboración de normas, la asistencia técnica, la creación de capacidades, la capacitación, la investigación y el análisis, etc. Estas actividades pueden posibilitar indirectamente que los Estados miembros cometan infracciones mediante la utilización perversa de normas o competencias adquiridas. Dichas actividades no solo deben evaluarse de antemano para determinar sus efectos en los derechos humanos, sino que también deben supervisarse durante su ejecución y evaluarse tras su finalización para detectar cualquier consecuencia adversa, con el fin de posibilitar la adopción de soluciones eficaces y evitar que se repitan las infracciones. Algunas actividades regionales de lucha contra el terrorismo pueden tener efectos más directos en los derechos humanos, como el intercambio de información e inteligencia sobre personas o grupos, la difusión de órdenes de

⁹⁸ Por ejemplo, la Estrategia Regional de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo para Prevenir y Combatir el Extremismo Violento (2018); el Plan de Acción de la ASEAN para Prevenir y Combatir el Aumento de la Radicalización y el Extremismo Violento (2018-2025).

⁹⁹ Plan de trabajo del Plan de Acción de la ASEAN para Prevenir y Combatir el Aumento de la Radicalización y el Extremismo Violento 2019-2025.

¹⁰⁰ Organización de Cooperación de los Jefes de Policía de África Oriental y UNODC, “Law enforcement engagement with victims of terrorism”, Centro de Excelencia Regional de la Organización de Cooperación de los Jefes de Policía de África Oriental contra el Terrorismo, *Issue paper No. 3/2021* (2021).

detención o listas negras de terroristas y la participación en operaciones conjuntas o regionales de aplicación de la ley, seguridad fronteriza o militares.

45. Las organizaciones regionales con personalidad jurídica internacional están sujetas al derecho internacional consuetudinario, incluidos los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario, así como a cualquier acuerdo aplicable, incluidos los instrumentos constitutivos, que a menudo reconocen el derecho internacional. Una organización regional es responsable a escala internacional de la violación de una obligación internacional que le sea imputable¹⁰¹, con independencia de que un Estado miembro sea responsable de su propia vulneración en relación con ese comportamiento¹⁰². Lamentablemente, los Estados rara vez están dispuestos a invocar la responsabilidad de una organización internacional o de otro Estado en relación con violaciones de los derechos humanos o del derecho humanitario que afecten a particulares. Al mismo tiempo, pocas organizaciones regionales permiten a los individuos reivindicar sus derechos directamente contra la organización.

46. La mayoría de las organizaciones regionales no han establecido órganos o procedimientos de seguimiento o control dedicados a las actividades antiterroristas, pero existen sistemas regionales de derechos humanos y algunos otros mecanismos. La Unión Europea es una de las pocas organizaciones que faculta a sus órganos jurisdiccionales regionales para revisar directamente las leyes regionales y las acciones de sus instituciones, lo que refleja su grado único de integración regional. Las instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros y los particulares¹⁰³ pueden interponer recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, incluso para comprobar la compatibilidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En el asunto *Kadi*, el Tribunal de Justicia garantizó que las sanciones de la Unión Europea que aplicaban sanciones del Consejo de Seguridad cumplieran la legislación europea sobre derechos humanos, lo que llevó al Consejo a reforzar las garantías procesales en las sanciones¹⁰⁴. El Tribunal de Justicia de la CEDEAO permite a los particulares interponer denuncias en materia de derechos humanos tanto contra la CEDEAO como contra los Estados miembros. El Tribunal de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo permitía a los particulares presentar demandas contra la citada Comunidad desde 2005, pero por desgracia dejó de funcionar en 2010.

47. En la mayoría de las regiones, los mecanismos regionales específicos de derechos humanos, normalmente compuestos por comisiones o tribunales de derechos humanos (o ambos), pueden permitir la interposición de denuncias individuales o interestatales contra los Estados miembros, lo que puede incluir recursos judiciales vinculantes. Por lo tanto, permiten impugnar la aplicación nacional de la legislación regional de lucha contra el terrorismo, pero no las medidas regionales directamente. Sin embargo, desde 2007 se pretende que la Unión Europea se adhiera al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos)¹⁰⁵, lo que permitiría a los particulares presentar denuncias contra la Unión Europea. Los mecanismos regionales pueden tener en cuenta los contextos regionales, gozar de legitimidad regional y promover la apropiación regional de las normas universales.

48. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sido el más activo en el desarrollo de jurisprudencia antiterrorista en más de 400 asuntos y actualiza periódicamente una guía de fácil consulta sobre su jurisprudencia¹⁰⁶. El elevado volumen de asuntos ha ido esclareciendo progresivamente cuestiones clave

¹⁰¹ Comisión de Derecho Internacional, artículos 3 y 4 del documento “Draft Articles on the responsibility of international organizations” (2011).

¹⁰² *Ibid.*, art. 48.

¹⁰³ Arts. 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁰⁴ Véase el documento A/67/396.

¹⁰⁵ Apartado 2 del art. 6 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007).

¹⁰⁶ Véase https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_terrorism_eng.

relacionadas con los derechos humanos y, a su vez, ha contribuido al avance de la legislación internacional sobre los derechos humanos. No obstante, algunas sentencias han sido controvertidas desde el punto de vista de los derechos humanos internacionales, como la relativa al alcance del “margen de apreciación” concedido a los Estados en las evaluaciones de la seguridad; el umbral de “emergencia pública” que justifica la derogación; el alcance de las limitaciones de los derechos (incluido el uso del velo, la exaltación o apología de actos terroristas, la vigilancia masiva y los delitos preparatorios); y cuándo se aplican los derechos humanos de forma extraterritorial en los conflictos armados. El Comité de Ministros del Consejo de Europa supervisa la ejecución de las sentencias. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha mostrado activa en casos individuales¹⁰⁷, como el uso indebido de la legislación antiterrorista contra las actividades médicas y de protesta social de los indígenas¹⁰⁸. Como novedad, los Estados miembros pueden solicitar dictámenes consultivos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la compatibilidad de las leyes nacionales con los derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido normas relativas al terrorismo¹⁰⁹, ha dictado medidas cautelares sobre el centro de detención estadounidense de Guantánamo (Cuba) y ha mantenido contactos con el Comité Interamericano contra el Terrorismo de la OEA.

49. Aparte de los expuestos, el tema del terrorismo se ha abordado directamente en un reducido número de sistemas regionales de derechos humanos. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, un órgano de carácter cuasi judicial, es un mecanismo dinámico, aunque insuficientemente financiado, que cuenta con un punto focal sobre conflictos armados y comisionados específicos que llevan a cabo un seguimiento de los Estados afectados por el terrorismo; sin embargo, esta Comisión no se centra específicamente en el terrorismo. Solo 34 de los 55 Estados miembros de la Unión Africana reconocen la competencia del Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, y solamente 8 permiten las denuncias de particulares (frente a los 11 que lo hacían anteriormente). Los puntos fuertes y débiles de los distintos mecanismos regionales son bien conocidos¹¹⁰ y las dudas sobre su eficacia suelen amplificarse en cuestiones de seguridad. Muchas organizaciones regionales cuentan con órganos (pero no tribunales) de derechos humanos¹¹¹, mientras la propuesta de crear un tribunal árabe de derechos humanos se encuentra estancada. Algunos de estos órganos pueden supervisar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de los Estados, pero la mayoría carece de procedimientos de denuncia o estos son débiles. Algunos instrumentos regionales de derechos humanos parecen no ser plenamente coherentes con el derecho internacional¹¹².

50. Otros tipos de entidades regionales de derechos humanos son la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (que ha revisado en profundidad las

¹⁰⁷ Por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velázquez Rodríguez c. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Neira Alegría y otros c. Perú*, sentencia de 19 de septiembre de 1996; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Lori-Berenson-Mejía c. Perú*, sentencia de 25 de noviembre de 2004; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Castillo Petruzzi y otros c. Perú*, sentencia de 30 de mayo de 1999.

¹⁰⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Norín Catrimán y otros c. Chile*, sentencia de 29 de mayo de 2014, y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *De La Cruz Flores c. Perú*, sentencia de 18 de noviembre de 2004, respectivamente.

¹⁰⁹ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre terrorismo y derechos humanos (2001); Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Report on Terrorism and Human Rights” (2002); y Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Recommendations for the protection by OAS Member States of human rights in the fight against terrorism” (2006).

¹¹⁰ Véase [A/HRC/39/58](#).

¹¹¹ ASEAN, SAARC, Comunidad de Estados Independientes, LEA, OCI y Organización de Cooperación de Shanghái.

¹¹² Carta Árabe de Derechos Humanos (2004) y Declaración de El Cairo sobre los Derechos Humanos en el Islam (1990) y su revisión de 2020. Véase también Mona Rishmawi, “The revised Arab Charter on Human Rights: A step forward?”, *Human Rights Law Review*, vol. 5, núm. 2 (2005), pág. 361.

medidas de la Unión Europea contra el terrorismo), el Representante Especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (que elaboró directrices sobre la supervisión de los servicios de seguridad¹¹³ y puede intervenir en litigios) y el Comité Árabe Permanente de Derechos Humanos, un órgano intergubernamental (distinto del Comité Árabe de Derechos Humanos responsable del seguimiento de la Carta Árabe de Derechos Humanos). La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) tiene el mandato de llevar a cabo un seguimiento del respeto de los derechos humanos y ayudar a los Estados miembros a garantizarlo¹¹⁴, entre otras cosas proporcionando asistencia técnica, asesoramiento y capacitación sobre la aplicación de medidas antiterroristas¹¹⁵. La citada Oficina también intenta garantizar que otros órganos de la OSCE se ocupen de los derechos humanos. Ha promovido enérgicamente los derechos humanos en manuales¹¹⁶, directrices y publicaciones sobre diversas cuestiones relacionadas con la lucha antiterrorista¹¹⁷. Se ha pronunciado sobre las repercusiones negativas de las normas antiterroristas de otras organizaciones regionales¹¹⁸ y ha contribuido a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Los parlamentos regionales y sus comisiones de derechos humanos o de seguridad también pueden constituir foros de escrutinio progresivo. Sin embargo, en algunas regiones se observan obstáculos como la inadecuada dotación de recursos de los organismos de derechos humanos para cubrir las prolíficas actividades antiterroristas, las insuficientes consultas a los organismos de derechos humanos por parte de los organismos de lucha contra el terrorismo y la falta de una cultura de derechos humanos en los organismos antiterroristas.

51. Algunas regiones encomiendan a otros mecanismos especializados la supervisión de los derechos humanos en lo referente a la lucha antiterrorista¹¹⁹, en particular en la Unión Europea, donde cientos de medidas jurídicas están relacionadas con la lucha contra el terrorismo. El Supervisor Europeo de Protección de Datos, una institución independiente, supervisa el tratamiento de datos personales por parte de las instituciones de la Unión Europea, incluidas la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust)¹²⁰, para garantizar el cumplimiento de las normas de protección de datos de la Unión Europea. El Supervisor Europeo de Protección de Datos puede investigar denuncias, ordenar el cumplimiento de la normativa, suspender o poner fin a las operaciones de tratamiento de datos, imponer multas y remitir asuntos al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Europol también está controlado por el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol¹²¹ (aunque este carece de competencias ejecutivas), un delegado de protección de datos y un agente de derechos fundamentales¹²², cuya independencia no está garantizada y cuyas competencias y recursos son limitados¹²³. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) está sujeta a siete procesos de supervisión y control, entre ellos los del agente de derechos fundamentales, los observadores de los derechos fundamentales y el Foro Consultivo de Derechos Fundamentales, pero han

¹¹³ Aidan Wills, *Democratic and Effective Oversight of National Security Services* (Consejo de Europa, 2015).

¹¹⁴ Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992).

¹¹⁵ Plan de Acción de Bucarest para la Lucha contra el Terrorismo (2001) y Declaración Ministerial de Madrid (2007).

¹¹⁶ OSCE, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual* (Varsovia, 2007).

¹¹⁷ Investigaciones, combatientes terroristas extranjeros, seguridad fronteriza y datos personales, policía de proximidad y vigilancia durante el internamiento.

¹¹⁸ TERR-AII/479/2023 (2023) (instrumento del Consejo de Europa); y TERR-BiH/382/2020 (2020) (instrumento de la Organización de Cooperación de Shanghái).

¹¹⁹ Por ejemplo, la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa).

¹²⁰ En virtud de los Reglamentos 2016/794 y 2018/1727, respectivamente.

¹²¹ Art. 88 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹²² Art. 41 *quater* del Reglamento (UE) 2022/991.

¹²³ Consejo de la Abogacía Europea, "CCBE position paper on the proposal for regulation amending Regulation (EU) 2016/794", 6 de mayo de 2021.

surgido serias dudas sobre el cumplimiento de los derechos humanos en sus operaciones sobre el terreno¹²⁴. Las personas físicas tienen derecho a acceder a los datos personales que obran en poder de las instituciones de la Unión Europea¹²⁵, entre ellas Europol, Eurojust y Frontex, y estos organismos también están bajo la supervisión del Parlamento Europeo (incluso en el marco de la reunión anual de la comisión interparlamentaria sobre las actividades de Eurojust), el Defensor del Pueblo Europeo, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y el Tribunal de Cuentas Europeo. El Defensor del Pueblo investiga los casos de mala administración en las actividades de la Unión Europea¹²⁶, garantizando, entre otras cosas, que las instituciones de la UE dispongan de procedimientos para defender los derechos fundamentales, estudiando las reclamaciones individuales sobre derechos y abordando los problemas sistémicos relacionados con los derechos. El Consejo de Europa también cuenta con una Dirección de Supervisión Interna independiente para la auditoría, evaluación e investigación de irregularidades, que tiene en cuenta los derechos humanos y la igualdad de género en sus informes de evaluación¹²⁷.

52. Otra forma positiva de identificar incoherencias nacionales con los derechos humanos consiste en exigir la revisión de la aplicación de las normas antiterroristas. Un ejemplo riguroso es la evaluación, por parte de la Comisión Europea, de la transposición del derecho de la Unión Europea al derecho nacional por los Estados miembros, con la posibilidad de incoar procedimientos de infracción vinculantes y escalonados que culminan con la remisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este tipo de procedimientos se han emprendido en relación con las medidas antiterroristas de la Unión Europea y pueden contribuir a garantizar el cumplimiento de los derechos. Por lo que se refiere a otras iniciativas de naturaleza no vinculante, la Directiva 2017/541 de la Unión Europea exigía a la Comisión Europea que evaluara sus repercusiones en los derechos (apartado 2 del art. 29), y la Comisión solicitó debidamente un informe a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Resulta problemático que las conclusiones por lo general positivas del informe de la Comisión¹²⁸ no reflejaran adecuadamente los defectos detectados por la Agencia en el ámbito de los derechos humanos¹²⁹.

53. Algunos instrumentos regionales prevén consultas periódicas o *ad hoc* entre los Estados partes¹³⁰ o conferencias de estos¹³¹ en relación con su aplicación, pero no se contemplan como procedimientos para criticar a Estados concretos. Un elemento innovador es que el Protocolo de la Convención de la OUA sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo encomienda al Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana examinar los informes de los Estados sobre su aplicación (art. 4), y la Convención de la ASEAN sobre la Lucha contra el Terrorismo de 2007 asigna el seguimiento y la revisión de la aplicación a los órganos sectoriales de la ASEAN (art. 16). En ninguno de los diversos procedimientos se identifica como objetivo el cumplimiento de los derechos humanos. No obstante, los procedimientos de consulta y revisión basados en tratados deben utilizarse de forma proactiva para examinar las repercusiones en los derechos humanos. Cabe destacar que la Conferencia de Estados Partes en el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo ha

¹²⁴ Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, documento Olaf.03(2021)21088; y Human Rights Watch, “Frontex failing to protect people at EU borders”, 23 de junio de 2021.

¹²⁵ Reglamento (UE) 2018/1725.

¹²⁶ Art. 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹²⁷ Véanse el párr. 23 de la política de evaluación del Consejo de Europa y la pág. 24 de las directrices de evaluación del Consejo de Europa.

¹²⁸ Comisión Europea, documento COM(2021) 701 final (2021), pág. 4.

¹²⁹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Directive (EU) 2017/541 on Combating Terrorism: Impact on Fundamental Rights and Freedoms*.

¹³⁰ Art. 21 del Protocolo Adicional de la Convención Regional de la SAARC sobre la Eliminación del Terrorismo (2004), art 16 del Tratado de Cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes para Combatir el Terrorismo (1999) y art. 18 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002).

¹³¹ Art. 30 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (2005) y art. 48 del Convenio del Consejo de Europa relativo al Blanqueo, Seguimiento, Embargo y Comiso de los Productos del Delito y a la Financiación del Terrorismo (2005).

tenido en cuenta los derechos humanos en sus informes públicos de evaluación de la aplicación del mencionado instrumento¹³². El mismo instrumento prevé asimismo que una conferencia de Estados partes exprese una opinión sobre su interpretación y aplicación a petición de un Estado miembro¹³³, lo que también podría ser útil para aclarar cuestiones relacionadas con los derechos.

54. Por otra parte, los procedimientos establecidos en virtud de tratados para examinar periódicamente la adecuación de los convenios y las enmiendas propuestas a estos pueden permitir que se reconsidere el propio marco normativo si han surgido en la práctica problemas relacionados con los derechos humanos. Muchos convenios regionales se han ido actualizando con el tiempo a través de protocolos. El Consejo de Europa está revisando actualmente su definición de terrorismo para armonizarla con la de la Unión Europea, y la OCI está revisando su instrumento de 1999 y estudiando un nuevo protocolo, entre otras cosas para abordar los derechos humanos¹³⁴. Estos procesos deben garantizar que las medidas destinadas a reforzar la prevención y represión del terrorismo incluyan las correspondientes salvaguardias de los derechos humanos.

55. Otros procesos pueden posibilitar la supervisión de los derechos humanos. Las estrategias regionales de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento suelen incluir compromisos con los derechos humanos, a menudo en consonancia con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Proporcionan así un marco que puede facilitar la evaluación del cumplimiento por parte de los Estados y la promoción de mejoras. Las visitas a los países y las evaluaciones por países del Centro de la Unión Africana de Lucha contra el Terrorismo también suelen incluir un diálogo creíble y dirigido por representantes africanos sobre los derechos humanos. En cuanto al Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, se supone que los informes que elaboran los Estados miembros sobre los planes de acción nacionales en materia antiterrorista, relativos a la seguridad del comercio y el transporte, abordan los derechos humanos, pero muchos de ellos no lo hacen y el seguimiento parece ser escaso.

56. Las medidas regionales pueden someterse al escrutinio de los procedimientos internacionales de derechos humanos, aunque por lo general solo de forma indirecta a través del examen de la aplicación nacional, ya que la mayor parte de la supervisión internacional se aplica únicamente a los Estados. En algunas ocasiones, los procedimientos especiales se han ocupado de organizaciones regionales¹³⁵. Existe diálogo entre algunos sistemas regionales de derechos humanos y el sistema de las Naciones Unidas, así como entre mecanismos regionales, pero rara vez con un enfoque específicamente centrado en la lucha contra el terrorismo. Algunas organizaciones regionales han fomentado la supervisión y la rendición de cuentas a escala mundial, como en el caso del apoyo de la Unión Europea a la elaboración del proyecto del Memorando de Bruselas del Foro Mundial contra el Terrorismo sobre Mecanismos de Supervisión y Rendición de Cuentas en la Lucha contra el Terrorismo. Sin embargo, el número limitado de miembros del Foro puede reducir el atractivo universal de sus normas, al igual que ciertos estilos de promoción de las organizaciones regionales si no son sensibles a las preocupaciones legítimas de otras regiones.

57. Existe una gran variedad entre las organizaciones regionales (incluso en sus sitios web) en cuanto al nivel de divulgación de información y transparencia sobre las actividades antiterroristas. La falta de divulgación puede reflejar no solo

¹³² Véase

[www.coe.int/en/web/counter-terrorism/consultation-of-parties-cop-#%2224579702%22:\[0\]](http://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/consultation-of-parties-cop-#%2224579702%22:[0]).

¹³³ Letra b) del apartado 1 del art. 48 del Convenio del Consejo de Europa relativo al Blanqueo, Seguimiento, Embargo y Comiso de los Productos del Delito y a la Financiación del Terrorismo (2005).

¹³⁴ Véase www.oic-oci.org/topic/ampg.asp?t_id=11148&t_ref=4385&lan=en.

¹³⁵ Por ejemplo, las Comunicaciones núms. OL OTH 71/2023 (Consejo de Ministros Árabes del Interior), AL VNM 5/2023 (ASEAN) y OL OTH 71/2018 (Unión Europea). Véanse también los párrs. 26 a 36 del documento A/76/261.

limitaciones de recursos, sino también culturas de secretismo, que muestran las actitudes predominantes de los Estados miembros. Es preocupante que varias organizaciones regionales no hayan publicado sus estrategias regionales de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, cuando estas son la base de amplios e intrusivos ejercicios del poder público. Es recomendable que las organizaciones regionales informen sobre sus actividades antiterroristas de forma pública, exhaustiva, periódica y accesible, también en relación con los derechos humanos y las repercusiones de género, y que den a conocer con antelación los programas y la documentación de las reuniones (y, posteriormente, las actas de estas). La información clasificada puede seguir protegiéndose cuando sea necesario y proporcionado para salvaguardar la seguridad.

58. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden desempeñar un papel indispensable en el seguimiento y la evaluación de las actividades regionales de lucha contra el terrorismo, la identificación y documentación de las violaciones de los derechos humanos, la promoción de los recursos y la rendición de cuentas, la representación de las víctimas y la presentación de peticiones ante los procedimientos de derechos humanos. Todo ello contribuye a mejorar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de las organizaciones regionales y, por tanto, su legitimidad y eficacia públicas. Sin embargo, las organizaciones regionales deben abstenerse de tomar represalias e intimidar a los defensores de los derechos humanos, protegerlos sistemáticamente de las represalias de los Estados miembros y promover el espacio cívico, sobre todo en las regiones donde muchos Estados son hostiles a los defensores de los derechos humanos, así como colaborar proactivamente con la sociedad civil.

III. Recomendaciones

A. Recomendaciones a las organizaciones regionales y a los Estados

1. Normas regionales

59. **Garantizar que todos los instrumentos regionales de lucha contra el terrorismo, incluidos los futuros, incluyan la obligación de respetar el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario en general, así como los derechos específicos que sean pertinentes para disposiciones concretas.**

60. **Revisar las definiciones regionales de terrorismo para garantizar que cumplan los requisitos de legalidad, incluidas la certeza y la previsibilidad, que solo abarquen conductas genuinamente terroristas según las normas internacionales y que no vulneren los derechos y libertades protegidos. Excluir de las definiciones: a) las actividades de las fuerzas armadas estatales y no estatales en los conflictos armados cuando sean “conformes” con el derecho humanitario; y b) los actos de apología, protesta, disidencia o acción colectiva cuando no causen la muerte o lesiones personales graves. Evitar tipificar como delito el “extremismo”¹³⁶ o imponer responsabilidades por él.**

61. **Garantizar que los delitos preparatorios definan estrictamente los elementos de intención y satisfagan los principios de proximidad o riesgo objetivo, legalidad, necesidad y proporcionalidad. Garantizar que los delitos relacionados con la expresión incorporen los criterios recomendados por el Relator Especial y el Plan de Acción de Rabat¹³⁷.**

62. **Garantizar que las normas dirigidas a eliminar o moderar contenidos terroristas en línea respeten la libertad de expresión y la no discriminación, entre otras cosas evitando definiciones excesivamente amplias; proporcionando un tiempo adecuado e independencia institucional en las decisiones sobre la**

¹³⁶ Párr. 14 del documento [A/HRC/43/46](#).

¹³⁷ Párr. 31 del documento [A/HRC/16/51](#) y párr. 29 del documento [A/HRC/22/17/Add.4](#).

eliminación de contenidos; evaluando la necesidad, la proporcionalidad y el contexto; controlando estrictamente la automoderación por parte de los proveedores de servicios, incluso mediante la supervisión humana de las herramientas automatizadas; y estableciendo las debidas garantías procesales, salvaguardias judiciales y recursos efectivos.

63. Al proponer nuevos instrumentos, celebrar consultas significativas con los mecanismos de derechos humanos regionales e internacionales independientes y con expertos, así como con diversos agentes de la sociedad civil, sobre la compatibilidad de los instrumentos con la legislación de derechos humanos y modificar las propuestas para eliminar las incompatibilidades¹³⁸.

2. Cooperación regional

64. Reconocer el principio de no devolución en virtud del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional de los derechos humanos como motivo obligatorio para denegar las solicitudes de extradición y de asistencia jurídica mutua en virtud de los instrumentos regionales. Garantizar que las normas regionales que exigen la denegación del estatuto de refugiado o de asilo en relación con el terrorismo se enmarquen y apliquen en estricta conformidad con el derecho internacional de los refugiados y con la legislación sobre derechos humanos.

65. Garantizar que las listas regionales de viajes terroristas u otras listas negras o de vigilancia, así como los procedimientos de intercambio de información conexos, sean coherentes con las obligaciones internacionales en materia de legalidad, garantías procesales y no discriminación, incluido el cribado de las propuestas abusivas de inclusión en las listas y un procedimiento justo e independiente para la exclusión de estas.

66. Garantizar que los organismos regionales de lucha contra el terrorismo cuenten con suficientes expertos en derechos humanos, ya sea mediante personal especializado o con la capacitación adecuada, o mediante la coordinación con otro personal cualificado perteneciente a la organización.

67. Adoptar políticas claras de diligencia debida en materia de derechos humanos para las actividades regionales de lucha contra el terrorismo y aplicarlas de manera sistemática para evaluar y mitigar los riesgos para los derechos humanos, o detener las actividades cuando no sea posible mitigar los riesgos. Integrar la orientación y la capacitación en materia de derechos humanos en todas las actividades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades que se emprendan.

3. Víctimas del terrorismo

68. Adoptar normas regionales vinculantes sobre las víctimas del terrorismo, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y basadas en las Disposiciones Legislativas Modelo de las Naciones Unidas para Apoyar las Necesidades de las Víctimas del Terrorismo y Proteger sus Derechos¹³⁹ y otras orientaciones¹⁴⁰. En particular, las normas regionales deben definir el concepto de “víctima” de manera amplia y abordar la asistencia integral; la protección física y psicológica, incluida la intimidad; la reparación, incluidas la indemnizaciones financiadas por el Estado; la satisfacción, incluido el derecho a

¹³⁸ Párrs. 59 y 60 del documento A/76/261.

¹³⁹ Disponibles en www.un.org/counterterrorism/publication/The-Model-Legislative-Provisions.

¹⁴⁰ Véase el documento A/HRC/20/14; UNODC, *Buenas prácticas de apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal* (Viena, 2015); UNODC, *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism* (Viena, 2011); Consejo de Europa, *Protection of Victims of Terrorist Acts: Human Rights and Terrorism – Council of Europe Revised Guidelines*; y Foro Mundial contra el Terrorismo, “Madrid memorandum on good practices for assistance to victims of terrorism immediately after the attack and in criminal proceedings”, 2019.

la verdad y al reconocimiento público; el suministro de información suficiente y accesible, y el acceso a la justicia y la participación en procedimientos judiciales.

69. Garantizar que las normas y programas regionales para las víctimas atiendan a las víctimas con necesidades específicas y se centren en ellas, respeten los derechos humanos, no causen daño y eviten la victimización secundaria. Proporcionar capacitación al personal, garantizar la rendición de cuentas de las autoridades estatales y los proveedores de servicios, tratar por igual a las víctimas de todos los delitos e involucrar a las asociaciones de víctimas y a la sociedad civil.

70. Establecer un punto focal o unidad regional para promover los derechos de las víctimas, coordinar las iniciativas regionales, servir de enlace con la sociedad civil (incluidas las asociaciones de víctimas) y las partes interesadas internacionales, y desarrollar y ejecutar programas regionales.

71. Establecer un fondo regional para ayudar a las víctimas del terrorismo, entre otras cosas para ayudar a los Estados miembros que carecen de la capacidad para hacerlo, así como para hacer frente a sucesos de gran envergadura o a situaciones de conflicto prolongado.

4. Supervisión, rendición de cuentas y recursos a nivel regional

72. Garantizar que todas las actividades antiterroristas estén sujetas a mecanismos y procedimientos internos y externos de supervisión y control de los derechos humanos y de otro tipo, acordes con el alcance y la naturaleza de las actividades. Proporcionar una rápida rendición de cuentas y recursos efectivos cuando cualquier actividad regional viole la legislación regional o internacional sobre derechos humanos.

73. Establecer salvaguardias y procedimientos eficaces para la protección de los datos personales en las actividades regionales de lucha contra el terrorismo, de conformidad con el derecho internacional.

74. Garantizar que el seguimiento (basado en tratados o en otros instrumentos regionales) de la aplicación nacional de los instrumentos o normas regionales de lucha contra el terrorismo evalúe la coherencia con los derechos humanos.

75. Informar públicamente y con regularidad, de manera exhaustiva y accesible, sobre las actividades antiterroristas, incluso en lo tocante a sus repercusiones en los derechos humanos y el género.

76. Reforzar el diálogo y la cooperación entre los agentes regionales implicados en la lucha contra el terrorismo y los procedimientos internacionales de derechos humanos, incluido el Relator Especial y los titulares de otros mandatos de procedimientos especiales, así como entre las organizaciones regionales.

77. Proporcionar y dar a conocer vías para la participación periódica, accesible, inclusiva y significativa de diversos agentes de la sociedad civil en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las medidas de lucha contra el terrorismo; garantizar que la sociedad civil pueda acceder a los mecanismos de rendición de cuentas y de reparación; y proteger a la sociedad civil frente a posibles represalias.

B. Recomendaciones dirigidas a los Estados

78. Convertirse en parte en los tratados regionales de derechos humanos, aceptar la competencia de los mecanismos regionales de derechos humanos, incluidos los procedimientos de denuncia individual, y respetar y aplicar las conclusiones de los mecanismos regionales.

79. Reforzar las competencias de seguimiento, ejecución y reparación de los mecanismos regionales de derechos humanos y financiarlos adecuadamente.

80. **Revisar las normas regionales de derechos humanos y las prácticas interpretativas para garantizar su plena coherencia con la legislación internacional sobre derechos humanos.**

81. **Proporcionar al Relator Especial recursos suficientes y previsibles para que pueda cumplir de manera eficaz y sostenible el mandato (de alcance excepcionalmente amplio) que le confieren las resoluciones de las Naciones Unidas. Se debería financiar un puesto adicional con sede en Nueva York con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para participar en las actividades de lucha contra el terrorismo de las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales.**

Abreviaciones

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
LEA	Liga de los Estados Árabes
OCI	Organización de Cooperación Islámica
OEA	Organización de los Estados Americanos
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OUA	Organización de la Unidad Africana
SAARC	Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional
