



## Asamblea General

Distr. general  
18 de septiembre de 2015  
Español  
Original: inglés

---

### Septuagésimo período de sesiones

Tema 72 b) del programa

**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, Sr. Ben Emmerson, presentado de conformidad con la resolución 68/178 de la Asamblea General y las resoluciones 15/15, 19/19, 22/8 y 25/7 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* El documento se presentó con retraso para asegurar que se incluyeran las observaciones recibidas tras las consultas celebradas con las partes interesadas de la sociedad civil.



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

### *Resumen*

Este es el quinto informe anual que presenta a la Asamblea General el actual Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Ben Emmerson.

Las principales actividades llevadas a cabo por el Relator Especial entre septiembre de 2014 y junio de 2015 se describen en la sección II del informe. En la sección III, el Relator Especial aborda las consecuencias negativas que tienen para la sociedad civil la legislación contra el terrorismo y otras medidas al respecto. En las conclusiones del informe se presenta una serie de recomendaciones.

---

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Actividades relacionadas con el mandato .....	4
III. Consecuencias de las medidas de lucha contra el terrorismo para la sociedad civil .....	5
A. Introducción .....	5
B. Restricción del espacio de la sociedad civil mediante la legislación nacional contra el terrorismo .....	8
C. Consecuencias para la sociedad civil de las disposiciones para impedir la financiación del terrorismo .....	9
D. Consecuencias para la sociedad civil de la legislación que tipifica como delito el apoyo material al terrorismo .....	17
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	25

## **I. Introducción**

1. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Ben Emmerson, presenta este informe conformidad con la resolución 68/178 de la Asamblea y las resoluciones 15/15, 19/19, 22/8 y 25/7 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe se describen las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial entre septiembre 2014 y junio de 2015. Además, se examinan las consecuencias negativas que tienen para la sociedad civil la legislación contra el terrorismo y otras medidas al respecto. El informe concluye con una serie de recomendaciones.

## **II. Actividades relacionadas con el mandato**

2. Las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial desde presentación del informe anterior a la Asamblea General (A/69/397) hasta el 23 de octubre de 2014 figuran en su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/29/51). Desde entonces, el Relator Especial ha participado en las actividades que se detallan a continuación.

3. El 16 de junio de 2015, el Relator Especial participó en la reunión conjunta de los tres comités de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que esta organizó en Viena.

4. El 22 de junio de 2015, el Relator Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos, en su 29º período de sesiones, su informe anual (A/HRC/29/51), en el que señaló a la atención del Consejo los desafíos en materia de derechos humanos que planteaba la lucha contra el Estado Islámico del Iraq y el Levante. También celebró un diálogo interactivo con el Consejo sobre las principales conclusiones y recomendaciones que figuraban en el informe.

5. El 30 de junio de 2015, durante el 29º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial participó en una mesa redonda sobre los “efectos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales por todas las personas”. La mesa redonda se llevó a cabo con arreglo a lo dispuesto en el resolución 28/17 del Consejo.

6. Desde que presentó su último informe a la Asamblea General, el Relator Especial ha seguido adoptando medidas, a título individual o conjuntamente con otros mecanismos, incluso a nivel regional, en respuesta a comunicaciones, preocupaciones y denuncias recibidas de particulares y organizaciones. Asimismo, prosiguió su diálogo activo con los gobiernos, entre otras cosas, mediante el envío de pedidos para realizar visitas oficiales, así como de recordatorios de tales pedidos. El Relator Especial lamenta que, a pesar de los reiterados pedidos, no se haya recibido ninguna invitación durante el período que se examina. No obstante, confía en que pronto recibirá invitaciones.

### III. Consecuencias de las medidas de lucha contra el terrorismo para la sociedad civil

#### A. Introducción

7. Las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales pueden desempeñar una función determinante en la puesta en marcha de estrategias eficaces de lucha contra el terrorismo. Así, tales organizaciones tienen la capacidad de ponerse en contacto con las comunidades locales a fin de brindar asistencia para la protección y promoción de los derechos humanos y de proporcionar defensa letrada. Estas organizaciones transmiten el mensaje de los sectores descontentos o marginados de la sociedad, abogan por las necesidades de las personas que están política, económica o socialmente excluidas, y suministran socorro humanitario en las zonas afectadas por los conflictos. Los grupos de la sociedad civil suelen cumplir un papel decisivo en la ejecución de las iniciativas de desarrollo, ya sea mediante la ayuda de urgencia que prestan en el plano local, o bien al contribuir a la adopción de soluciones innovadoras a largo plazo para los persistentes y complejos problemas de desarrollo. Una sociedad civil dinámica vela por que se incluyan de manera efectiva las voces de las personas vulnerables y marginadas en las iniciativas que reflejan sus aspiraciones civiles, políticas y socioeconómicas<sup>1</sup>. Por consiguiente, desde un punto de vista objetivo, la labor de los grupos de la sociedad civil contribuye de manera directa a hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, descritas por la Asamblea General en la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo (resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo).

8. La sociedad civil también puede desempeñar una función diferente, pero igualmente importante, para contrarrestar la atracción que puede ejercer el extremismo violento. Muchas organizaciones no gubernamentales actualmente llevan a cabo programas dirigidos expresamente a promover estrategias para contrarrestar el extremismo violento, o bien incluyen esa faceta en su labor. En términos más generales, el sector de la sociedad civil ofrece alternativas para aquellas personas que podrían verse tentadas de seguir un programa extremista, promoviendo salidas cívicas para abordar sus reclamaciones<sup>2</sup>. La sociedad civil puede contribuir de manera notable a las iniciativas destinadas a contener la difusión del terrorismo, mediante el contacto directo con poblaciones marginadas y grupos minoritarios y la ejecución de programas orientados a reducir la pobreza, consolidar la paz, proporcionar asistencia humanitaria, así como mediante la promoción de los derechos humanos y la justicia social (véase A/HRC/23/39, párr. 26).

9. Sin embargo, en los últimos años, el espacio en que los grupos de la sociedad civil pueden desarrollar sus actividades de manera eficaz se ha reducido drásticamente. El Consejo de Derechos Humanos ha señalado su grave preocupación por que “en algunos casos, la legislación y otras medidas nacionales sobre seguridad y lucha contra el terrorismo, como las leyes que regulan el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, se han utilizado

---

<sup>1</sup> Véase el comunicado de prensa conjunto, “A central role for civil society is the only way to guarantee inclusive post-2015 development goals”, 18 de mayo de 2015.

<sup>2</sup> Véase Cordaid, *Friend Not Foe: Opening Spaces for Civil Society Engagement to Prevent Violent Extremism*, mayo de 2011.

indebidamente contra defensores de los derechos humanos o han obstaculizado su labor y han puesto en peligro su seguridad en contravención del derecho internacional” (véase la resolución 25/18 del Consejo de Derechos Humanos). En su declaración de apertura del 30º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el 14 de septiembre de 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos subrayó el papel que desempeñaba la sociedad civil creando un espacio para que la gente común pueda compartir sus reclamaciones, trabajar para hallar soluciones a los problemas comunes y poder superarlos, lo que permite lograr Estados más consolidados, más seguros y más sostenibles<sup>3</sup>. El Alto Comisionado informó de que la lista de los Estados que habían adoptado medidas sumamente graves para restringir o perseguir a las voces de la sociedad civil era tan extensa que estos no podían enumerarse en su declaración ante el Consejo, una situación a la que calificó como terrible. Observando que los Estados que habían restringido el espacio en que la sociedad civil podía desarrollar sus actividades se privaban de los beneficios propios de la participación del público y socavaban la seguridad y la prosperidad nacionales y el progreso colectivo, el Alto Comisionado explicó la magnitud del problema en los siguientes términos:

Se aprueban leyes excesivamente restrictivas con el objeto de limitar el ejercicio de las libertades públicas y la labor de las organizaciones de la sociedad civil. En muchas ocasiones, se silencian las voces de las comunidades minoritarias y se reprime a sus activistas y defensores. Las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer son blanco de ataques específicos, que a menudo se sustentan en estereotipos nocivos y anticuados del denominado “lugar” de la mujer. Por otra parte, se están adoptando medidas para restringir radicalmente el espacio democrático en línea, entre ellas, el bloqueo de sitios web y la vigilancia a gran escala.

10. Entre los Estados que recientemente han adoptado medidas represivas encaminadas a imponer la inscripción obligatoria de grupos de la sociedad civil o incluso su disolución, por razones de seguridad nacional o de financiación extranjera, cabe citar a Camboya, China, el Ecuador, Egipto, la Federación de Rusia, Hungría, India, Israel y Uganda. Sin embargo, la campaña represiva internacional que afecta al espacio de la sociedad civil no se limita a los Estados que han adoptado leyes represivas dirigidas directamente contra el sector de las organizaciones no gubernamentales. Muchas de las medidas internacionales y nacionales adoptadas para combatir la financiación del terrorismo y tipificar como delito el suministro de apoyo material al terrorismo han tenido el efecto indirecto de restringir el espacio en que las organizaciones no gubernamentales humanitarias y las que defienden los derechos humanos pueden desarrollar sus actividades. La finalidad del presente informe es examinar las maneras en que la sociedad civil se ha visto afectada por las medidas adoptadas a nivel nacional e internacional para luchar contra el terrorismo, las cuales han sido dirigidas de forma intencional contra los grupos de la sociedad civil o han permitido a los gobiernos tomar medidas drásticas contra las organizaciones no gubernamentales amparándose en la lucha contra el terrorismo y el mantenimiento de la seguridad nacional para dar una

---

<sup>3</sup> Para mayores detalles, véase: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16414&LangID=E#sthash.S10OubdI.dpuf](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16414&LangID=E#sthash.S10OubdI.dpuf).

apariencia de legalidad a la represión de iniciativas legítimas de promoción de derechos humanos y cuestiones humanitarias<sup>4</sup>.

11. El Relator Especial recuerda que los actos de terrorismo no pueden justificarse en ningún caso y que los Estados no solo tienen el derecho, sino también el deber de proteger a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción de las amenazas contra su vida e integridad física que provengan de actos de terrorismo. Toda estrategia eficaz de lucha contra el terrorismo debe incluir medidas destinadas a combatir la financiación del terrorismo y a impedir que organizaciones y grupos den apoyo financiero y de otra índole para actos de terrorismo o grupos terroristas. Al mismo tiempo, todas las medidas que se adopten deben ajustarse a las obligaciones internacionales de los Estados, incluidas las obligaciones en materia de derechos humanos y de derecho humanitario. Habida cuenta del papel decisivo que desempeña la sociedad civil en la lucha contra el terrorismo y el extremismo, los Estados tienen el deber de proteger a la sociedad civil y garantizar el ejercicio de los derechos que resultan fundamentales para su existencia y desarrollo.

12. El derecho a asociarse libremente consagrado en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es uno de los pilares de toda sociedad democrática<sup>5</sup>. Las limitaciones a este derecho únicamente pueden justificarse si se establecen por ley, si su objetivo es legítimo y si son proporcionales y necesarias para la consecución del objetivo de que se trate. El Pacto no prohíbe la suspensión de este derecho en situaciones excepcionales, muy poco frecuentes, que pongan en peligro la vida de una nación. Sin embargo, como ha señalado el anterior Relator Especial, los Estados deberían tener que recurrir en contadas ocasiones a la suspensión del derecho a asociarse libremente (u otros derechos condicionados), pues las cláusulas que prevén las limitaciones correspondientes suelen establecer criterios suficientes y apropiados para determinar los límites de toda injerencia válida respecto del derecho protegido (véase A/61/267, párr. 53). La existencia, eficacia e independencia de una organización dependen de que esta tenga acceso a los recursos que necesita. En el caso de las organizaciones que se dedican a prestar servicios o asistencia, el acceso a los recursos también tiene importantes repercusiones para sus destinatarios. Es importante destacar que el derecho a buscar, recibir y utilizar recursos —humanos, materiales y financieros— de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales también está protegido en virtud del derecho internacional, como parte integrante del derecho a asociarse libremente (véase A/HRC/23/39, párrs. 8 a 18). Ello también se refleja en la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (véase la resolución 53/144, anexo, art. 13 de la Asamblea General).

---

<sup>4</sup> El Relator Especial desea expresar su sincero agradecimiento a la Sra. Anne Charbord, Asesora Jurídica Superior del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, por su contribución a la preparación del presente informe.

<sup>5</sup> El marco jurídico ha sido objeto de un examen a fondo por otros titulares de mandatos de procedimientos especiales. Véase A/HRC/20/27, párrs. 12 a 21, y A/64/226, párrs. 7 a 30.

## B. Restricción del espacio de la sociedad civil mediante la legislación nacional contra el terrorismo

13. En su resolución 1373 (2001), aprobada en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad decide que todos los Estados deben, entre otras cosas, tipificar como delito los actos de terrorismo, los actos que presten apoyo a los delitos de terrorismo o que propicien su preparación, así como la financiación del terrorismo. Habida cuenta de la obligación de los Estados de presentar informes sobre la aplicación de la resolución en el plano nacional, del establecimiento de un subcomité del Consejo para verificar su aplicación y de la somera referencia a los derechos humanos, muchos Estados percibieron que esa resolución establecía la obligación de aprobar leyes estrictas para luchar contra el terrorismo, a menudo en virtud de procedimientos “excepcionales”, sin realizar las debidas consultas con las principales partes interesadas ni observar cabalmente los procedimientos parlamentarios.

14. El Relator Especial ve con inquietud que, pese al cambio en el enfoque adoptado por las Naciones Unidas para luchar contra el terrorismo a raíz del reconocimiento de que las respuestas que se limitan a abordar únicamente la cuestión de la seguridad no resultan adecuadas<sup>6</sup> (como se refleja en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (véase la resolución 60/288 de la Asamblea General) y de la inclusión de una cláusula sobre los derechos humanos por el Consejo de Seguridad)<sup>7</sup>, los Estados continúen adoptando leyes contra el terrorismo que suscitan graves preocupaciones en materia de derechos humanos<sup>8</sup>. En particular, el Relator Especial observa que muchas de las medidas adoptadas o previstas por los Estados violan el principio de legalidad, pues contienen definiciones demasiado amplias y vagas del terrorismo. Como subrayó el anterior Relator Especial, la adopción de definiciones de terrorismo demasiado amplias puede dar lugar a tergiversaciones deliberadas del término, por ejemplo, para responder a reivindicaciones y movimientos sociales de pueblos indígenas, así como a violaciones no intencionales de los derechos humanos<sup>9</sup>. Las definiciones poco claras, imprecisas o demasiado amplias pueden utilizarse para atacar a la sociedad civil, silenciar a los defensores de los derechos humanos, blogueros y periodistas, así como para tipificar como delito actividades pacíficas en defensa de los derechos de minorías, derechos religiosos, laborales y políticos (véanse A/HRC/10/3/Add.2, párr. 6; A/HRC/16/51, párrs. 26 a 28 y A/HRC/25/29/Add.2, párr. 42).

<sup>6</sup> Véase la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad: “Reconociendo también que el terrorismo no será derrotado únicamente mediante la fuerza militar, las medidas de aplicación de la ley y las operaciones de inteligencia, y subrayando la necesidad de abordar las condiciones que propician la propagación del terrorismo, como se indica en el pilar I de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (resolución 60/288 de la Asamblea General).

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, la resolución 1456 (2003) del Consejo de Seguridad, párr. 6.

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo: Arabia Saudita, Australia, Brasil, Canadá, Chile, China, Egipto, Etiopía, Federación de Rusia, Francia, Kenya, Pakistán, Túnez y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>9</sup> Véase A/HRC/16/51, párr. 26. Véase también el informe sobre la misión a Chile del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/25/59/Add.2).



15. Además, gran parte de estas leyes nuevas o de las que se prevé sancionar conllevan restricciones a derechos que son esenciales para la existencia de la sociedad civil<sup>10</sup>. Los textos que tipifican como delito la acción de “alentar”, “fomentar” o “apoyar” actos de terrorismo, la “justificación” o la “exaltación” del terrorismo, así como la “incitación” a perpetrar un acto de terrorismo deben definirse de forma adecuada, y los elementos del tipo penal que se establezca (el *actus reus* y la intención dolosa) deben definirse rigurosamente a fin de ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad. Del mismo modo, la inclusión de frases tales como “el derrocamiento del orden constitucional” “poner en peligro la unidad nacional” o “la paz social”, “alteración del orden público” o “insultar la reputación del Estado o su posición”, sin añadir otros elementos constitutivos de delitos graves como, por ejemplo, el uso de la violencia letal, puede tener graves consecuencias sobre diversos derechos humanos, entre ellos la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de reunión. Además, las leyes que tipifican como delito la publicación de “información inexacta” o “declaraciones” sobre las operaciones contra el terrorismo, o de información que “contradice” las declaraciones oficiales o “que pueda malinterpretarse” constituyen (además de serias violaciones de la libertad de expresión y de información) graves obstáculos para garantizar la rendición de cuentas de los funcionarios gubernamentales y de las fuerzas de seguridad.

16. La vigilancia a gran escala, que a menudo se justifica aduciendo la lucha contra el terrorismo, se ha utilizado en varios Estados para vigilar a grupos de la sociedad civil, defensores de los derechos humanos y periodistas. El Relator Especial ya ha examinado las repercusiones de algunas de estas medidas sobre el derecho a la privacidad (A/69/397; véase también A/HCR/27/37 y A/HCR/28/28). En el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se impone a los Estados la obligación de respetar la privacidad y la seguridad de todas las comunicaciones, incluidas las comunicaciones digitales. Esto supone, en principio, que las personas y organizaciones tienen derecho a compartir información e ideas entre sí sin la injerencia del Estado, con la certeza de que sus comunicaciones llegarán a sus destinatarios y solo estos las leerán. Las medidas que vulneren este derecho deben ser autorizadas por una ley nacional que sea accesible y precisa y que se ajuste a las disposiciones del Pacto. Deben además tener un objetivo legítimo y cumplir los criterios de necesidad y proporcionalidad.

### **C. Consecuencias para la sociedad civil de las disposiciones para impedir la financiación del terrorismo**

17. La necesidad de impedir la financiación del terrorismo es un aspecto esencial de toda estrategia eficaz de lucha contra el terrorismo. La sanción de leyes nacionales para luchar contra la financiación del terrorismo es una obligación jurídica internacional de numerosos Estados, al menos en el marco del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo<sup>11</sup>, la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, y el régimen de sanciones contra Al-Qaida, establecido por el Consejo de Seguridad en su resolución 1267 (1999). Estos

<sup>10</sup> Véase el análisis realizado en 2003 por la ex Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, Sra. Hina Jilani (A/58/380).

<sup>11</sup> Aprobado por la Asamblea General en su resolución 54/109, que entró en vigor el 10 de abril de 2002.

regímenes se han utilizado para justificar la adopción de medidas que afectan a los grupos de la sociedad civil, sobre la base del riesgo percibido de que esos grupos pueden utilizarse, con o sin su conocimiento, como medio para prestar apoyo a organizaciones terroristas. Esta conexión ya pudo constatar en una nota interpretativa de la recomendación formulada por el Grupo de Acción Financiera que aborda específicamente la cuestión de la financiación del terrorismo y las organizaciones sin fines de lucro<sup>12</sup>. En la versión original de la nota interpretativa se señalaba sin reservas que había quedado demostrado que los terroristas y las organizaciones terroristas desarrollaban “actividades en el sector de las organizaciones sin fines de lucro para recaudar y transferir fondos, prestar apoyo logístico, alentar el reclutamiento de terroristas, o brindar apoyo, de cualquier otra forma, a organizaciones y actividades terroristas”<sup>13</sup>.

18. El Grupo de Acción Financiera, creado en 1989, a iniciativa del Grupo de los Siete, es una organización intergubernamental cuyo objetivo inicial consistía en elaborar políticas para combatir el blanqueo de dinero<sup>14</sup>. En 2001 se amplió su mandato para incluir la financiación del terrorismo. En la actualidad, sus objetivos consisten en establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas jurídicas, reglamentarias y operacionales para luchar contra la financiación del terrorismo, y determinar vulnerabilidades a nivel nacional con el fin de proteger al sistema financiero internacional contra su uso indebido. Hasta el momento, el Grupo de Acción Financiera ha llegado a formular 40 recomendaciones<sup>15</sup>, que deben aplicarse en el plano nacional en el marco de leyes y otras medidas jurídicamente vinculantes, y se complementan con notas interpretativas<sup>16</sup>, un conjunto de mejores prácticas<sup>17</sup> y un *manual para los países y asesores*. La aplicación de las

<sup>12</sup> Término definido en el glosario del Grupo de Acción Financiera de la siguiente manera: “persona jurídica u otra estructura u organización jurídica involucrada fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de ‘buenas obras’”.

<sup>13</sup> En concreto, el Grupo de Acción Financiera identificó cinco categorías de posible uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro por entidades terroristas: a) desvío de fondos; b) conexión con una entidad terrorista; c) apoyo para el reclutamiento; d) uso indebido de la programación; e) declaración falsa y organizaciones sin fines de lucro “simuladas”. Véase Grupo de Acción Financiera, *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*, 2014, pág. 5 y párrs. 75 y 91 a 124.

<sup>14</sup> En su declaración económica de 1989, los países del Grupo de los Siete resolvieron convocar a un grupo especial de expertos financieros integrado por participantes en la Reunión en la Cumbre y por expertos de otros países interesados en estos problemas. Su mandato consistiría en evaluar los resultados de las actividades de cooperación ya realizadas a fin de prevenir que el sistema bancario y las instituciones financieras se utilizaran para blanquear dinero, y en estudiar medidas preventivas adicionales en esa esfera, incluida la adaptación de los sistemas jurídicos y reglamentarios, de manera de fortalecer la asistencia judicial multilateral.

<sup>15</sup> Las recomendaciones originales y las ocho recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo se revisaron varias veces y se consolidaron en 2012. “De tal manera, el Grupo de Acción Financiera otorgó carácter permanente a un régimen formulado para circunstancias excepcionales”. Véase Ben Hayes, *How international rules on countering terrorism impact civil society*, Transnational Institute, 8 de mayo de 2013.

<sup>16</sup> En la introducción a las recomendaciones del GAFI se señala que “[l]os estándares del GAFI incluyen las Recomendaciones mismas y sus Notas Interpretativas, junto con las definiciones aplicables del Glosario”.

<sup>17</sup> Véase GAFI, *Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*, junio de 2015.

recomendaciones por los Estados es supervisada mediante evaluaciones recíprocas en las que se aplica a los Estados calificaciones que van de “cumplimiento” a “incumplimiento”.

19. La recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera, que se refiere específicamente a las organizaciones sin fines de lucro, dispone que los Estados deben revisar las leyes y reglamentaciones relativas a dichas organizaciones para asegurar que no sean utilizadas indebidamente: a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas; b) para explotar entidades legítimas como conductos para la financiación del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y c) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, de las organizaciones terroristas. Ante todo, esta recomendación tiene por finalidad abordar la cuestión de la financiación del terrorismo, así como lo que se describe de forma más amplia como “apoyo material”<sup>18</sup>. A fin de prevenir el uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro e identificar las que sean explotadas o apoyen activamente a terroristas o a organizaciones terroristas y adoptar medidas eficaces en su contra, los Estados están obligados a adoptar una serie de medidas, si bien no es necesario que las mismas medidas se apliquen a todas las organizaciones sin fines de lucro<sup>19</sup>. Los Estados deberían adoptar medidas de supervisión y vigilancia para la totalidad del sector de las organizaciones sin fines de lucro<sup>20</sup>, que deben ser proporcionales a los riesgos detectados mediante un examen de las organizaciones sin fines de lucro y una evaluación de los riesgos en el plano nacional.

20. El Grupo de Acción Financiera señaló que las organizaciones sin fines de lucro con más alto riesgo de ser objeto de uso indebido para la financiación del terrorismo son las que se dedican a la “prestación de servicios” (vivienda, servicios sociales, educación o atención de la salud). Las organizaciones sin fines de lucro que se dedican a “actividades de expresión” (actividades recreativas y deportivas, artísticas y culturales, de representación o defensa de intereses como, por ejemplo, los partidos políticos, los centros de estudio y los grupos de promoción) son consideradas como organizaciones de menor riesgo. Por otra parte, el Grupo de Acción Financiera hizo notar que la variable fundamental es la proximidad a una amenaza terrorista activa, lo cual no siempre se corresponde con las zonas geográficas de conflictos o de gobernanza deficiente, y que las principales consideraciones para determinar cuáles son las organizaciones sin fines de lucro que corren mayor riesgo de ser objeto de uso indebido son el valor que tienen, para las entidades terroristas, los recursos de que disponen o las actividades que desarrollan,

<sup>18</sup> Véanse las referencias a “fondos u otros activos” en la nota interpretativa de la recomendación 8, así como la publicación del GAFI, *Risk of Terrorist Abuse*, párr. 29, en la que se establece que “la recomendación 8 no se limita a establecer una definición estricta de la financiación del terrorismo, sino que también se centra en lo que se describe como apoyo material, según la definición del GAFI de ‘fondos u otros activos’, que incluye ‘activos financieros, recursos económicos, bienes de todo tipo’”.

<sup>19</sup> Véase la nota interpretativa de la recomendación 8 y las directrices sobre mejores prácticas de junio de 2015. Véase también Emile van der Does de Willebois, “Nonprofit organizations and the combatting of terrorism financing: a proportionate response”, Documento de Trabajo del Banco Mundial, núm.208, cap. 2; GAFI, *Risk of Terrorist Abuse*, cap. 4; Victoria Metcalfe-Hough, Tom Keatinge y Sara Pantuliano, “UK humanitarian aid in the Age of counter-terrorism: perceptions and Reality”, HPG, marzo de 2015, pág. 1.

<sup>20</sup> El sentido de todas las entidades comprendidas en el ámbito de la definición que el Grupo de Acción Financiera establece para una organización sin fines de lucro.

así como la proximidad de una amenaza terrorista activa que tenga la capacidad e intención de hacer un uso indebido de una organización sin fines de lucro<sup>21</sup>.

21. En la nota interpretativa de la recomendación 8 se destaca el “papel vital” de las organizaciones sin fines de lucro, en particular sus actividades en la prestación de “servicios esenciales, apoyo y esperanza a los necesitados de todo el mundo”, Por consiguiente, “[l]as medidas adoptadas por los países para proteger al sector de las organizaciones sin fines de lucro frente al uso indebido de los terroristas no debe interrumpir o desalentar las actividades caritativas legítimas”. Esas medidas deberían promover la transparencia y fomentar una mayor confianza en cuanto a que los fondos y servicios de beneficencia lleguen a los beneficiarios legítimos que se pretende. Las medidas adoptadas por los gobiernos deberían, “al grado razonablemente posible, evitar impactos negativos en los beneficiarios inocentes y legítimos de la actividad de beneficencia”.

22. El Relator Especial observa que, si bien existe la posibilidad de un uso indebido<sup>22</sup>, y hay casos en que se ha comprobado la financiación del terrorismo por medio de la sociedad civil<sup>23</sup>, varios de los principales interesados han puesto en contexto la dimensión del problema. El Banco Mundial ha reconocido que los montos en cuestión representan solo una fracción de un porcentaje del total de los fondos de las organizaciones sin fines de lucro<sup>24</sup>. En su examen del sector de la beneficencia llevado a cabo en 2007, el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte determinó, junto con organismos de inteligencia y del cumplimiento de la ley, que “la magnitud de los vínculos terroristas con el sector de las entidades benéficas es extremadamente pequeña en relación con la dimensión de dicho sector”<sup>25</sup>, y en 2015, el Comité Mixto del Anteproyecto de la Ley relativa a la Protección de las Organizaciones Benéficas reconoció que “la opinión general es que el uso indebido, a diferencia de los errores involuntarios y la persistente mala administración, es poco frecuente en el sector de las actividades benéficas”<sup>26</sup>. Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre la Lucha contra la Financiación del Terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas señaló que era importante ser realistas en cuanto a la utilización efectiva de este sector para financiar el terrorismo. Los fondos relacionados con la financiación del terrorismo representan un porcentaje muy pequeño del total de los flujos financieros de las organizaciones sin fines de lucro<sup>27</sup>. El Grupo de Trabajo recomendó también a los Estados evitar la retórica que vinculaba en términos generales a las organizaciones sin fines de lucro con la financiación del terrorismo,

<sup>21</sup> Véase GAFI, *Risk of Terrorist Abuse*, párrs. 14 y 80.

<sup>22</sup> Véase el informe de 2009 del Grupo de Trabajo sobre la Lucha contra la Financiación del Terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, párrs. 63 a 64.

<sup>23</sup> Véase van der Does de Willebois, “Nonprofit organizations”, cap. 2; y GAFI, *Risk of Terrorist Abuse*, cap.3.

<sup>24</sup> Véase van der Does de Willebois, “Nonprofit organizations”.

<sup>25</sup> Ministerio del Interior y Tesoro de Su Majestad del Reino Unido: *Review of Safeguards to Protect the Charitable Sector (England and Wales) from Terrorist Abuse: Summary of Responses and Next Steps*, diciembre de 2007.

<sup>26</sup> Informe del Comité Mixto del Anteproyecto de la Ley relativa a la Protección de las Organizaciones Benéficas, febrero de 2015, párr. 37.

<sup>27</sup> Véase el informe de 2009 del Grupo de Trabajo sobre la Lucha contra la Financiación del Terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, párr. 64.

ya que exageraba la amenaza y perjudicaba indebidamente al sector de las organizaciones sin fines de lucro en su conjunto<sup>28</sup>.

23. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha observado que “en muy pocas ocasiones —si es que ha habido alguna— se han detectado casos de financiación del terrorismo gracias a las medidas de supervisión destinadas específicamente a las organizaciones de la sociedad civil”, y ha afirmado que “[e]n la recomendación 8 no se tiene debidamente en cuenta que los Estados ya disponen de otros medios, como la vigilancia financiera y la cooperación policial, para hacer frente con eficacia a la amenaza de la financiación del terrorismo” (véase A/HRC/23/39, párr. 25). Un estudio llevado a cabo por el Grupo de Acción Financiera en 2014 corrobora este análisis<sup>29</sup>. En dicho estudio se llegó a la conclusión de que la detección del uso indebido por parte de terroristas, y del riesgo de que ello ocurra, dentro del sector de las organizaciones sin fines de lucro se logra esencialmente mediante el acceso a diferentes tipos de información de distintas fuentes y su posterior evaluación. Esta información incluye datos sobre la regulación de las organizaciones sin fines de lucro, que fueron utilizados en el 68% de los casos en que se detectó un uso indebido. Sin embargo, en ningún caso la información sobre la regulación de las organizaciones sin fines de lucro fue el único recurso utilizado para detectar el uso indebido<sup>30</sup>, ni fue el medio más comúnmente empleado a tal fin<sup>31</sup>.

24. Estas conclusiones no constituyen un argumento convincente para justificar las numerosas exigencias que deben cumplir los Estados para ajustarse a la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera, ni tampoco toman en cuenta el hecho de que esas prescripciones han sido en realidad empleadas indebidamente por los Estados que desean limitar la existencia de la sociedad civil por motivos políticos. De hecho, a pesar de que el Grupo de Acción Financiera ha reconocido la importancia del papel de la sociedad civil y ha insistido en que las medidas adoptadas no deberían perturbar ni desalentar la realización de actividades benéficas legítimas<sup>32</sup>, la recomendación 8 ha demostrado ser una herramienta útil para algunos Estados como medio para reducir el margen de maniobra de la sociedad civil y eliminar la oposición política<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> *Ibid*, recomendación 65.

<sup>29</sup> GAFI, *Risk of Terrorist Abuse*, cap. 4

<sup>30</sup> En el 96% de los casos en que se detectó un uso indebido se utilizó información de dominio público; en el 49% de los casos se empleó información proveniente de los servicios de inteligencia financiera; en el 63% de los casos se recurrió a los servicios de inteligencia de los órganos encargados de la seguridad nacional; en el 58% de los casos se utilizó información de los órganos encargados del cumplimiento de la ley; y en el 6% de los casos se recurrió a información extranjera.

<sup>31</sup> Obsérvese que la información de dominio público se utilizó en el 96% de los casos en que se detectó un uso indebido.

<sup>32</sup> Véanse las observaciones principales de los organizadores de la reunión del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo sobre la prevención del uso indebido de entidades sin fines de lucro para la financiación del terrorismo, de 2011, párr. 7, y GAFI, *Best Practices*, párr. 18; véase también la recomendación 1 (las medidas adoptadas deberían ser proporcionales a los riesgos) y el criterio del Grupo de Acción sobre su reglamentación, *supra*.

<sup>33</sup> Véase la opinión del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, quien ha alertado acerca de la aplicación de medidas restrictivas —como la recomendación 8 del GAFI—, que han sido utilizadas indebidamente por los Estados para violar el derecho internacional (A/HRC/23/39, para. 25).

25. Si bien las medidas que se pide que implementen los Estados tienen por objeto combatir la financiación del terrorismo, no están centradas específicamente en la financiación. Por el contrario, su objetivo es regular el funcionamiento de la sociedad civil mediante una serie de disposiciones que en su mayoría vulneran la libertad de asociación. De acuerdo con el Grupo de Acción Financiera, la regulación de las organizaciones sin fines de lucro debería depender de variables como su tamaño y patrimonio y las posibilidades de que sean objeto de uso indebido. En la práctica, esas distinciones pueden ser difíciles de aplicar, ya que muchas organizaciones no gubernamentales, incluidas las que defienden los derechos humanos, no se enmarcan plenamente en una categoría única y se dedican, por ejemplo, tanto en actividades de promoción como a la ejecución de programas. Algunos Estados han adoptado medidas a gran escala que regulan de un modo estricto la sociedad civil. Las disposiciones de ese tipo habitualmente incluyen la obligación de inscribirse que entraña procedimientos onerosos, complejos o variables y la presentación de la documentación necesaria a tales efectos, lo que a su vez aumenta las probabilidades de que la inscripción sea denegada, a lo cual suele sumarse una escasa capacidad para entablar recurso contra la denegación; escasas posibilidades de obtener fondos del exterior; y la tipificación como delito de las diversas formas de pertenencia a grupos no registrados<sup>34</sup>.

26. El hecho de que en la recomendación 8 no se haga ninguna referencia al derecho a la libertad de asociación (y su corolario, la posibilidad de acceder a recursos financieros) ni al deber de respetar los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad y no discriminación, ha dado un matiz de legitimidad a los Estados que han adoptado leyes sin el debido respeto de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. El Relator Especial está de acuerdo con la conclusión del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en cuanto a que la recomendación 8 “no ofrece medidas concretas para proteger al sector de la sociedad civil de las restricciones indebidas al derecho a la libertad de asociación que imponen los Estados aduciendo que sus medidas se ajustan a la recomendación 8 del GAFI”<sup>35</sup>. Además, el Relator Especial indica que los órganos de vigilancia del Grupo de Acción Financiera podrían haber desempeñado un papel clave en la mitigación de esas circunstancias poniendo de relieve en sus evaluaciones recíprocas las esferas en que la legislación nacional no se ajustaba al derecho internacional de los derechos humano<sup>36</sup>. En la práctica, en sus procesos de revisión por pares, el Grupo de Acción Financiera rara vez ha criticado la regulación excesiva y la falta de respeto de los derechos

<sup>34</sup> Para un panorama general, véase Ben Hayes, “Counter-terrorism, policy laundering and the FATF: legalizing surveillance, regulating civil society”, Transnational Institute, 2012.

<sup>35</sup> Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (A/HRC/23/39, párr. 25). Véase también Thomas Carothers y Saskia Brechenmacher, “Closing space: democracy and human rights support under fire”, Carnegie Endowment for International Peace, pág. 29.

<sup>36</sup> Como ejemplo de un caso en que el órgano de revisión destacó que el “enfoque general” del Estado no estaba justificado en función de los riesgos estimados por el Grupo de Acción Financiera, véase ESAAM, Mutual evaluation report, Ethiopia, mayo de 2015, párr. 142. Sobre la legislación, véase el boletín de prensa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Ethiopia: Pillay condemns crackdown on journalists, increasing restrictions on freedom of expression”, puede consultarse en: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14555&LangID=E#sthash.2waXGpXx.KVNcKEQ8.dpuf](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14555&LangID=E#sthash.2waXGpXx.KVNcKEQ8.dpuf).



humanos, y ha centrado su atención, en cambio, en los casos de regulación insuficiente<sup>37</sup>.

27. Con todo, el Relator Especial hace notar con interés que el Grupo de Acción Financiera ha adoptado muy recientemente un enfoque más matizado en su versión revisada de las mejores prácticas para la aplicación de la recomendación 8. Por primera vez, el Grupo ha expresado que “por una cuestión de principios, el cumplimiento de las recomendaciones del GAFI no debería contravenir las obligaciones de un país conforme al (...) derecho internacional de los derechos humanos de promover el respeto y la observancia universales de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como la libertad de expresión, religión o creencia, y la libertad de reunión y de asociación pacíficas”<sup>38</sup>. El Relator Especial acoge con agrado este importante avance e insta a los Estados a tomarlo en consideración a la hora de adoptar cualquier ley que regule las actividades de la sociedad civil. También indica que los órganos de vigilancia del Grupo de Acción Financiera deberían poner en práctica esta directriz al evaluar la forma en que los Estados han aplicado la recomendación 8 a nivel nacional a fin de incluir una evaluación de la observancia de los derechos humanos.

28. El Relator Especial reconoce que la obligación que tienen las organizaciones no gubernamentales de inscribirse ante un órgano oficial<sup>39</sup> no constituye necesariamente una violación del derecho a la libertad de asociación. No obstante, salvo que existan pruebas de un delito penal, las obligaciones de ese tipo no deberían representar un obstáculo para que las organizaciones no gubernamentales pudieran funcionar (véase A/64/226, párr. 59), ya que el derecho a la libertad de asociación no puede suspenderse por la sola falta de inscripción (véase A/HRC/20/27, párr. 56). Este aspecto reviste particular importancia cuando el procedimiento para establecer asociaciones es engorroso y se lleva a cabo a discreción de las autoridades administrativas (*ibid.*). Durante el procedimiento para establecer una asociación con personalidad jurídica, los funcionarios del gobierno deben obrar de buena fe y de manera oportuna y no selectiva, y los procedimientos deben ser simples, no deben ser excesivamente onerosos y deben desarrollarse con celeridad (*ibid.*, párr. 57). Los procedimientos de notificación se ajustan más a las normas internacionales de derechos humanos que los procedimientos de autorización previa (*ibid.*, párr. 58). Toda decisión de rechazar la notificación o la solicitud de autorización debe fundamentarse con claridad y comunicarse

<sup>37</sup> Véanse, por ejemplo, FATF/GAFI, second mutual evaluation report, Russian Federation, 2008, párr. 720, y Human Rights Watch, Choking on Bureaucracy, *State Curbs on Independent Civil Society Activism*, vol. 20, núm. 1d), febrero de 2008. Véanse también las observaciones finales de 2009 del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/RUS/CO/6, párr. 26, en el que se señaló que el Estado “cumple parcialmente” las recomendaciones, debido en parte a una aplicación insuficiente de las normas. Véase también MENA FATF, mutual evaluation report, Kingdom of Saudi Arabia, 2010, párr. 798, en donde se expresa que [e]l sector de las organizaciones sin fines de lucro parece estar encapsulado en un sistema de regulación y supervisión integral que supera a muchos otros sistemas de otras jurisdicciones y que parece ser bastante eficaz, y señaló que el Estado cumple en gran medida las recomendaciones. Véase Amnesty International, “Saudi Arabia’s ACPRA: How the Kingdom silences its human rights activists”, MDE 23/025/2014, octubre de 2014, pág. 5, y NGO Law Monitor: Saudi Arabia, puede consultarse en: [www.icnl.org/research/monitor/saudiarabia.html](http://www.icnl.org/research/monitor/saudiarabia.html). Véase también A/HRC/11/23, párr. 35.

<sup>38</sup> GAFI, *Mejores Prácticas*, párr. 22.

<sup>39</sup> Véase CCPR/C/102/D/1478/2006.

debidamente por escrito al solicitante, y debe existir la posibilidad de impugnar esa medida ante un tribunal independiente e imparcial (*ibid.*, párr. 61).

29. Muchos Estados han aprobado leyes que imponen la obligación de conservar información sobre el propósito y los objetivos de las actividades de las organizaciones sin fines de lucro, publicar declaraciones anuales con desgloses pormenorizados de los ingresos y los gastos y llevar registros de las transacciones nacionales e internacionales, a los efectos de acreditar que los fondos se han gastado de manera compatible con los propósitos y objetivos de la organización. El Relator Especial recuerda el principio de que las organizaciones de la sociedad civil deberían poder actuar libremente. Los Estados no deberían obstruir indebidamente el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, y la gestión y gobernanza interna de las organizaciones no debería estar sujeta a la fiscalización del Estado. En la práctica, esto significa que, si bien los organismos independientes pueden examinar los expedientes de las organizaciones a los fines de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas (*ibid.*, párr. 65), las obligaciones de presentar información que deben cumplir las organizaciones deberían ser sencillas, uniformes y previsibles (véase A/64/226, párr. 117). La fiscalización constante por parte de las autoridades impositivas, equivalente a un abuso del organismo fiscal debería prohibirse terminantemente (*ibid.*, párr. 120). En la práctica, las organizaciones no deberían estar obligadas a disponer de una parte importante de sus recursos para llevar un registro de sus actividades o investigar los antecedentes de los miembros de organizaciones asociadas, exigencias que pueden ser particularmente onerosas para las organizaciones que cuentan con pequeños presupuestos o que desarrollan sus actividades en zonas afectadas por conflictos o desastres<sup>40</sup>.

30. Preocupa especialmente la exigencia prevista en la nota interpretativa del Grupo de Acción Financiera de que las autoridades estatales competentes deben monitorear el cumplimiento por parte de las organizaciones sin fines de lucro de los requisitos de la recomendación 8 y aplicar “sanciones disuasivas” por cualquier violación (incluidos el congelamiento de cuentas, la eliminación de fiduciarios, la imposición de multas y la revocación de la certificación, la licencia o el registro)<sup>41</sup>. El Relator Especial considera que no deberían imponerse sanciones penales por el incumplimiento en sí de las leyes que rigen la inscripción o regulación de las organizaciones de la sociedad civil (cuando no exista ninguna prueba de un delito penal). Todo incumplimiento debería dar lugar en primer término a una advertencia y posteriormente a la oportunidad de corregir las infracciones administrativas (véase A/64/226, párr. 118). De no haber una causa clara y convincente, las autoridades estatales no deberían estar facultadas para condicionar las decisiones ni actividades de la asociación, revocar la elección de miembros de la junta directiva o entrar en los locales de una asociación sin previo aviso (véase A/HCR/20/27, párr. 65). Solo debería permitirse recurrir a tales medidas cuando sean estrictamente necesarias, proporcionales a un verdadero objetivo legítimo (la seguridad nacional o la prevención del delito) y sea evidente que la adopción de medidas menos invasivas sería insuficiente (*ibid.*, párr. 75). Además, esas medidas deberían estar sujetas a una revisión previa por un órgano judicial independiente e imparcial (véase A/64/226, párr. 114).

<sup>40</sup> Véase también van der Does de Willebois, “Nonprofit organizations”.

<sup>41</sup> Véase el punto 5 b) vii) de la nota interpretativa.



## D. Consecuencias para la sociedad civil de la legislación que tipifica como delito el apoyo material al terrorismo

31. La adopción de instrumentos internacionales y regionales vinculantes que prohíben el apoyo material al terrorismo, junto con la amplia diversidad de legislación nacional que dispone el cumplimiento de dichas obligaciones o tipifica este apoyo como delito, puede suponer una gran amenaza para las organizaciones de la sociedad civil, algunas de cuyas actividades pueden constituir, involuntariamente y según las definiciones adoptadas y, apoyo material indirecto. Las organizaciones no gubernamentales se han visto constreñidas por la amenaza, tanto real como hipotética, de ser objeto de acciones penales, lo que a su vez puede repercutir seriamente en los beneficiarios y los destinatarios de la ayuda que prestan.

32. Tanto la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad como el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo exigen que los Estados adopten medidas a nivel nacional para prohibir la financiación y el apoyo material proporcionado con el objetivo de cometer actos terroristas. En particular, en el párrafo 1 d) de su resolución 1373 (2001), el Consejo decidió que los Estados prohibieran a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pusieran cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometieran o intentaran cometer actos de terrorismo o facilitaran su comisión o participaran en ella, de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas y de las personas y entidades que actuaran en nombre de esas personas o bajo sus órdenes. La resolución 1373 (2001), párrafo 1 c), también ha sido tomada por gobiernos nacionales y entidades regionales como punto de partida para establecer regímenes de sanciones aplicables a las personas y entidades designadas como terroristas, que complementan el régimen de sanciones contra Al-Qaida de las Naciones Unidas establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) del Consejo, que el Relator Especial ha examinado en otros informes (véanse A/67/396 y A/HCR/29/51). Cabe destacar que el régimen de sanciones contempla exenciones humanitarias dependiendo de las circunstancias de cada caso, mientras que la resolución 1373 (2001) no las prevé, por lo que corresponde a cada Estado decidir si desea incluirlas en su propio régimen nacional.

33. Muchos Estados han promulgado legislación en la que el apoyo material se tipifica como delito<sup>42</sup>. Como consecuencia de ello, los donantes ahora suelen incluir cláusulas de lucha contra el terrorismo en los contratos que regulan los acuerdos de asociación y las donaciones con fines humanitarios, en las que se exige a las organizaciones no gubernamentales que ofrezcan garantías gravosas de que sus fondos no se utilizarán para beneficiar a terroristas o apoyar la comisión de actos de terrorismo<sup>43</sup>. Además, se han implementado procesos de verificación de

<sup>42</sup> Para un examen exhaustivo de esta cuestión, véanse Kate Mackintosh y Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, y el documento de trabajo del Programa de Investigación de Política Humanitaria y Conflictos de la Universidad de Harvard (HPCR), "Humanitarian action under scrutiny: criminalizing humanitarian engagement", febrero de 2011.

<sup>43</sup> Véase Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, págs. 47 y ss. Véase también el Proyecto de Lucha contra el Terrorismo e Interacción Humanitaria de la Universidad de Harvard.

antecedentes<sup>44</sup>. La situación se torna aún más compleja debido a factores como el número de leyes que podrían repercutir en la sociedad civil, tanto en sus actividades nacionales como en el extranjero; la definición de terrorismo que figura en esas leyes, cuyo alcance y precisión varían; las diversas prohibiciones que pueden afectar a las organizaciones no gubernamentales<sup>45</sup>; los distintos niveles de intención requeridos; y el diverso alcance territorial de las leyes<sup>46</sup>.

34. Algunas jurisdicciones también establecen sanciones sin carácter penal que pueden afectar al personal de la sociedad civil, por ejemplo, en lo que se refiere a su estatus migratorio<sup>47</sup>. En ciertos regímenes jurídicos se contemplan exenciones por motivos humanitarios<sup>48</sup>, mientras que en otros estas solo se prevén en pocos casos<sup>49</sup>. En algunas jurisdicciones, se puede obtener una autorización de las autoridades nacionales para tratar con grupos proscritos con el objetivo de prestar ayuda humanitaria<sup>50</sup>. En otros casos, el Gobierno puede dispensar la aplicación de algunas disposiciones para permitir que ciertas organizaciones lleven adelante operaciones humanitarias<sup>51</sup>.

35. Si bien es posible que existan similitudes entre las dificultades prácticas que enfrentan las organizaciones no gubernamentales que trabajan en zonas controladas por grupos terroristas designados, como Malí, Nigeria, el Pakistán, Filipinas, Somalia, Palestina y, más recientemente, la República Árabe Siria, la situación jurídica puede variar considerablemente debido a los requisitos contradictorios y

<sup>44</sup> Véase el documento de trabajo del HPCR, “Humanitarian action under scrutiny”, pág. 23.

<sup>45</sup> Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, y Human Rights Watch, “In the Name of Security: Counterterrorism Laws Worldwide since September 11”, pág. 32.

<sup>46</sup> Véase Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*.

<sup>47</sup> Véase el documento de trabajo del HPCR, “Humanitarian action under scrutiny”, págs. 22 y 23.

<sup>48</sup> Véase la parte 5.3 de la división 102.8 del Código Penal de Australia. Véanse los artículos 9 y 10 de la Ley de Nueva Zelanda de Represión del Terrorismo de 2002.

<sup>49</sup> En los Estados Unidos de América, las disposiciones relativas a la prestación de apoyo material a terroristas (18 USC 2339A) y a las organizaciones terroristas extranjeras designadas (18 USC 2339B) establecen una excepción para “medicamentos o materiales religiosos” (véanse 18 USC 2339A b) 1) y 18 USC 2339B g) 4)). Para un análisis de esta excepción, véanse Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, y el documento de trabajo del HPCR, “Humanitarian action under scrutiny”. Véanse también los intentos de ampliar las exenciones humanitarias con el anteproyecto de la Ley relativa a la Facilitación de Asistencia Humanitaria, que tiene como objetivo, entre otras cosas, “excluir de la definición de ‘apoyo material o recursos’ (en relación con organizaciones terroristas extranjeras) el hecho de entrar en contacto o comunicarse con una organización terrorista para prevenir o aliviar el sufrimiento de una población civil, lo cual comprende las comunicaciones o los contactos destinados a reducir o eliminar la frecuencia y la gravedad de los conflictos violentos y la reducción de sus efectos sobre la población civil”. El anteproyecto se puede consultar en: [www.govtrack.us/congress/bills/113/hr3526/summary](http://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr3526/summary).

<sup>50</sup> En relación con Australia, véase la parte 4, secc. 22, de la Ley relativa a la Carta de las Naciones Unidas de 1945. En relación con Nueva Zelanda, véase el art. 10 de la Ley de Nueva Zelanda de Represión del Terrorismo de 2002.

<sup>51</sup> Si bien la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos puede autorizar exenciones por motivos de acción humanitaria mediante la expedición de licencias generales o específicas, estas licencias no conceden inmunidad frente a la prohibición penal de proporcionar apoyo material o recursos a terroristas. Véase Jessica Burniske, con Naz Modirzadeh y Dustin Lewis, de Humanitarian Practice Network, “Counterterrorism laws and regulations – what aid agencies need to know”, núm. 79, noviembre de 2014. En relación con el caso específico de Somalia, véanse Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, págs. 79 y 80, y el documento de trabajo del HPCR, “Humanitarian action under scrutiny”, pág. 21.

superpuestos que imponen los distintos regímenes aplicables. Entre las variables presentes, cabe destacar las siguientes: si los grupos armados no estatales que controlan el territorio están incluidos en listas internacionales de sanciones contra el terrorismo, o en listas nacionales y regionales; si el Consejo de Seguridad ha concedido directamente una exención humanitaria, como la prevista en la resolución 1916 (2010)<sup>52</sup>; si la organización no gubernamental está inscrita y cuál es la nacionalidad de su personal; cuál es su fuente de financiación (teniendo en cuenta que la financiación puede provenir de diversas fuentes, cada una con sus propios requisitos, y que también es posible que se haya transmitido de asociados intermediarios); y la ubicación de la organización (teniendo en cuenta que la labor realizada por esta también está sujeta a la legislación nacional).

36. A muchos grupos de la sociedad civil les preocupa que, debido a que las leyes relativas al apoyo al terrorismo suelen ser muy amplias y vagas, terminarían siendo sancionados por llevar adelante sus actividades, a pesar de haber tomado todas las precauciones posibles para evitar políticas que pudieran conducir a la prestación de apoyo indirecto a grupos terroristas. Esta preocupación ha cobrado mayor gravedad a la luz de la causa *Holder c. Humanitarian Law Project*<sup>53</sup>, en la que la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, en una sentencia dictada por 6 votos contra 3, confirmó la constitucionalidad de la principal ley de los Estados Unidos relativa al apoyo material<sup>54</sup>. La Corte sostuvo que proporcionar capacitación sobre derecho internacional y humanitario, formular peticiones ante diversos órganos representativos (incluidas las Naciones Unidas) y participar en actividades de promoción política con organizaciones terroristas extranjeras así designadas por el Departamento de Estado, constituía “apoyo material”<sup>55</sup>. En la sentencia, que ha tenido un efecto estremecedor sobre las operaciones de las organizaciones no gubernamentales, el Magistrado Roberts, Presidente de la Corte Suprema, sostuvo que el “apoyo material” también comprendía las iniciativas que tenían por objeto promover conductas pacíficas y lícitas debido a que esta asistencia podía “desviarse” y utilizarse con objetivos terroristas. La explicación dada fue que una organización terrorista extranjera que participara en las estructuras del sistema jurídico internacional podría utilizar la información con el objetivo de “proferir amenazas, manipular o causar trastornos”. Este enfoque se justificó con el

<sup>52</sup> La resolución 1916 (2010) estableció que las sanciones selectivas previstas en la resolución 1844 (2008) del Consejo de Seguridad no se aplicarían al pago de fondos, a otros activos financieros o a los recursos económicos necesarios para garantizar la entrega puntual de asistencia humanitaria que se requiriera con urgencia en Somalia. Como consecuencia de ello, la mayoría de las organizaciones involucradas no estarían contraviniendo el régimen de sanciones de las Naciones Unidas al transferir recursos a al-Shabaab. Sin embargo, las transacciones con al-Shabaab podrían igualmente tipificarse como delito debido a que la resolución no estableció un régimen de sanciones terroristas y al-Shabaab fue incluida en listas de organizaciones terroristas por varios Estados. Véase Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, págs. 75 y 76.

<sup>53</sup> *Holder v. Humanitarian Law Project*, 130 S. Ct. 2705, 2725 (2010).

<sup>54</sup> Si bien esta causa se refería al apoyo material previsto en la sección 2339 B del título 18 del Código de los Estados Unidos, el apoyo material comprende los mismos elementos contemplados en la sección 2339 A: “todo objeto, tangible o intangible, o servicio, incluso dinero o instrumentos monetarios o valores financieros, servicios financieros, alojamiento, capacitación, asesoramiento o asistencia técnicos, refugios, documentación o tarjetas de identidad falsas, equipo de comunicaciones, instalaciones, armas, sustancias letales, explosivos, personal (una o más personas que pueden ser o incluir el individuo mismo) y transporte”.

<sup>55</sup> El Partido de los Trabajadores Kurdos (PTK) y los Tigres de Liberación del Ealam Tamil (TLET).

argumento de que las organizaciones terroristas estaban “tan viciadas por su conducta delictiva que toda contribución a ellas facilitaría esa conducta”. El argumento del Presidente de la Corte Suprema es que, dado que las organizaciones terroristas no mantienen “separaciones institucionales” entre sus operaciones sociales, políticas y terroristas, o “separaciones financieras” entre los fondos recaudados para actividades humanitarias y los utilizados para llevar a cabo atentados terroristas, se deduce que todo apoyo prestado constituye apoyo material, pues “libera otros recursos dentro de la organización que pueden destinarse a fines violentos”. En la sentencia también se aducía que la capacitación sobre el uso de medios legales y políticos pacíficos para resolver controversias podría “dar legitimidad” a los grupos terroristas y ofrecerles una ventaja propagandística, lo que les permitiría reclutar personas y recaudar fondos con mayor facilidad. Por consiguiente, independientemente de su nacionalidad, las personas que trabajan para organizaciones de la sociedad civil en cualquier parte del mundo ahora pueden ser enjuiciadas en los Estados Unidos y condenadas a hasta 15 años de prisión por participar junto a una entidad en algunas de las actividades enumeradas en la ley relativa al apoyo material cuando tuvieran conocimiento de que la entidad era una organización extranjera designada en los Estados Unidos o participaba en actividades terroristas o actos de terrorismo<sup>56</sup>. Esta sentencia podría tener efectos muy significativos sobre las organizaciones humanitarias, de derechos humanos y dedicadas a actividades de promoción en todo el mundo<sup>57</sup>.

37. La interacción con fines humanitarios está reconocida en el derecho internacional<sup>58</sup>, y el acceso humanitario ahora suele incluirse en las resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>59</sup>. El Relator Especial ve con preocupación que, a pesar de que este principio está reconocido en el derecho internacional, sea posible criminalizar el suministro de capacitación jurídica para reducir el riesgo de daño a los civiles en los conflictos armados y el suministro de asistencia humanitaria genuina en zonas controladas por grupos armados no estatales. La interacción con grupos terroristas designados en los territorios que controlan probablemente supondrá negociar el acceso a los civiles que viven en las zonas controladas por el grupo o hacer arreglos logísticos, o prestar asistencia humanitaria a los integrantes de un grupo designado. Por tanto, es necesario examinar en cada caso en particular el tipo de asistencia prestada, a fin de determinar si podría quedar comprendida en

<sup>56</sup> Con las excepciones mencionadas anteriormente.

<sup>57</sup> Véanse el documento de trabajo del HPCR, “Humanitarian action under scrutiny”, págs. 18 a 21, y Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, págs. 40 a 42.

<sup>58</sup> Véase el documento de trabajo del HPCR, “Humanitarian action under scrutiny”, págs. 4 y ss.

<sup>59</sup> Véase la resolución 2139 (2014) del Consejo de Seguridad, en la que este exigió que todas las partes aplicaran la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de fecha 2 de octubre de 2013 (S/PRST/2013/15), entre otras cosas, facilitando las operaciones de socorro humanitario, de conformidad con el derecho internacional humanitario y los principios rectores de las Naciones Unidas relativos a la asistencia humanitaria de emergencia; permitieran la prestación de asistencia humanitaria en todas las zonas afectadas; permitieran el acceso rápido, seguro y sin trabas a la asistencia humanitaria de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y a sus asociados en la ejecución, incluso a través de las líneas del conflicto y a través de las fronteras, a fin de que la asistencia humanitaria pudiera llegar a las personas a través de las rutas más directas; y que respetaran el principio de la neutralidad médica, y recordó que, con arreglo al derecho internacional humanitario, los heridos y los enfermos debían recibir atención y cuidados médicos.

una o varias de estas disposiciones relativas al apoyo material, las cuales se entrelazan y superponen y resultan sumamente amplias<sup>60</sup>.

38. Hay una serie de contactos de otro tipo, que comprenden transacciones financieras y de otra naturaleza, que pueden repercutir en las organizaciones no gubernamentales mediante la aplicación de la legislación nacional de lucha contra el terrorismo. Entre ellos, cabe destacar el pago de visados o permisos de entrada en el territorio, cuando este se encuentre bajo el control de un grupo terrorista, o el pago de tasas o “impuestos” directamente a una organización proscrita para poder entrar en un determinado territorio, a fin de prestar ayuda o proteger al personal<sup>61</sup>. Además, otro motivo de preocupación para las organizaciones no gubernamentales es el riesgo de que algunas de las mercancías entregadas en zonas en las que actúan grupos terroristas no lleguen a sus destinatarios o sean entregadas a un asociado local en la ejecución que tenga vínculos con un grupo terrorista incluido en una lista<sup>62</sup>. Es posible que las organizaciones no gubernamentales no estén en condiciones de avalar a todos los asociados locales en la ejecución, los empleados y los beneficiarios. Como destacó el Secretario General, “[c]omo mínimo, resulta crucial que los Estados Miembros apoyen, o al menos no obstaculicen los esfuerzos de organizaciones humanitarias para implicar a los grupos armados a fin de mejorar la protección de los civiles, incluso en el caso de aquellos grupos proscritos por la legislación nacional<sup>63</sup>”. Además, como señaló posteriormente, si bien los Estados Miembros reconocen cada vez más la importancia de la interacción con fines humanitarios, esto todavía no se ha traducido “en la voluntad de abstenerse de adoptar medidas que entorpezcan o, en algunos casos, penalicen la interacción con grupos armados no estatales<sup>64</sup>”.

39. Una de las consecuencias más preocupantes de esta nueva situación es que se ha visto afectada la capacidad de las organizaciones no gubernamentales humanitarias de adherirse a los principios rectores de neutralidad, imparcialidad e independencia. Los estudios realizados indican que los parámetros de la acción humanitaria han cambiado, de manera que se ha dado preferencia a los programas concebidos específicamente para evitar interactuar con grupos designados o darles apoyo (a fin de limitar las posibilidades de que la organización incurra en responsabilidad penal) frente a los programas concebidos para responder de la

<sup>60</sup> Véase la causa *United States v. Shah*, 474 F. Supp. 2d 492 (SDNY 2007), en la que el Tribunal al parecer distinguió entre el suministro de medicamentos y la prestación de tratamiento médico, cuya prohibición dependerá de la autoridad bajo la cual se dispense la atención médica, quedando comprendida en la exención relativa al suministro de medicamentos o en la prohibición de prestar apoyo material mediante el suministro de personal. Véase también BBC Radio 4, “A Deadly Dilemma”, el programa radiofónico en el que un asesor jurídico de una importante organización no gubernamental explicó las dificultades provocadas por diversas leyes nacionales y diversas definiciones de apoyo material (la transcripción del programa se puede consultar en [www.bbc.co.uk/programmes/b047zk6z](http://www.bbc.co.uk/programmes/b047zk6z)). Véase también Ashley Jackson y Abdi Aynte, documento de trabajo del Humanitarian Policy Group, “Talking to the other side”, 2013, pág. 7.

<sup>61</sup> Véase el informe del Grupo de Supervisión para Somalia y Eritrea, presentado de conformidad con la resolución 2060 (2012) del Consejo de Seguridad: Somalia (S/2013/413), párr. 118. Véase también el informe del Comité Mixto del Anteproyecto de la Ley relativa a la Protección de las Organizaciones Benéficas, febrero de 2015, párr. 183. Véase también Jackson y Aynte, “Talking to the other side”.

<sup>62</sup> Véase la transcripción de BBC Radio 4 mencionada, “A Deadly Dilemma”.

<sup>63</sup> Véase S/2009/277, párr. 45.

<sup>64</sup> Véase S/2010/579, párr. 55.

manera más directa y eficaz a las necesidades humanitarias<sup>65</sup>. Algunas medidas adoptadas a nivel nacional e internacional también han exacerbado la percepción de que las organizaciones no gubernamentales han sido incorporadas a las iniciativas oficiales de lucha contra el terrorismo, lo cual limita su capacidad de operar en determinadas zonas y con determinados gobiernos o grupos<sup>66</sup>. A nivel internacional, el hecho de que las Naciones Unidas incluyan a una organización en la lista de grupos terroristas sujetos a diversos regímenes de sanciones selectivas también ha contribuido a esta tendencia. Los requisitos de presentación de informes, como los impuestos en virtud de la resolución 1916 (2010) del Consejo de Seguridad, también pueden tener efectos negativos, pues involucran a las organizaciones no gubernamentales en el proceso de imposición de sanciones y menoscaban su neutralidad real o aparente<sup>67</sup>. Además, la consiguiente selección de organizaciones no gubernamentales por los donantes incide en la manera en que estas perciben su independencia y en su capacidad de trabajar en un entorno de confianza con los asociados locales para la ejecución<sup>68</sup>. El Relator Especial observa que esta tendencia incipiente, que incorpora a las organizaciones no gubernamentales a una infraestructura más amplia de lucha contra el terrorismo, limita aún más el espacio en el que pueden operar los grupos humanitarios<sup>69</sup>.

40. Las medidas para combatir el terrorismo mencionadas también han fomentado la autorrestricción que los actores de la sociedad civil han impuesto sobre su propio espacio<sup>70</sup>. No sorprende que, habida cuenta de la complejidad que entraña operar en las zonas donde actúan grupos terroristas o en sus alrededores, algunas organizaciones no gubernamentales hayan preferido reorientar sus operaciones a zonas donde existan menos posibilidades de ser objeto de acciones penales o hayan

<sup>65</sup> Véase Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, págs. 72 y 84.

<sup>66</sup> Para un análisis general, véase Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, *Rules of Engagement: Protecting Civilians through Dialogue with Armed Non-State Actors*, 2011, pág. 15 y 16. Véanse también Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, pág. 81; el documento de trabajo del HPCR, “Humanitarian action under scrutiny”, pág. 32; Burniske, con Moziradeh y Lewis, “Counter-terrorism laws and regulations”, pág. 3; y Jackson y Aynte, “Talking to the other side”, pág. 6.

<sup>67</sup> Véanse Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, pág. 81, y el documento de trabajo del HPCR, “Humanitarian action under scrutiny”, pág. 31.

<sup>68</sup> Véase Burniske, con Moziradeh y Lewis, “Counter-terrorism laws and regulations”, pág. 6. Véase también Neal Cohen, Robert Hasty y Ashley Wonton, “Implications of the USAID partner vetting system and State Department risk analysis and management system under European Union and United Kingdom data protection and privacy law”, Proyecto de Lucha contra el Terrorismo e Interacción Humanitaria, documento de política e investigación, marzo de 2014.

<sup>69</sup> Otro aspecto es la posible participación de los organismos públicos encargados de regular las organizaciones benéficas o no gubernamentales en las estrategias de lucha contra el terrorismo y las agendas de seguridad nacional de los gobiernos. Véase, por ejemplo, David Anderson, transcripción de las pruebas presentadas ante el Comité Mixto del Anteproyecto de la Ley relativa a la Protección de las Organizaciones Benéficas [Reino Unido] el 2 de diciembre de 2014, en relación con el efecto que tienen las leyes de lucha contra el terrorismo sobre las organizaciones benéficas, Q195. La transcripción se puede consultar en [www.data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.sev/evidencedocument/draft-protection-of-charities-bill-committee](http://www.data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.sev/evidencedocument/draft-protection-of-charities-bill-committee).

<sup>70</sup> Véase la conferencia de prensa del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Martin Scheinin, de 26 de octubre de 2010, citada en el documento de trabajo del HPCR de 2011, que se puede consultar en [www.un.org/press/en/2010/101026\\_Scheinin.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2010/101026_Scheinin.doc.htm).



rechazado fondos de ciertos donantes. Parte del problema podría solventarse proporcionando más orientación, transparencia y claridad en cuanto al alcance y los efectos de las leyes y las políticas de lucha contra el terrorismo<sup>71</sup>. Esta es una condición previa para que las organizaciones no gubernamentales puedan decidir si ponen en marcha determinados programas y establecer procedimientos apropiados de mitigación de los riesgos<sup>72</sup>.

41. A nivel muy práctico, las operaciones de las organizaciones no gubernamentales se ven cada vez más limitadas por las restricciones a la financiación disponible en las zonas en las que actúan grupos terroristas<sup>73</sup> y por el mayor recurso por parte de los donantes a asociados en la ejecución “más seguros”, como los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, en detrimento de las organizaciones no gubernamentales locales o más pequeñas<sup>74</sup>. Los grupos de la sociedad civil también han puesto de relieve las consecuencias que deben afrontar en materia financiera y de recursos al tener que disponer de más tiempo atendiendo los requisitos administrativos, cumpliendo la legislación de lucha contra el terrorismo relativa al apoyo material y demostrando que lo han hecho<sup>75</sup>, lo que a su vez incide inevitablemente en sus capacidades operacionales y, en consecuencia, obstaculiza el suministro de asistencia a los beneficiarios<sup>76</sup>.

42. Las dificultades que plantea la lucha contra el terrorismo también han incidido en el acceso de la sociedad civil a los servicios financieros<sup>77</sup>. Muchos bancos han puesto en práctica protocolos contra riesgos que van más allá de los requisitos específicos establecidos en las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera, a fin de protegerse de todo posible riesgo de incurrir en responsabilidad en virtud de la legislación de lucha contra el terrorismo<sup>78</sup>. En la práctica, esto se traduce en que ya no procesan transacciones relacionadas con actores o entornos de alto riesgo<sup>79</sup>.

<sup>71</sup> Véase Burniske, con Moziradeh y Lewis, “Counter-terrorism laws and regulations”, pág. 7. Véase también el informe del Comité Mixto del Anteproyecto de la Ley relativa a la Protección de las Organizaciones Benéficas, febrero de 2015, párrs. 187 a 192.

<sup>72</sup> Véanse Burniske, con Moziradeh y Lewis, “Counter-terrorism laws and regulations”, pág. 7; Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, pág. 81, y el documento de trabajo del HPCR, “Humanitarian action under scrutiny”, pág. 114.

<sup>73</sup> Véase Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, pág. 82. Por ejemplo, en Somalia, donde tras la inclusión de al-Shabaab en la lista de organizaciones terroristas en 2008, “un solo caso de desvío de ayuda o pagos a las autoridades locales se convirtió en un posible delito con arreglo al derecho estadounidense, del cual tanto USAID como sus asociados en la ejecución podían ser declarados responsables”.

<sup>74</sup> Mackintosh y Duplat, *Study of the Impact*, pág. 104.

<sup>75</sup> *Ibid.*, págs. 72 y 103.

<sup>76</sup> *Ibid.*, pág. 103.

<sup>77</sup> Resolución 27/21 del Consejo de Derechos Humanos: “Preocupado por que las medidas coercitivas unilaterales, en algunos casos, han impedido a las organizaciones humanitarias realizar transferencias financieras a Estados en los que trabajan”.

<sup>78</sup> “Los pocos ingresos que los bancos pueden obtener de la mayor parte de las organizaciones no gubernamentales internacionales no son suficientes para justificar los riesgos a los que estos bancos creen que estarían expuestos si operaran con estas organizaciones”. Véase Humanitarian Policy Group, documento de trabajo, “UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality”, marzo de 2015, pág. 13.

<sup>79</sup> Los bancos “eliminan” el riesgo y, posteriormente, pueden “eliminar” también del sistema bancario a los clientes de alto riesgo. Véase Financial Times, “Regulation: bank counts the risks and rewards”, Martin Arnold y Sam Fleming, 14 de noviembre de 2014, que se puede consultar en [www.ft.com/cms/s/0/9df378a2-66bb-11e4-91ab-00144feabdc0.html#axzz3J2G48VEu](http://www.ft.com/cms/s/0/9df378a2-66bb-11e4-91ab-00144feabdc0.html#axzz3J2G48VEu). En cuanto al “riesgo de menoscabar los objetivos de la reglamentación contra el blanqueo de dinero

Algunas organizaciones no gubernamentales han visto seriamente menoscabada su capacidad de acceder a servicios financieros, incluidos servicios bancarios, mientras que otras han sufrido el cierre de sus cuentas bancarias. En el caso de las organizaciones no gubernamentales que operan en zonas de conflicto, la imposibilidad de acceder a servicios financieros puede tener consecuencias muy graves, como demoras en la prestación de ayuda y un mayor riesgo físico para el personal y las oficinas (puesto que se transportan y utilizan mayores cantidades de dinero en efectivo). Por otra parte, las transacciones realizadas al margen del sector bancario son más difíciles de rastrear y contabilizar<sup>80</sup>. El Grupo de Acción Financiera ha señalado que las instituciones financieras no deberían considerar automáticamente que las organizaciones no gubernamentales suponen un riesgo elevado simplemente porque operan en entornos donde se manejan grandes cantidades de efectivo o en países de gran necesidad humanitaria<sup>81</sup>.

43. Como ha señalado el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, las restricciones con que tropiezan las organizaciones no gubernamentales en países considerados problemáticos comprenden la imposibilidad de abrir cuentas bancarias, el cierre arbitrario de cuentas, los retrasos excesivos o la cancelación de transacciones, las obligaciones gravosas que requieren un conocimiento profundo de los donantes y los beneficiarios, así como la posibilidad de ser acusadas de tener vínculos con el terrorismo. El Relator Especial recordó que esas restricciones ponían en peligro tanto las operaciones de las organizaciones como su existencia misma, y consideró que la denegación de servicios bancarios, incluidas las cuentas bancarias y los servicios de transferencia de fondos, era incompatible con el derecho a la libertad de asociación cuando no existía una sospecha razonable de que la transacción o el contacto con la organización en cuestión constituía apoyo al terrorismo o blanqueo de dinero. El Relator Especial coincide con la opinión del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de que señalar organizaciones específicas basándose en hipótesis estereotípicas de determinadas características, como la religión y la raza predominante de los miembros de la organización o sus beneficiarios, constituye una discriminación injustificada y está prohibida en el derecho internacional<sup>82</sup>.

44. El Relator Especial observa con interés la decisión del Tribunal Superior del Reino Unido, adoptada en octubre de 2013, de conceder una medida cautelar para evitar que un banco rescindiera los servicios bancarios que prestaba a una empresa de servicios monetarios<sup>83</sup>. Entre otras iniciativas pertinentes adoptadas por el Reino

---

y la financiación del terrorismo orientando las transacciones monetarias hacia canales informales menos transparentes, lo cual, irónicamente podría incrementar el riesgo de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo, incidiendo negativamente en la situación de seguridad que motiva la aplicación misma de esta reglamentación en primer lugar”, véase “Walking a tightrope: AML/CTF regulation, financial inclusion and remittances”, Diálogo Anual del Commonwealth y La Francophonie con el Grupo de los 20, documento de debate, 3.0, abril de 2015.

<sup>80</sup> Véanse Burniske, con Moziradeh y Lewis, “Counter-terrorism laws and regulations”, págs. 8 y 9, y Humanitarian Policy Group, documento de trabajo, “UK humanitarian aid”, págs. 6 y 7.

<sup>81</sup> GAFI, *Best Practices*, 2015, párrs. 68 a 70.

<sup>82</sup> Véase A/HRC/23/39/Add.1, párrs. 84 y 85.

<sup>83</sup> Si bien el fundamento jurídico de la decisión fue el abuso de la posición dominante, la causa hace referencia a la importancia de esta empresa de servicios monetarios en lo que se refiere a la transferencia de fondos a Somalia, donde no existe un sistema bancario formal, al hecho de que



Unido, cabe mencionar el proyecto experimental para establecer un corredor seguro, con el objetivo de proteger los flujos de remesas hacia Somalia, que se centra en la capacidad de las organizaciones no gubernamentales de transferir fondos para apoyar sus propias operaciones<sup>84</sup>, y las directrices de 2013 elaboradas en colaboración con los bancos y la comunidad humanitaria para ayudar a esta a cumplir diversos requisitos de diligencia debida<sup>85</sup>. Por último, en este contexto, el Relator Especial señala el reconocimiento en algunos Estados de un nuevo derecho a recibir servicios bancarios que, de ser reconocido, puede beneficiar a las organizaciones no gubernamentales y a otras entidades jurídicas a las que se les han denegado cuentas bancarias o servicios bancarios<sup>86</sup>.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

**45. Si bien los Estados tienen el deber de proteger a todas las personas de los actos de terrorismo, también tienen el deber de proteger a la sociedad civil y los derechos que resultan fundamentales para su existencia y desarrollo. Los grupos de la sociedad civil desempeñan un papel importante a la hora de abordar las condiciones que propician la propagación del terrorismo, contrarrestar la atracción del extremismo violento, proteger y promover los derechos humanos y el estado de derecho, y proporcionar socorro humanitario. Cuando no existe una justificación convincente, las medidas de lucha contra el terrorismo que tienen un efecto negativo en la capacidad de las organizaciones no gubernamentales de operar con eficacia e independencia podrían ser, en última instancia, contraproducentes en lo que se refiere a los esfuerzos realizados para reducir la amenaza que plantea el terrorismo.**

**46. Para asegurar que en las iniciativas de lucha contra el terrorismo que emprenden los Estados no se adopten medidas que puedan tener un efecto negativo en la sociedad civil, el Relator Especial:**

**a) Insta a los Estados a reconocer públicamente la función esencial que desempeña la sociedad civil en cualquier estrategia eficaz que adopten para combatir el terrorismo;**

**b) Insta a los Estados a velar por que su legislación de lucha contra el terrorismo sea lo suficientemente precisa para respetar el principio de legalidad, a fin de evitar la posibilidad de que se utilice para reprimir a la sociedad civil por motivos políticos u otros motivos injustificados. Cuando la**

---

entre sus clientes había varias organizaciones internacionales de ayuda y organizaciones benéficas, y a los evidentes beneficios sociales y humanitarios asociados con un sistema eficiente y debidamente reglamentado de transferencia de dinero. Tribunal Superior de Justicia del Reino Unido, *Dahabshiil Transfer Services Ltd v. Barclays Bank PLC*, 2013, EWHC 3379 (Ch).

<sup>84</sup> “Safer corridor pilot for UK-Somali remittances: stakeholder engagement summary”, marzo de 2015, que se puede consultar en [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/418688/15-03-20\\_SCP\\_Stakeholder\\_Engagement\\_Summary](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418688/15-03-20_SCP_Stakeholder_Engagement_Summary).

<sup>85</sup> Colaboración entre la British Bankers’ Association, el Disasters Emergency Committee del Reino Unido y Freshfields Bruckhaus Deinger LLP, “Getting aid to Syria, sanctions issues for banks and humanitarian agencies”, diciembre de 2013. Se puede consultar en [www.dec.org.uk/sites/default/files/pdf/getting\\_aid\\_to\\_syria](http://www.dec.org.uk/sites/default/files/pdf/getting_aid_to_syria).

<sup>86</sup> Véase *Code monétaire et financier* de Francia, art. L312-1.

legislación de lucha contra el terrorismo pueda vulnerar un derecho fundamental para la existencia y el desarrollo de la sociedad civil, como los derechos a la libertad de asociación, de expresión y de reunión, así como el derecho a la privacidad, los Estados deberán velar siempre por que se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Además, los Estados deberán abstenerse de utilizar expresiones o adoptar medidas que puedan conducir a la estigmatización de la sociedad civil;

c) Recomienda que las medidas que se adopten para aplicar la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera se ajusten plenamente al derecho internacional de los derechos humanos, incluido el derecho a la libertad de asociación, en todos sus componentes. En particular, los Estados deben velar por que ninguna persona sea penalizada por ejercer el derecho a la libertad de asociación en el contexto de actividades lícitas de una organización no gubernamental y por que ninguna de las sanciones impuestas disuada a las personas de ejercer su derecho de asociación;

d) Exhorta al Grupo de Acción Financiera y sus órganos de vigilancia a ser plenamente conscientes de las repercusiones de la recomendación 8 sobre la sociedad civil en varios países. El Grupo debería tener sistemáticamente en cuenta las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos al evaluar los avances logrados en la aplicación de esta recomendación y aplicar para ello una evaluación de compatibilidad con los derechos humanos. También debería considerar la posibilidad de contar con la presencia de un experto en derechos humanos en todos los procedimientos de evaluación;

e) Insta a los Estados a velar por que las medidas para contrarrestar el apoyo al terrorismo no impidan desproporcionadamente que las organizaciones nacionales e internacionales lleven adelante sus mandatos. En particular, los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que impidan o penalicen los contactos con grupos armados no estatales designados como terroristas o que controlen un territorio siempre que esos contactos tengan fines humanitarios básicos o estén relacionados con los derechos humanos. Los Estados y las organizaciones regionales e internacionales deben establecer excepciones expresas para dichas actividades;

f) Recomienda que los Estados y las organizaciones regionales e internacionales redoblen sus esfuerzos para ser transparentes e informar a las organizaciones sobre el contenido, el alcance y la interpretación de su legislación de lucha contra el terrorismo;

g) Alienta a los Estados a velar por que la acción humanitaria no resulte amenazada por la legislación de lucha contra el terrorismo y a reconocer el papel fundamental que desempeñan las organizaciones de derechos humanos y otros actores en las situaciones y las zonas en las que actúan grupos terroristas.