



Asamblea General

Distr. general
3 de agosto de 2022
Español
Original: inglés

Septuagésimo séptimo período de sesiones
Tema 122 del programa provisional*
**Estrategia Global de las Naciones Unidas contra
el Terrorismo**

Atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias

Informe del Secretario General

I. Antecedentes

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la solicitud formulada en el séptimo examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (véase la resolución [75/291](#)). En el examen, los Estados Miembros reconocieron que el aumento de los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias suscitaba grave preocupación internacional y solicitaron al Secretario General que, en consulta con los Estados Miembros, ayudara a que se comprendieran mejor las motivaciones, los objetivos y la organización de esos grupos y la amenaza que planteaban dentro del panorama mundial del terrorismo, incluidas las amenazas nuevas y emergentes, y ayudara también a formular, previa solicitud, argumentos, capacidades y estrategias eficaces para contrarrestarlas y que informara al respecto antes de su septuagésimo séptimo período de sesiones¹.

2. Al abordar el terrorismo motivado por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o perpetrado en nombre de la religión o las creencias, el Secretario General reconoce lo amplia que podría ser la categorización de la violencia aplicable al ámbito del presente informe, entre otras cosas al no existir una definición de terrorismo convenida internacionalmente. Por tanto, el presente informe emplea la terminología proporcionada por la Asamblea General, sin perjuicio de los diversos términos usados por los Estados Miembros para describir el fenómeno ni de la cuestión de si la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones sobre la materia son pertinentes en relación con esos grupos, que actualmente no son objeto de regímenes de sanciones específicos de las Naciones Unidas establecidos por el Consejo de Seguridad. Además, en este informe se tienen en cuenta los riesgos de

* [A/77/150](#).

¹ Véase la resolución [75/291](#), párr. 36.



confusión que acarrea aplicar una terminología amplia y las repercusiones negativas que podrían derivarse de una adopción demasiado general de las medidas antiterroristas.

3. En vista del importante papel que desempeñan todas las partes interesadas pertinentes en la lucha contra el terrorismo, subrayado por los Estados Miembros en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo², para preparar este informe se ha recabado información de una gran variedad de fuentes, detalladas en el anexo del presente informe³.

II. Descripción general de la amenaza

4. La creciente amenaza de los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias, si bien no es un fenómeno nuevo, es motivo de preocupación a nivel internacional. El terrorismo perpetrado por grupos como Al-Qaida y el Dáesh sigue constituyendo una amenaza importante para la paz y la seguridad internacionales, y en los informes periódicos del Secretario General sobre este tema se ofrece un análisis de esta amenaza⁴. El presente informe se centrará principalmente en los atentados terroristas descritos en su mayor parte como motivados por la ideología de la “ultraderecha” o “extrema derecha”, ya que la amenaza transnacional que suponen las personas y grupos que recurren a esa forma nueva y emergente de terrorismo concreta ha cobrado fuerza.

5. Si bien se necesitan más datos sobre el pleno alcance y el carácter de ese tipo de violencia, algunos Estados Miembros ya consideran que se trata de la amenaza nacional con más rápido desarrollo, o incluso la más destacada, a la que se enfrentan⁵. Se ha observado un aumento considerable de la frecuencia y letalidad de los atentados de ese tipo, entre los que destacan la matanza de Utøya (Noruega) en julio de 2011 y los atentados contra dos mezquitas en Christchurch (Nueva Zelanda) en marzo de 2019. Por ejemplo, en uno de los estudios se indica que, entre 2014 y 2018, se produjo un aumento del 320 % en el número de atentados cometidos por personas afiliadas al “terrorismo de derecha”, principalmente en los Estados occidentales⁶. Además, los

² *Ibid.*, párr. 10.

³ Las comunicaciones recibidas de Estados Miembros, organizaciones regionales, entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas y la sociedad civil hacían referencia a publicaciones académicas sobre la materia y se complementaban con ellas. Las opiniones expresadas en las fuentes académicas a que se hace referencia en este informe son las de sus respectivos autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas.

⁴ Véanse S/2016/92, S/2016/501, S/2016/830, S/2017/97, S/2017/467, S/2018/80, S/2018/770, S/2019/103, S/2019/612, S/2020/95, S/2020/774, S/2021/98, S/2021/682 y S/2022/63.

⁵ Las aportaciones de Estados Miembros a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo indican que, si bien algunos Estados Miembros consideran que el terrorismo perpetrado o inspirado por el Dáesh y Al-Qaida sigue siendo la mayor amenaza en su territorio, muchos otros destacan esta amenaza creciente y varios han indicado que se trata de la principal amenaza terrorista en su país. Véase también *Manual on Prevention of and Responses to Terrorist Attacks on the Basis of Xenophobia, Racism and Other Forms of Intolerance, or in the Name of Religion or Belief*, de la UNODC (publicación de las Naciones Unidas, 2022); puede consultarse en el sitio web de la UNODC. También lo debatido en una reunión informativa abierta celebrada en octubre de 2020 por el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo.

⁶ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “CTED trends alert on ‘Member States concerned by the growing and increasingly transnational threat of extreme right-wing terrorism’”, comunicado de prensa, 1 de abril de 2020.

Estados Miembros han desbaratado varios complots de ese tipo⁷. También ha quedado patente que las Naciones Unidas y los Estados Miembros aceptan cada vez más la existencia de una amenaza creciente. Si bien muchos de estos atentados son cometidos por personas que actúan por su cuenta, el número de grupos designados por los Gobiernos como entidades terroristas lleva creciendo desde 2019, ya que han profundizado en su conocimiento de las actividades de esos grupos, especialmente en Europa Occidental y Oriental, América del Norte y Oceanía.

6. En el plano internacional, las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad⁸, los exámenes de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y las entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas, entre ellas la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), han detectado cada vez más el auge del terrorismo motivado por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o perpetrado en nombre de la religión o las creencias, mientras que la Estrategia y el Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Discurso de Odio han reconocido el incremento de la xenofobia, el racismo, la intolerancia, la misoginia violenta, el antisemitismo y el odio antimusulmán en todo el mundo. Igualmente, la sociedad civil, el mundo académico, los grupos de reflexión y otras partes interesadas no gubernamentales han tomado conciencia del fenómeno.

7. Desde principios de 2020, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha exacerbado considerablemente la amenaza de los atentados terroristas con esta motivación. En particular, la combinación de una mayor presencia en línea y el aislamiento social ha hecho a las personas más susceptibles a la radicalización⁹. Simultáneamente, la pandemia ha agudizado las fragilidades y desigualdades profundas existentes en todas las sociedades, al tiempo que ha potenciado el desencanto con las instituciones y el liderazgo político y la pérdida de confianza en ellos. En su informe titulado “Nuestra Agenda Común” (A/75/982), el Secretario General señala las dificultades que afronta la gobernanza en un contexto de “mayor sensación de injusticia y un aumento del populismo y de las agendas nacionalistas centradas en lo local”, al tiempo que subraya la crisis de confianza resultante entre las personas, los hogares, las comunidades y sus líderes. En este contexto, los grupos terroristas y de otro tipo han intentado sacar provecho de la crisis mundial para ampliar y diversificar su base de apoyo explotando los temores relacionados con el aislamiento, la polarización social y la difusión de la desinformación.

8. Si bien el terrorismo perpetrado con esta motivación se ha concentrado ante todo en el plano nacional, se ven indicios esporádicos de su potencial para convertirse en transnacional. Según la valoración de los Estados Miembros, el aumento de la actividad en línea ha sido decisivo al facilitar que los actores nacionales establezcan conexiones transnacionales con personas de creencias ideológicas afines y unos y otros se influyan entre sí¹⁰. Esa situación se ha visto agravada por el auge digital

⁷ *Ibid.*

⁸ Por ejemplo, véase la resolución 73/285 de la Asamblea General; y Naciones Unidas, “Security Council press statement on terrorist attack in Christchurch, New Zealand”, 15 de marzo de 2019.

⁹ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism”, junio de 2020, pág. 1; y Naciones Unidas, “United Nations guidance note on addressing and countering COVID-19 related hate speech”, 11 de mayo de 2020, pág. 2.

¹⁰ Información proporcionada por Estados Miembros a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

derivado de la pandemia¹¹ y ha abarcado el uso de los medios sociales y otras plataformas de comunicación en Internet¹². Estas herramientas han hecho posible que esos actores creen nuevas redes, amplíen su alcance e influencia mediante el intercambio de grandes volúmenes de materiales y recursos, recluten a nuevos partidarios y movilicen a los existentes, recauden fondos a nivel transnacional, difundan teorías conspirativas e inciten a la violencia¹³. El uso cada vez más frecuente de manifiestos en los que se describen la ideología, la motivación y las opciones tácticas de los atentados, así como el empleo de emisiones en directo y otros métodos de difundir los atentados, son otros indicios del afán por atraer publicidad internacional e inspirar acciones similares a escala mundial. Se está acentuando la tendencia entre los grupos terroristas y los terroristas que actúan por su cuenta motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o en nombre de la religión o las creencias a participar en actividades transnacionales de manera presencial, lo cual supone en su mayor parte viajes transfronterizos para asistir a actos culturales¹⁴ y algunos indicios de viajes para recibir adiestramiento paramilitar o combatir¹⁵.

A. Motivaciones y objetivos

9. Las motivaciones que subyacen a los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias son variadas y específicas según el contexto. Las personas y grupos que propugnan esas ideologías no constituyen movimientos cohesionados ni de fácil definición, sino que conforman un hervidero cambiante, complejo e imbricado de personas, grupos y movimientos (en espacios virtuales y físicos) que defienden ideologías diferentes pero conexas¹⁶. Estas ideologías y argumentarios variables también se entrelazan a menudo con el discurso dominante, lo que puede plantear cuestiones sobre la libertad de opinión y de expresión.

10. En particular, los Estados Miembros pusieron de relieve el papel que desempeñan los argumentos para motivar a estos grupos, entre otras cosas la promoción de noticias falsas o desinformación, las teorías conspirativas, los contenidos de odio, la retórica violenta, la incitación a la polarización y la acción violenta, la supremacía racial, la explotación en línea de los estereotipos, los clichés y las visiones excesivamente simplificadas¹⁷. Esa retórica también puede incluir argumentos contrarios a las minorías y los inmigrantes, dirigidos contra la “élite” o de otro tipo, entre otros argumentos islamófobos, antisemitas, cristianófobos y otros de motivación religiosa. Pese a sus variaciones, los argumentarios reflejan con frecuencia temas comunes y estrechamente vinculados que contribuyen a reforzar una sensación colectiva percibida de agravio u opresión. Algunos Estados Miembros

¹¹ PNUD, “From pilots toward policies: utilizing online data for preventing violent extremism and addressing hate speech”, 13 de mayo de 2022.

¹² Información proporcionada por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y un Estado Miembro a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

¹³ Información proporcionada por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo. Véase Grupo de Acción Financiera, “Ethnically or racially motivated terrorist financing”, junio de 2021, págs. 35 y 36. Véase también Seth G. Jones, “The New Zealand attack and the global challenge of far-right extremism”, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 15 de marzo de 2019.

¹⁴ Grupo de Acción Financiera, “Ethnically or racially motivated terrorist financing”, págs. 13 a 17.

¹⁵ Información facilitada por la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y Estados Miembros a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

¹⁶ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “CTED trends alert”.

¹⁷ Información proporcionada por Estados Miembros a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

destacan el uso de teorías conspirativas que promueven posturas racistas y antidemocráticas con potencial para propiciar atentados terroristas, incluso sin que lleguen a pedir activamente que se recurra a la violencia¹⁸.

11. Además de los argumentos perjudiciales, otros factores que impulsan y facilitan el extremismo violento que conduce al terrorismo pueden ser la debilidad de la gobernanza, las violaciones de los derechos humanos, un estado de derecho débil, la corrupción, la discriminación real o percibida, la exclusión política y la marginación socioeconómica. En concreto, se ha determinado que el “sentimiento de agravio hacia el Gobierno y la escasa confianza en él” es un factor impulsor clave del extremismo violento que conduce al terrorismo¹⁹. Algunos estudios confirman que la violencia doméstica y las vivencias de marginación durante los años de formación también pueden influir en la motivación para cometer actos de violencia motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o en nombre de la religión o las creencias²⁰. Otras motivaciones personales pueden ser la necesidad de hallar una identidad o un sentido de pertenencia y un objetivo vital nuevos o más satisfactorios, lo que también puede ser explotado con los argumentos que se aferran a una identidad colectiva y se basan en el antagonismo entre “nosotros y ellos”. Otros estudios indican la posibilidad de que una elevada proporción de quienes encuentran motivación en “el extremismo y la violencia de derecha” no recurra a servicios de salud mental, entre otros las personas y comunidades afectadas por el terrorismo y el personal militar o exmilitar que padece trastorno por estrés postraumático²¹.

12. Los grupos que operan motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o en nombre de la religión o las creencias, en particular los motivados por la ideología “de ultraderecha” o “de extrema derecha”, también tienden a demostrar intolerancia en relación con la orientación sexual y la identidad de género. La misoginia suele estar presente en los argumentos aducidos para justificar los ataques lanzados por esas personas o grupos, lo que pone de relieve la intersección del extremismo y la violencia de género²². Esos argumentos se caracterizan por una masculinidad violenta y se solapan con las teorías conspirativas, vinculando el feminismo al supuesto declive de la familia y el descenso de la tasa de natalidad en determinadas partes del mundo²³. Entre esos grupos se encuentran las comunidades

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ PNUD, Dirección Regional de África, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (Nueva York, 2017); y resolución 75/291.

²⁰ Información proporcionada por entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo. Sobre el papel concreto de la violencia doméstica, véase Christine Agius *et al.*, “Anti-feminism, gender and the far-right gap in C/PVE measures”, *Critical Studies on Terrorism* (agosto de 2021).

²¹ Información proporcionada por entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

²² La violencia de género hace referencia a los actos perjudiciales dirigidos a una persona o un grupo de personas por razón del género, y tiene sus raíces en la misoginia, la desigualdad de género, el abuso de poder y las normas nocivas. La violencia de género contra la mujer suele estar presente en las tácticas, la ideología y los objetivos estratégicos de los grupos extremistas violentos y terroristas. Asimismo, se ha descubierto que la misoginia y el apoyo a la violencia contra las mujeres tienen un fuerte vínculo con el apoyo al extremismo violento. Véanse www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence; y la resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad.

²³ Información proporcionada por el Counter Extremism Project, el Instituto Real de Servicios Unidos, la Asociación Polaca de Seguridad Nacional y el Global Project Against Hate and Extremism a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y su dependencia de género, la Sección de Derechos Humanos y Género. Véanse también Alexandra Phelan *et al.*, *Gender Analysis of Violent Extremism and the Impact of COVID-19 on Peace and Security in ASEAN: Evidence-Based Research for Policy* (Organismo Nacional de Lucha contra el Terrorismo de Indonesia, Ministerio de Empoderamiento de las Mujeres y

cibernéticas de los denominados “célibes involuntarios” (o “incels”), que a menudo promueven la violencia por motivos de género. Se ha recurrido a esos argumentos para justificar ataques violentos contra mujeres, por ejemplo, en Toronto (Canadá) en febrero de 2020 y Plymouth (Reino Unido) en agosto de 2021.

B. Organización y actividades

13. Si bien los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias suscitan cada vez mayor preocupación, no resulta fácil conocer de manera concluyente cómo están organizados estos grupos ni cuál es la composición de sus afiliados. Los Estados Miembros han encontrado grupúsculos que carecen práctica o totalmente de estructura orgánica, jerarquía o dirección claras y están integrados por personas alineadas de manera informal que podrían verse inducidas a la violencia motivadas por la xenofobia, el racismo o la intolerancia o en nombre de la religión o las creencias. Si bien la mayoría de los atentados recientes han sido perpetrados por personas actuando en solitario, algunos grupos pueden ser “milicias” autoproclamadas, que se resisten violentamente a la autoridad gubernamental en grupos armados relativamente organizados²⁴. Por tanto, a diferencia de grupos como el Dáesh y Al-Qaida, que tienden a mantener organizaciones muy jerarquizadas a nivel transnacional, esos grupos terroristas y terroristas que actúan por su cuenta parecen operar en estructuras orgánicas de carácter difuso, camufladas entre la multitud y caracterizadas por la ausencia de liderazgo centralizado o una “resistencia acéfala”. Muchos Estados Miembros señalan al terrorismo cometido por lobos solitarios como la amenaza terrorista más acuciante en sus países. Los lobos solitarios suelen autorreclutarse o radicalizarse para ejercer violencia y con frecuencia son presentados como “ejemplos que seguir” entre los afiliados, con la esperanza de producir “imitadores” u otros atacantes animados o inspirados por sus actos violentos²⁵. También hay alguna información sobre el papel activo de las mujeres en esos grupos, si bien predominan los hombres, cada vez más jóvenes e incluso niños, entre los detenidos por planificar atentados terroristas o ataques violentos motivados por “ideología de extrema derecha”²⁶.

14. Aunque la radicalización fuera de Internet sigue estando extendida, los Estados Miembros indican que las actividades realizadas por estos grupos se desarrollan en su mayor parte en Internet. Entre otras cosas, estos grupos se sirven de los medios sociales, las plataformas de juegos en línea y otras subculturas virtuales más amplias para difundir desinformación (incluidas teorías conspirativas) e intentar reclutar a personas vulnerables²⁷ por motivos de raza, etnia, género, religión o creencias. Por ejemplo, la ludificación, la modificación del contenido de videojuegos y el uso de memes satíricos han acelerado este tipo de adoctrinamiento, sobre todo entre el público joven²⁸, y los esfuerzos por emplear un lenguaje ambivalente y codificado

Protección de la Infancia de Indonesia y ONU-Mujeres, 2022); y Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “CTED trends alert”.

²⁴ Información proporcionada por Estados Miembros a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

²⁵ Información proporcionada por Estados Miembros y entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

²⁶ Información proporcionada por Estados Miembros a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo; y Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “CTED trends alert”.

²⁷ Información proporcionada por Estados Miembros y entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo. Véase también Oficina de Lucha contra el Terrorismo y Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, “Crisis communication: global programme on preventing and countering violent extremism”, 2022.

²⁸ Información proporcionada por Estados Miembros a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

para eludir la clasificación de discurso ilícito. Pese al uso considerable del espacio virtual, existen indicios de que, en su mayor parte, estos grupos son duchos en abusar de las plataformas de medios sociales y burlar sus condiciones de servicio, más que en servirse de la inteligencia artificial u otros métodos sofisticados para eludir la detección²⁹. Recientemente se ha observado una tendencia a que los lobos solitarios que han consumado ataques recurran a manifiestos en línea o emisiones en directo. Con frecuencia, los manifiestos han tenido una amplia difusión en Internet y una gran cobertura en los medios de comunicación, lo que expone al público a ideas de odio y podría inspirar nuevos ataques³⁰.

15. Aunque no se dispone de tanta información sobre este aspecto de la amenaza, algunas investigaciones apuntan a las actividades de estos grupos y personas fuera de Internet en determinadas circunstancias. Los integrantes de grupos terroristas y personas afiliadas han participado en eventos internacionales a gran escala, entre otras actividades comerciales como conciertos y festivales musicales, prácticas de tiro táctico, torneos de artes marciales mixtas, marchas y manifestaciones³¹. Las prisiones también han constituido un campo abonado para el reclutamiento³². Asimismo, las zonas de conflicto han atraído a personas interesadas en recibir adiestramiento paramilitar, adquirir experiencia de combate y ser reclutadas³³. Al parecer, las restricciones a las reuniones y los viajes durante la pandemia de COVID-19 han limitado temporalmente estas actividades transnacionales en persona.

16. La información disponible sobre las fuentes de financiación de las actividades de esos grupos y personas indica que pueden ser variadas e imprevisibles. Los Estados Miembros subrayan que los actores vinculados o afiliados al terrorismo motivado por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o perpetrado en nombre de la religión o las creencias suelen recurrir a fuentes de financiación legales. Un informe de 2021 del Grupo de Acción Financiera respalda aún más esta observación y señala tendencias como la utilización de fondos procedentes de donaciones directas, actividades comerciales y cuotas, la obtención en línea de fondos por financiación colectiva y la organización de festivales musicales y torneos de deportes de combate para recaudar dinero, y algunos estudios indican que las restricciones a las concentraciones multitudinarias impuestas en 2020 y 2021 durante el confinamiento por la COVID-19 afectaron a una importante fuente de financiación de estos grupos. Las fuentes de financiación descubiertas parecen dedicarse a diversas actividades, como la compra de equipos, la capacitación, la creación y difusión de propaganda, el reclutamiento, la creación de redes, los gastos de asesoramiento jurídico y la compra y el mantenimiento de bienes inmuebles³⁴. Habida cuenta de que los atentados perpetrados por estos grupos suelen realizarse con armas rudimentarias o armas de fuego adquiridas legalmente, los gastos suelen ser reducidos y no necesariamente distinguibles de las transacciones normales o legales³⁵. Asimismo, si bien gran parte de los fondos recaudados mediante actos de ese tipo son difíciles de detectar o

²⁹ Oficina de Lucha contra el Terrorismo e Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, “Algorithms and terrorism: the malicious use of artificial intelligence for terrorist purposes”, 2021.

³⁰ Información proporcionada por Estados Miembros y entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

³¹ Información proporcionada por Estados Miembros a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo. Véase también Grupo de Acción Financiera, “Ethnically or racially motivated terrorist financing”, págs. 13 a 17.

³² Información proporcionada por Estados Miembros a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

³³ Información proporcionada por Estados Miembros e INTERPOL a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

³⁴ Grupo de Acción Financiera, “Ethnically or racially motivated terrorist financing”, págs. 16 y 17.

³⁵ *Ibid.*, pág. 8; e información proporcionada por INTERPOL a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

suprimir, puesto que a menudo son legales³⁶, hay información que indica que esos grupos han tratado de eludir el sistema financiero tradicional, especialmente en un momento en que los proveedores de servicios financieros tradicionales, como bancos y servicios de transferencia de valor monetario, están vetando cada vez más a los actores de este ámbito el acceso a sus servicios. Como resultado, al parecer, usan las herramientas a las que tienen acceso, como plataformas especializadas de financiación colectiva dedicadas a su causa, y existe la posibilidad de que empleen técnicas ajenas a los entornos bancarios y de efectivo tradicionales para recaudar y transferir fondos, por ejemplo, el uso de activos virtuales como las monedas digitales o criptomonedas³⁷.

III. Dificultades y respuestas emergentes

17. Una serie de respuestas emergentes a la amenaza que plantean los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias se basan en estrategias ya establecidas o se apoyan en ellas.

18. Los Estados Miembros reconocen los riesgos que entraña proteger o restringir el acceso público, así como su circulación y posesión, a documentos o información en línea que puedan fomentar la violencia o propiciar atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias. Por ejemplo, Nueva Zelanda tipificó como delito la posesión y distribución del manifiesto del autor de los atentados terroristas contra dos mezquitas en 2019 o el video que transmitió en directo. Además, el Llamamiento a la Acción de Christchurch describe los compromisos colectivos y voluntarios contraídos por Gobiernos y proveedores de servicios en línea con el objeto de hacer frente al problema de los contenidos terroristas y extremistas violentos en línea y prevenir el abuso de Internet observado durante los atentados de Christchurch y posteriormente. Del mismo modo, Australia aprobó legislación para obligar a las empresas tecnológicas a retirar el “material violento aborrecible”, mientras que la Unión Europea adoptó el Reglamento 2021/784 sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea, que exige que se retiren esos contenidos en el plazo de una hora desde la recepción de una orden de retirada dictada por una “autoridad competente”.

19. Los Estados Miembros han expresado preocupación por el aumento del uso indebido del espacio virtual por actores vinculados a las amenazas terroristas motivadas por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o en nombre de la religión o las creencias. Entre otras cosas, esos grupos recurren a elementos satíricos y memes, lo que dificulta el desarrollo de mecanismos de seguimiento y detección basados en la inteligencia artificial, ya que dichas formas de expresión constituyen formas legítimas de comunicación y no se utilizan necesariamente como herramientas perjudiciales. Muchos Estados Miembros han tratado de atajar este problema. Por ejemplo, en Bulgaria, el Centro Nacional de Lucha contra el Terrorismo lleva a cabo actividades para detectar y determinar las tendencias de la ideología extremista, como la difusión de propaganda racista o xenófoba. La Agencia de Investigación para la Defensa del Gobierno sueco recibió el encargo de catalogar y analizar la propaganda extremista violenta, los símbolos, los memes y otros mensajes en entornos digitales a fin de conocer en profundidad la propaganda conexas, la evolución y los posibles factores de riesgo. En algunos casos, se ha recurrido a la

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Información proporcionada por el Foro Mundial contra el Terrorismo; e información proporcionada por el Grupo de Acción Financiera a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

vigilancia, la moderación y la práctica de eliminar contenidos y sitios potencialmente perjudiciales de las plataformas. Esa última medida, en concreto, puede proteger a un público más amplio de los argumentarios extremistas y terroristas violentos. Sin embargo, al desbaratar los espacios perjudiciales, es posible que las fuerzas del orden tengan dificultades para vigilar esas amenazas, lo cual restaría eficacia a las iniciativas antiterroristas³⁸.

20. También han surgido más iniciativas de múltiples interesados. Varios Estados Miembros señalaron la importancia de los foros regionales e internacionales, entre ellos los establecidos en Asia Sudoriental, América Latina y el Caribe, que abordan cuestiones amplias en materia de lucha contra el terrorismo, entre otras las amenazas, tendencias y dificultades relacionadas con la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o en nombre de la religión o las creencias. Se ha fomentado la cooperación voluntaria entre las fuerzas del orden y el sector privado por conducto del Foro de la Unión Europea sobre Internet, que reúne a la Unión Europea, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), el mundo académico y otras partes interesadas a fin de intercambiar información sobre las tendencias en la evolución del uso de Internet por los terroristas. En Georgia se ha creado una plataforma de diálogo público-privado permanente integrada por organismos encargados de hacer cumplir la ley, organismos estatales responsables de la educación, la cultura, la sanidad y la economía y representantes de organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil que operan en el ámbito de la seguridad y la protección de los derechos humanos. La plataforma de diálogo celebra reuniones periódicas sobre cuestiones relacionadas con la prevención del terrorismo, el extremismo y la radicalización.

21. Si bien han aparecido varias respuestas de ese tipo a raíz del mayor abuso del espacio virtual, algunas de ellas suscitan grave preocupación respecto de la protección de los derechos humanos. Determinadas respuestas a las actividades perjudiciales, entre ellas la difusión de ciertos argumentos que incitan al terrorismo o la recaudación de fondos en conexión con actividades terroristas, podrían estar sustentadas en definiciones demasiado amplias del terrorismo, los delitos conexos y el contenido terrorista, lo que da lugar a medidas que violan los derechos humanos. Además, es posible que esas respuestas sean incompatibles con las condiciones de servicio de las plataformas en línea. En consecuencia, las respuestas antiterroristas concebidas de forma amplia o aplicadas de manera inadecuada pueden tener consecuencias adversas, entre ellas restricciones a los derechos humanos, para conductas que no son de carácter delictivo e incluso podrían estar protegidas por el derecho de los derechos humanos. Esas respuestas podrían apoyarse en leyes que emplean términos con definiciones amplias que no son necesarios ni proporcionales para lograr un propósito legítimo definido en el derecho de los derechos humanos o acarrear la posible eliminación selectiva de las plataformas de contenidos procedentes de grupos específicos, como las “comunidades sospechosas”³⁹, lo cual podría repercutir de manera desproporcionada en las personas pertenecientes a grupos étnicos, raciales o religiosos concretos, en particular su disfrute del derecho a la no discriminación y la posible injerencia arbitraria o ilícita en el derecho a la privacidad (véase [A/HRC/50/49](#), párrs. 23 a 29). Asimismo, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha manifestado su preocupación por la presión que ejercen los Estados sobre las empresas para que

³⁸ Información proporcionada por Estados Miembros y el Foro Mundial de Internet para Contrarrestar el Terrorismo a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

³⁹ Información proporcionada por el Relator Especial y el Global Center on Cooperative Security a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo; y *Manual on Prevention of and Responses to Terrorist Attacks on the Basis of Xenophobia, Racism and Other Forms of Intolerance, or in the Name of Religion or Belief*.

divulguen datos o moderen contenidos (véase [A/HRC/38/35](#)). Por último, el uso en las plataformas en línea de tecnologías de automatización e inteligencia artificial para moderar los contenidos también puede incidir gravemente en los derechos humanos (véase [A/HRC/50/49](#), párr. 29). Las políticas y prácticas corporativas de las plataformas en línea que rigen el acceso a sus servicios y su uso pueden ser igualmente insuficientes para garantizar el respeto de los derechos humanos en consonancia con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que proporcionan una norma mundial reconocida para prevenir y afrontar los efectos adversos en los derechos humanos vinculados a la actividad empresarial (véase [A/HRC/RES/17/4](#)). En ese sentido, también es importante hacer frente al sesgo en lo que respecta al tratamiento que algunas plataformas en línea dispensan a los contenidos producidos por grupos de extrema derecha frente a los de grupos terroristas como el Dáesh o Al-Qaida, sobre todo porque algunas investigaciones indican que las medidas adoptadas contra los primeros son menos sistemáticas⁴⁰.

22. Las unidades de inteligencia financiera desempeñan un papel importante en la respuesta a la financiación del terrorismo motivado por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o perpetrado en nombre de la religión o las creencias. En concreto, llevan a cabo análisis estratégicos sobre las redes de extremistas violentos y sus finanzas, proporcionan información que desemboca en pistas usadas por las fuerzas del orden y la fiscalía, y pueden proporcionar inteligencia financiera en apoyo de los paquetes de sanciones o propuestas de designación. En ese sentido, las alianzas público-privadas han demostrado ser esenciales para prevenir que los grupos extremistas violentos y terroristas hagan un uso indebido de los servicios financieros para recaudar, utilizar y trasladar fondos. Asimismo, el apoyo a la preparación de estudios, informes y manuales de orientación sobre el tema de la financiación del terrorismo es un método preventivo eficaz. Algunos ejemplos ilustrativos son el primer informe del Grupo de Acción Financiera sobre la financiación del terrorismo por motivos étnicos o raciales⁴¹ y *Manual on Prevention of and Responses to Terrorist Attacks on the Basis of Xenophobia, Racism and Other Forms of Intolerance, or in the Name of Religion or Belief*, publicado por la UNODC en 2022. Además, varios Estados Miembros desarrollaron y usaron indicadores de riesgo específicos para este tipo de terrorismo y una lista de símbolos empleados por estos grupos a fin de mejorar la detección de la financiación del terrorismo.

23. En consonancia con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y la resolución de la Asamblea General relativa al séptimo examen de la Estrategia, una serie de respuestas emergentes a la amenaza de los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias se basan en estrategias de prevención de toda la sociedad que recaban la participación de la sociedad civil y la ciudadanía. En ese sentido, algunas prácticas fomentan la participación específica de antiguos extremistas violentos y terroristas, supervivientes y víctimas del terrorismo y organizaciones de víctimas, líderes religiosos, jóvenes líderes y organizaciones benéficas a fin de contribuir a promover la inclusión, la tolerancia y el respeto. En Europa, los enfoques de la Unión Europea que implican a toda la sociedad en las estrategias de prevención incluyen la creación de resiliencia personal y comunitaria y la rehabilitación y reintegración en la sociedad. En varios países, una de las prácticas emergentes de prevención que abarcan a toda la sociedad conlleva respaldar el diálogo intercultural e interreligioso y el entendimiento mutuo⁴². Por ejemplo, en

⁴⁰ Muslim Advocates y Global Project against Hate and Extremism, “Complicit: the human cost of Facebook’s disregard for Muslim life”, 2020.

⁴¹ Véase Grupo de Acción Financiera, “Ethnically or racially motivated terrorist financing”.

⁴² Véase Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, *Manual de iniciativas del Sur Global para combatir el terrorismo y prevenir el extremismo violento*, 2022.

la República Unida de Tanzania, los líderes religiosos se han estado reuniendo periódicamente por conducto de consejos interreligiosos, y esas reuniones han constituido un paso fundamental para aliviar la tensión y estrechar las diferencias entre distintos grupos religiosos del país. La Arabia Saudita ha mantenido un diálogo para promover la tolerancia y la aceptación, entre otras cosas a través del Centro Rey Abdulaziz para el Diálogo Nacional y el Centro Internacional Rey Abdullah Bin Abdulaziz para el Diálogo Interreligioso e Intercultural⁴³. Centrándose en el papel de la juventud para prevenir el extremismo violento por motivos religiosos que conduce al terrorismo, Singapur ha llevado a cabo varias actividades interconfesionales con participación juvenil con miras a fomentar los intercambios interculturales y fortalecer la cohesión social a fin de promover la armonía racial y religiosa. En Somalia, el PNUD estableció una red nacional de líderes religiosos con ideas afines, colaborando estrechamente con el Gobierno para reducir la difusión de contenidos extremistas violentos y creando una red de mezquitas para difundir información precisa sobre la pandemia de COVID-19 a las comunidades.

24. El proyecto Empowering Dialogue and Interfaith Networks, ejecutado por la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas y el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, parte de la Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo, involucró a jóvenes líderes religiosos, actores confesionales y jóvenes creadores de contenidos para medios de difusión en una actividad para el fomento de la capacidad entre pares que se centró en el uso de la religión y el diálogo interconfesional en los medios sociales para calmar las tensiones sectarias, contrarrestar los argumentos terroristas y promover la cohesión social en toda Europa, Oriente Medio y Norte de África. El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, la Declaración y el Programa de Acción de Durban y los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad ofrecen además un marco para afrontar la discriminación y la incitación al odio.

25. Los Estados Miembros, entre ellos Alemania, Argelia, Eslovenia, Filipinas, Maldivas y Senegal, destacaron además la importancia de formular estrategias y planes de acción sólidos a nivel nacional para detectar y afrontar los retos cambiantes y complejos del entorno de seguridad, así como la aplicación de los códigos y procedimientos penales existentes, cuando procediera. Algunos Estados Miembros resaltaron específicamente el valor de la educación y la capacitación, y se centraron en apoyar a los educadores y profesionales para que conocieran la amenaza del terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo, a fin de fomentar su pensamiento crítico y dotarles de las competencias necesarias para hacer frente a la amenaza⁴⁴. Los Estados Unidos de América también han liderado iniciativas en proyectos de educación, capacitación y detección destinados a prevenir la infiltración de elementos violentos en los cuerpos militares y policiales⁴⁵. En Noruega, la educación sobre el extremismo violento que conduce al terrorismo y la cooperación a nivel local entre investigadores, organizaciones e integrantes de la comunidad han contribuido de forma decisiva a los esfuerzos de prevención⁴⁶.

26. La inclusión en listas, las designaciones o las prácticas de proscripción han sido una importante herramienta de disrupción utilizada por algunos Estados Miembros para prevenir y contrarrestar el terrorismo motivado por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o perpetrado en nombre de la religión o las creencias.

⁴³ Información proporcionada por Estados Miembros a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

⁴⁴ Información proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

⁴⁵ Información proporcionada por Estados Miembros a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

⁴⁶ *Ibid.*

Algunos Estados han incluido en listas a entidades acusadas de promover o ejercer la violencia motivadas por la xenofobia, el racismo, la religión y otras formas de intolerancia. Si bien las bases para incluir a un grupo o entidad en una lista y las implicaciones de hacerlo pueden variar según las disposiciones nacionales, se podría prevenir el acceso directo de esos grupos a proveedores de servicios para transferir fondos a sus partidarios, congelar sus activos o incluso someterlos a incautación y decomiso. En ese sentido, la proscripción de organizaciones y sus integrantes o personas vinculadas debe basarse “en criterios claros, y con una aplicación apropiada, explícita y uniforme de las reglas de prueba, así como un mecanismo efectivo, accesible e independiente de revisión”⁴⁷.

27. Por último, la amplia y variada terminología usada para clasificar los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias plantea una serie de problemas que pueden repercutir en la capacidad de los Estados para responder eficazmente a la amenaza, al tiempo que aumenta el riesgo de que se recurra a una adopción demasiado amplia de las medidas antiterroristas⁴⁸, lo que incidiría negativamente en los derechos humanos. Las diferencias terminológicas, como “terrorismo” y “extremismo violento que conduce al terrorismo”, que varían considerablemente entre jurisdicciones, también pueden obstaculizar las respuestas de colaboración transfronterizas. Entre otras cosas, plantean dificultades en la asistencia judicial recíproca (uno de los principales métodos para obtener pruebas), las solicitudes de congelación de activos formuladas por terceros, las posibles prácticas multilaterales de inclusión en listas y el intercambio de información, todo lo cual puede causar demoras peligrosas habida cuenta de las amenazas transfronterizas en constante evolución, también en el espacio virtual⁴⁹. Asimismo, las definiciones poco claras pueden hacer que el ámbito de aplicación de las medidas contra la amenaza terrorista sea insuficiente o excesivo y se castiguen conductas que no deberían ser criminalizadas o que incluso podrían estar protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos⁵⁰. La falta de una terminología común o compartida también puede tener un efecto negativo a la hora de determinar quién es víctima de esos atentados terroristas, lo cual limita el acceso a posibilidades de recurso, entre ellas la asistencia, la justicia o las reparaciones para las víctimas y sus familiares. Habida cuenta de que los Estados definen y clasifican estos tipos de actos violentos de forma diferente en cada legislación nacional, como delitos terroristas, delitos de odio o ataques por motivos raciales, resulta difícil compartir conocimientos y coordinar respuestas entre regiones.

IV. Observaciones finales

28. Varios Estados Miembros han calificado de preocupante la creciente amenaza que suponen los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo o la intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias. Si bien ese terrorismo sigue concentrándose en su mayor parte en el ámbito nacional, los motivos, la inspiración y los objetivos que subyacen a esos atentados se comparten cada vez más a nivel transnacional. La información da a entender que esos grupos han

⁴⁷ Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo*, folleto Informativo núm. 32 (Ginebra, 2008), pág. 42; y Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista, “Guía de referencia sobre los derechos humanos fundamentales: proscripción de organizaciones en el contexto de la lucha contra el terrorismo”, junio de 2021.

⁴⁸ Véanse [A/HRC/33/39](#), párrs. 21 y 24; [A/74/270](#), párrs. 35 a 38; y [A/HRC/50/49](#), párrs. 15 y 31.

⁴⁹ Grupo de Acción Financiera, “Ethnically or racially motivated terrorist financing”, págs. 33 a 35.

⁵⁰ Información proporcionada por una entidad del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

intensificado sus actividades en línea encaminadas a establecer nuevas conexiones, servirse de Internet y los medios sociales de manera indebida para explotar los agravios y difundir argumentos de odio más allá de sus fronteras a fin de socavar las sociedades inclusivas y resilientes. No obstante, el carácter emergente de la amenaza y la actual falta de datos y estudios rigurosos sobre su magnitud y alcance presentan dificultades y hacen necesario seguir investigando.

29. Es responsabilidad primordial de los Estados Miembros hacer frente a las condiciones que propician la multiplicación de los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias, velando al mismo tiempo por ajustarse a todas las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario. Algunos Estados Miembros han adoptado medidas para encarar esta amenaza creciente, muchas de las cuales presentan formas constructivas de proceder, en particular cuando se aplican enfoques que incluyen a toda la sociedad, se fomentan las plataformas y diálogos interculturales e interreligiosos y la colaboración con la sociedad civil y se refuerzan las respuestas legales, entre otras cosas en relación con la inclusión en listas y los activos financieros. Sin embargo, dado el carácter y el alcance de la amenaza, es necesario hacer mucho más para comprender mejor sus vínculos transnacionales, especialmente en los países en que el riesgo de que se cometan actos terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o en nombre de la religión o las creencias es más grave que en otros lugares. Aliento enérgicamente a los Estados Miembros a que formulen y apliquen planes nacionales amplios para hacer frente a la amenaza de los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia o cometidos en nombre de la religión o las creencias. Es el momento de realizar una reflexión a nivel nacional. Aliento también a los Estados Miembros a que sigan desarrollando la cooperación internacional mediante el intercambio de conocimientos y recursos en esta esfera.

Anexo**Información complementaria: comunicaciones recibidas por la Secretaría de Estados Miembros y organizaciones regionales, entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas y la sociedad civil**

La Secretaría ha recibido información de la Unión Europea y la Organización de Cooperación Islámica y de los siguientes 35 Estados Miembros sobre su comprensión acerca de las motivaciones, los objetivos y la organización de los grupos de este tipo y la amenaza que plantean dentro del panorama mundial del terrorismo, a solicitud de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo: Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bulgaria, Cuba, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, India, Jordania, Malasia, Maldivas, Mauritania, México, Noruega, Panamá, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Unida de Tanzania, Senegal, Singapur, Suecia, Suiza y Türkiye. En respuesta a la petición mundial de aportaciones, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo también recibió aportaciones del Foro Mundial contra el Terrorismo, 12 entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas, incluida una presentación conjunta de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, y comunicaciones de más de 20 organizaciones de la sociedad civil.
