



Asamblea General

Distr. general
29 de abril de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

31^{er} período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

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

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe anual del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, de conformidad con las resoluciones 22/8 y 29/9 del Consejo. Este es el quinto informe anual presentado al Consejo por el actual titular del mandato. En la sección temática del informe, el Relator Especial trata el tema de los derechos humanos en el contexto de la prevención y la erradicación del extremismo violento.

* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.

GE.16-07064 (S) 080616 090616



* 1 6 0 7 0 6 4 *

Se ruega reciclar



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

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades del Relator Especial.....	3
III. Prevención y erradicación del extremismo violento: evaluación de la situación de los derechos humanos	3
A. Problemas semánticos y conceptuales	5
B. Repercusiones que tiene en los derechos humanos el marco internacional de políticas para erradicar y prevenir el extremismo violento	8
C. Efectos en los derechos humanos de las medidas para combatir y prevenir el extremismo violento	14
D. Condiciones que propician el extremismo violento	20
E. Extremismo violento y género	21
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	22

I. Introducción

1. Este informe¹ se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con sus resoluciones 22/8 y 29/9. En la sección II, el Relator Especial enumera las principales actividades llevadas a cabo de junio a diciembre de 2015. La sección III se centra en los derechos humanos en el contexto de la prevención y la erradicación del extremismo violento, de conformidad con el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento (A/70/674).

II. Actividades del Relator Especial

2. Desde la publicación de su anterior informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/29/51), el Relator Especial participó en las actividades que figuran a continuación.

3. El 22 de septiembre de 2015, el Relator Especial participó en un acto sobre la protección de las fuentes periodísticas, organizado en paralelo a la reunión de 2015 de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) relativa a la aplicación de la dimensión humana, que se celebró en Varsovia.

4. El 26 de octubre de 2015, el Relator Especial presentó a la Asamblea General su informe sobre las consecuencias negativas que tienen para la sociedad civil las leyes contra el terrorismo y otras medidas (A/70/371). Además, mantuvo un diálogo interactivo con la Asamblea sobre el informe.

5. El 8 de febrero de 2016, el Relator Especial participó en el simposio titulado “La lucha contra el terrorismo y los derechos humanos: evaluación de las consecuencias de las leyes y los procedimientos de lucha contra el terrorismo sobre la sociedad francesa y las libertades civiles”, organizado en París por Human Rights Watch, la Federación Internacional de los Derechos Humanos, Amnistía Internacional y la Liga de los Derechos Humanos.

6. El 11 de febrero de 2016, el Relator Especial participó por videoconferencia en la “Conferencia sobre la promoción y la protección de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo”, organizada en Nueva York por el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, bajo los auspicios del Grupo de Trabajo sobre el Apoyo a las Víctimas del Terrorismo y la Divulgación de su Situación del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo.

7. El Relator Especial siguió adoptando medidas en respuesta a las comunicaciones, preocupaciones y denuncias recibidas de particulares y organizaciones. Además, siguió dialogando con los Gobiernos mediante, entre otras cosas, el envío de solicitudes de visitas oficiales, y lamenta que, a pesar de las solicitudes formuladas mucho tiempo atrás, no se recibieron invitaciones durante el período que se examina.

III. Prevención y erradicación del extremismo violento: evaluación de la situación de los derechos humanos

8. El 7 de enero de 2016, el Secretario General hizo público su Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, que examinó la Asamblea General el 15 de enero

¹ El Relator Especial quisiera dar las gracias a su Asesora Jurídica Superior, Anne Charbord, y a su Asesora Jurídica, Jessica Jones, por su asistencia en la preparación de este informe.

de 2016. Este documento fundamental, publicado casi diez años después de que la Asamblea aprobase la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo², contiene más de 70 recomendaciones generales para la acción nacional, regional e internacional. En el Plan de Acción, el Secretario General reconoció que los intentos de erradicar el extremismo violento con medidas contra el terrorismo basadas en la seguridad no habían logrado evitar la aparición de grupos extremistas violentos nuevos y más virulentos. Hizo hincapié en las medidas preventivas, desarrolladas a partir de las observaciones que formuló en septiembre de 2014 en la cumbre organizada por el Consejo de Seguridad sobre combatientes terroristas extranjeros, donde señaló la dramática evolución de la índole de la amenaza terrorista que plantean los extremistas violentos que prosperan en condiciones de inseguridad e injusticia, fragilidad y ausencia de liderazgo. Subrayó que, para que la respuesta sea eficaz, debe centrarse en las condiciones subyacentes que hacen posible que los grupos extremistas violentos se arraiguen, ha de brindar oportunidades de educación, empleo e inclusión, y al mismo tiempo ha de suscitar respeto por los derechos humanos, el estado de derecho y la buena gobernanza³. En enero de 2016, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos observó que el principal desafío para los derechos humanos en 2016 era asegurar que los Gobiernos siguiesen apoyando la agenda de derechos humanos, a pesar del aumento del extremismo violento y del pensamiento extremista. Destacó también que cualquier otro enfoque más represivo tendría el efecto contrario de reforzar el discurso de las ideologías extremistas⁴. El enfoque del Secretario General para hacer frente al extremismo violento y las observaciones del Alto Comisionado engloban algunas de las complejas cuestiones en las que se centra al presente informe.

9. La demostrable insuficiencia de adoptar un enfoque estricto de seguridad para combatir el terrorismo⁵ ha precipitado la reorientación de la comunidad internacional hacia medidas dirigidas a abordar los problemas subyacentes que alimentan el extremismo violento. Aunque no se trata de un enfoque totalmente novedoso⁶, la reciente proliferación de iniciativas en los planos internacional, regional y nacional demuestra la creciente importancia de esta cuestión en la agenda mundial. Además de la labor liderada por las Naciones Unidas en la formulación de políticas, cabe destacar otros ejemplos importantes, como la Cumbre para la Lucha contra el Extremismo Violento⁷, celebrada en la Casa Blanca en febrero de 2015; una reunión para examinar los avances en la lucha contra el

² Resolución 60/288, anexo.

³ Véase www.un.org/press/en/2015/sc11912.doc.htm.

⁴ Véase www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5plJRMfQ.

⁵ Naureen Chowdhury Fink, "Countering violent extremism: what are the key challenges for UN?" Observatorio Global del International Peace Institute (IPI), 3 de noviembre de 2015.

⁶ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Plan de Acción de Bucarest para la Lucha contra el Terrorismo, documento MC(9).DEC/1, 4 de diciembre de 2001, párr. 9 y ss. sobre la acción preventiva para combatir el terrorismo en el área de la OSCE; "Britain's secret plans to win Muslim hearts and minds", *Sunday Times*, 30 de mayo de 2004; Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos del Commonwealth y Ministerio del Interior del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, "Draft report on young Muslims and extremism", 2004; Paul Thomas, "Failed and friendless: the UK's 'Preventing Violent Extremism' programme", *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 12, núm. 3 (agosto de 2010), págs. 442 a 458; Peter Romaniuk, *Does CVE Work? Lessons Learned from the Global Effort to Counter Violent Extremism* (Goshen, Indiana, Global Center on Cooperative Security, 2015); referencia a la expresión "ganar la batalla ideológica", incluida en la Estrategia Nacional de Lucha contra el Terrorismo de los Estados Unidos de América (2003).

⁷ Véase www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/18/fact-sheet-white-house-summit-countering-violent-extremism. Posteriormente se celebraron reuniones regionales en Albania, Argelia, Australia, Kazajstán, Kenya, Mauritania, Noruega, Singapur y Turquía.

Estado Islámico en el Iraq y el Levante y el extremismo violento⁸, celebrada en septiembre de 2015; y la creación del Mecanismo Internacional de Información sobre Capacitación en materia de Lucha contra el Terrorismo y el Extremismo Violento⁹, además de otros proyectos contra el extremismo emprendidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁰. A nivel regional, en diciembre de 2015 la OSCE aprobó una declaración ministerial sobre la prevención y la lucha contra el extremismo violento¹¹ y ha iniciado una campaña sobre esta cuestión con la etiqueta #UnitedCVE. La Estrategia de la Unión Europea sobre la Prevención de la Radicalización y el Reclutamiento se publicó por primera vez en 2005¹² y se actualiza periódicamente y en 2011 se creó la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización como una red coordinadora de interesados de toda la Unión Europea¹³. Entre las iniciativas nacionales, destacan el Plan de Aplicación Estratégica para Empoderar a los Asociados Locales a fin de Prevenir el Extremismo Violento (2011), aprobado por los Estados Unidos de América¹⁴, la estrategia Prevent (2011) del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Programa de Lucha contra el Extremismo Violento (2014) de Nigeria y el Plan de Acción contra la Radicalización y el Extremismo Violento (2014) de Noruega. Hay, además, una serie de centros independientes dedicados a este tema, como el Foro Mundial contra el Terrorismo¹⁵ y Hedayah, un centro independiente y multilateral para la capacitación, el diálogo, la colaboración y la investigación contra el extremismo violento en todas sus formas.

10. En el presente informe, el Relator Especial se centra en las consecuencias que las medidas adoptadas para prevenir o erradicar el extremismo violento tienen sobre los derechos humanos. Tras repasar brevemente los principales problemas semánticos y conceptuales, el Relator Especial examina el marco de las políticas de las Naciones Unidas para la prevención y la erradicación del extremismo violento y analiza su repercusión en los derechos humanos. A continuación se centra en las repercusiones que las medidas adoptadas a nivel nacional para combatir o prevenir el extremismo violento tienen sobre los derechos humanos, y analiza la relación que existe entre prevenir o erradicar el extremismo violento y abordar las condiciones que propician el terrorismo o el extremismo violento, y el género. Después, el Relator Especial expone sus conclusiones y recomendaciones.

A. Problemas semánticos y conceptuales

11. A pesar de las numerosas iniciativas para prevenir o erradicar el extremismo violento¹⁶, no existe una definición generalmente aceptada del término, que sigue siendo un

⁸ Véase www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/29/leaders-summit-counterung-isil-and-violent-extremism.

⁹ www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/09/247368.htm.

¹⁰ Dirección Regional de África del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Preventing and Responding to Violent Extremism in Africa: A Development Approach* (sin fecha).

¹¹ Declaración ministerial sobre la prevención y la lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo, documento MC.DOC/4/15, 4 de diciembre de 2015.

¹² Véase <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014781%202005%20REV%201>.

¹³ Véase el objetivo núm. 2 de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea en Acción: cinco medidas para una Europa más segura, documento COM (2010) 673, 22 de noviembre de 2010.

¹⁴ Véase www.whitehouse.gov/sites/default/files/sip-final.pdf.

¹⁵ El Foro es un punto de encuentro para funcionarios y especialistas nacionales de la lucha contra el terrorismo y apoya la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

¹⁶ Mientras que el Consejo de Seguridad “lucha” contra el extremismo violento, el Secretario General ha elaborado un plan para “prevenir” dicho fenómeno, y la OSCE adopta ambos enfoques. Los Estados optan por combatirlo, prevenirlo o “reaccionar” a él. En este informe se utiliza el sustantivo “lucha” y los verbos “erradicar” o “combatir”.

concepto ambiguo¹⁷. A nivel nacional se han propuesto varias definiciones. Así, el Gobierno de Australia considera que el extremismo violento es “el uso o el apoyo al uso de la violencia para alcanzar metas ideológicas, religiosas o políticas”¹⁸; Noruega lo entiende como las actividades de personas y grupos que están dispuestos a emplear la violencia para alcanzar metas políticas, ideológicas o religiosas¹⁹; y Suecia lo define como una “conducta reiterada que consiste no solo en aceptar el uso de la violencia sino en apoyar o ejercer la violencia por motivos ideológicos para promover un fin determinado”²⁰.

12. En el Reino Unido el extremismo se define como la oposición manifiesta o activa a ciertos valores fundamentales, como la democracia, el estado de derecho, la libertad individual y el respeto mutuo, y la tolerancia de las distintas religiones y creencias, además de llamamientos a la muerte de miembros de las fuerzas armadas del Reino Unido en el país o en el extranjero²¹. En Dinamarca la palabra “extremismo” se utiliza para hacer alusión a grupos que pueden caracterizarse por sus opiniones simplistas del mundo y del “enemigo”, que rechazan los valores y normas democráticos fundamentales, y que emplean métodos ilícitos y posiblemente violentos para lograr objetivos políticos/religiosos o ideológicos²². Estas definiciones de carácter general ponen de manifiesto la amplitud del enfoque de los Estados con respecto al extremismo.

13. Conceptualmente, ha sido difícil distinguir entre extremismo violento y terrorismo, puesto que ambos términos suelen emplearse indistintamente y sin que se hayan establecido claramente los límites entre ambos²³. El Secretario General opina que “el extremismo violento comprende una categoría más amplia de manifestaciones [que el terrorismo]” (véase A/70/674, párr. 4), ya que incluye otras formas de violencia por motivos ideológicos²⁴. Al mismo tiempo, las condiciones que propician el extremismo violento, según figuran el Plan de Acción del Secretario General, y las que propician el terrorismo, que se mencionan en el pilar I de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, son casi idénticas. Cabe señalar que, en el plano internacional al menos, se

¹⁷ OSCE/Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community Policing Approach* (2014), pág. 35. Véase también Maleika Malik, “Extreme speech and liberalism”, en Ivan Hare y James Weinstein, eds., *Extreme Speech and Democracy* (Oxford, Oxford University Press, 2007), citado en Agnes Callamard, “Religion, terrorism and speech in a ‘post-Charlie Hebdo’ world”, *Religion and Human Rights*, vol. 10, núm. 3 (2015), págs. 207 a 228. Por su parte, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ofrece una definición en *The Development Response to Violent Extremism and Insurgency: Putting Principles into Practice*, política de USAID, septiembre de 2011.

¹⁸ Véase www.ag.gov.au/NationalSecurity/Counteringviolentextremism/Pages/default.aspx.

¹⁹ Véase www.counterextremism.org/resources/details/id/679/action-plan-against-radicalisation-and-violent-extremism.

²⁰ Véase Gobierno de Suecia, Plan de Acción para Salvaguardar la Democracia frente al Extremismo que Fomenta la Violencia, comunicación del Gobierno 2011/12: 44, punto 3.2. <http://www.government.se/contentassets/b94f163a3c5941aebaeb78174ea27a29/action-plan-to-safeguard-democracy-against-violence-promoting-extremism-skr.-20111244>.

²¹ Gobierno del Reino Unido, *Counter-Extremism Strategy* (Londres, 2015), párr. 1 y estrategia Prevent, 2011, anexo A. Obsérvese que el Grupo de Trabajo del Primer Ministro para Abordar la Radicalización y el Extremismo definió el concepto de “extremismo islamista” en el párrafo 1.4 de su informe de 2013.

²² Gobierno de Dinamarca, Plan de Acción para la Prevención de la Radicalización y el Extremismo (Copenhague, 2014).

²³ Minerva Nasser-Eddine y otros, *Countering Violent Extremism (CVE) Literature Review*, Gobierno de Australia, Departamento de Defensa, Centro de Tecnologías de Seguridad y Lucha contra el Terrorismo, Organización de Ciencias y Tecnología de Defensa, documento DSTO-TR-2522, marzo de 2011.

²⁴ Romaniuk, *Does CVE work?*

combate el extremismo violento principalmente en el contexto de la lucha contra el terrorismo²⁵.

14. Otro problema conceptual tiene que ver con cómo entendemos el “proceso de radicalización” mediante el cual una persona abraza ideologías extremistas y violentas que pueden llevarla a cometer actos terroristas o que la hacen susceptible de ser captada por organizaciones terroristas²⁶.

15. Muchos de los programas contra la radicalización se basan en una visión simplista del proceso como una trayectoria fija hacia el extremismo violento que está jalonada de elementos identificables²⁷. Esa visión omite a veces ciertos factores que, al evaluar el caso en retrospectiva, se reconoce que han contribuido a la radicalización de una persona y que presentan marcadores predictivos de aplicación general. Una concepción más precisa indica que el camino hacia la radicalización es individualizado²⁸ y que no es lineal, pues existen factores que atraen al individuo hacia la radicalidad y otros que lo alejan de ella, pero no hay una única característica determinante²⁹. La confluencia de toda una serie de cuestiones a nivel local, nacional y supranacional puede contribuir a fomentar la radicalización o a evitarla y, al examinar los factores que influyen en la radicalización, los Estados han tendido a centrarse en los que les resultan más atractivos, dejando a un lado las cuestiones más complejas, como la política exterior y los conflictos internacionales³⁰. Los observadores han señalado que puede que se esté haciendo demasiado hincapié en la

²⁵ Véase A/70/674, párr. 2; declaración ministerial de la OSCE y OSCE/OIDDH, *Preventing Terrorism*, y resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad.

²⁶ En el párrafo 4 del primer informe del Grupo de Trabajo sobre Radicalización y Extremismo que Conducen al Terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, titulado “Inventory of State programmes”, se establece una distinción entre programas de lucha contra la radicalización (previos a esta) y programas de desradicalización (ulteriores). Los Estados optan por unos u otros o combinan los dos tipos. Ejemplos de programas de lucha contra la radicalización o de programas combinados son el de “Desradicalización: intervención selectiva”, de Dinamarca (véase [www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/8A7278CB-EFAD-43CC-B6E4-EE81B8E13C6D/0/factsheet deradicalisation.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/8A7278CB-EFAD-43CC-B6E4-EE81B8E13C6D/0/factsheet%20deradicalisation.pdf)); el Grupo de Rehabilitación Religiosa de Singapur; y el programa Channel: Supporting Individuals Vulnerable to Recruitment by Violent Extremists, del Reino Unido. Para entender en qué consiste un programa de desradicalización, véase Dounia Bouzar, *La vie après Daesh* (Atelier, 2015). Véase también OSCE/OIDDH, *Preventing Terrorism*, pág. 35 y el Programa de Prevención de la Radicalización Violenta en Bélgica, que establece que las ideas radicales no son problemáticas en sí mismas, sino que de hecho pueden ser beneficiosas para la sociedad, pues pueden impulsarla a avanzar.

²⁷ Marc Sageman “The stagnation in terrorism research, terrorism and political violence”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 26, núm. 4 (2014), págs. 568 y 569.

²⁸ Véase el documento A8-0316/2015 del Parlamento Europeo.

²⁹ Faiza Patel, *Rethinking radicalización* (Nueva York, Centro Brennan para la Justicia, 2011); Romaniuk, *Does CVE Work?*; Lynn Davies y otros, *Formers and Families: Transitional Journeys In and Out of Violent Extremism in the UK* (ConnectJustice, 2015); y Louise Richardson, *What Terrorists Want* (John Murray, 2006), pág. 60 y ss. Para tener una visión de la situación antes de 2001, véase Martha Crenshaw, “The causes of terrorism”, *Comparative Politics*, vol. 13, núm. 4 (julio de 1981), págs. 379 a 399.

³⁰ Faiza Patel y Richard Barrett, vídeo y destacados de una conversación sobre la lucha contra el extremismo violento, Just Security y Project for the Study of the 21st Century (PS21), 1 de julio de 2015, disponible en www.justsecurity.org/24335/video-highlights-conversation-cve/; y Davies y otros, *Transitional Journeys*. Véase también la Estrategia Nacional de los Estados Unidos contra el Terrorismo, pág. 25, y Waterhouse Consulting Group, “Preventing violent extremism: an independent evaluation of the Birmingham Pathfinder”, 2008, pág. 12.

ideología religiosa como impulsora del terrorismo y el extremismo³¹ y que se estén pasando por alto otros factores relacionados con la identidad³², o con un altruismo mal entendido³³.

16. En su Plan de Acción, el Secretario General señaló que no se disponía de datos estadísticos autorizados sobre las vías que llevan hacia la radicalización individual (véase A/70/674, párr. 23). No obstante, reconoció que, aunque nada puede justificar el extremismo violento, este no se plantea en el vacío (*ibid.*, párr. 3). Señaló que la creación de sociedades abiertas, equitativas, inclusivas y pluralistas, basadas en el pleno respeto de los derechos humanos y con oportunidades económicas para todos, representaba la alternativa más concreta y significativa al extremismo violento y la estrategia más prometedora para hacerle perder su atractivo (*ibid.*, párr. 7). A ese respecto, el Relator Especial se hace eco con interés del Memorando de Ankara sobre Buenas Prácticas para una Concepción Multisectorial de la Lucha contra el Extremismo Violento, aprobado por el Foro Mundial contra el Terrorismo.

17. Erradicar el extremismo violento supone “usar medios no coercitivos para disuadir a personas o grupos de que opten por la violencia y frenar la captación, el apoyo, la facilitación o la participación de actores no estatales en actos terroristas por motivos ideológicos para alcanzar objetivos políticos”³⁴. Aunque a menudo se las considera la versión “blanda” de las iniciativas orientadas a combatir el terrorismo, las estrategias para luchar contra el extremismo violento incluyen sus propios riesgos tangibles para los derechos humanos.

B. Repercusiones que tiene en los derechos humanos el marco internacional de políticas para erradicar y prevenir el extremismo violento

1. Consejo de Seguridad

Erradicar el extremismo violento: resolución 2178 (2014)

18. El 24 de septiembre de 2014, tras concluir un debate abierto de alto nivel, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2178 (2014), que abordaba, entre otras cosas, la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros. La resolución incluye una sección sobre la lucha contra el extremismo violento para prevenir el terrorismo como parte integral de las acciones para hacer frente a la amenaza que los combatientes terroristas extranjeros suponen para la paz y la seguridad internacionales. El Consejo recomendó a los Estados que lograsen la cooperación de las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes para contrarrestar la retórica del extremismo violento que pueda incitar a la comisión de actos terroristas, que abordasen las condiciones que propician la propagación del extremismo violento, empoderando a los jóvenes, las familias, las mujeres y los líderes religiosos, culturales y de la educación. Se alentó a los Estados a promover la cohesión y la

³¹ Entrevista con Marc Sageman, E-International Relations, 20 de noviembre de 2014; Arun Kundnani, *A Decade Lost: Rethinking Extremism and Radicalisation* (Londres, Claystone, 2015), págs. 10 y 11.

³² Scott Atran, discurso ante el Consejo de Seguridad de fecha 23 de abril de 2015, disponible en <http://blogs.plos.org/neuroanthropology/2015/04/25/scott-atran-on-youth-violent-extremism-and-promoting-peace/>.

³³ Andrew Silke, “Cameron’s anti-terror strategy is ‘barking up wrong tree’, says expert”, *Guardian*, 20 de julio de 2015 <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jul/20/david-ferguson-anti-terror-strategy-wrong-expert-says>. Véase también el informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias (A/HRC/28/66), párrs. 19 y 22 a 38, y Kundnani, *A Decade Lost*, págs. 22 a 25.

³⁴ Humera Khan, “Why countering extremism fails”, *Foreign Affairs*, 18 de febrero de 2015.

inclusión sociales y a adoptar enfoques específicos destinados a combatir el reclutamiento de personas para el extremismo violento.

19. La resolución, aprobada en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, ilustra el cambio en el enfoque adoptado por las Naciones Unidas y el reconocimiento de que las respuestas al terrorismo que se limitan a adoptar medidas en el ámbito de la seguridad no resultan adecuadas³⁵.

20. La resolución contiene una cláusula importante relativa a los derechos humanos en la que se señala el vínculo existente entre la falta de respeto por los derechos humanos y el aumento de la radicalización. Sin embargo, ello no ha disipado las preocupaciones relativas al hecho de que la falta de claridad en la definición de extremismo violento, además del amplio margen de maniobra que ofrece la resolución, pueden hacer que los Estados apliquen medidas intrusivas, desproporcionadas o discriminatorias contra las personas.

21. De hecho, en la resolución el Consejo de Seguridad exhortó a los Estados Miembros a abordar el fenómeno del extremismo violento y la radicalización, pero no dio ninguna definición general de esos términos. Al Relator Especial le preocupa particularmente el término “extremismo”, que habían empleado ya varios Estados antes de que se aprobase la resolución 2178 (2014), no como parte de una estrategia para combatir el extremismo violento, sino como un delito en sí mismo³⁶. En ese contexto, han surgido preocupaciones justificadas de que la vaguedad del concepto podría suponer que se emplease contra miembros de minorías religiosas, la sociedad civil, defensores de los derechos humanos, grupos indígenas y separatistas pacíficos y miembros de partidos políticos de la oposición³⁷. El Comité de Derechos Humanos ha insistido en la necesidad de garantizar que los delitos como las “actividades extremistas” estén claramente definidos para que no den lugar a injerencias desproporcionadas en la libertad de expresión³⁸. Se ha reiterado esta inquietud en el contexto actual, pues varias organizaciones no gubernamentales han destacado que “extremismo” y “radicalización” son conceptos mal definidos que abren la puerta a cometer abusos contra los derechos humanos. Ya hay varios Gobiernos que de manera rutinaria etiquetan a sus opositores políticos y a periodistas como terroristas. Identificar el “extremismo” como el problema únicamente da más argumentos para aplastar a la disidencia³⁹. Los riesgos inherentes de basarse en conceptos mal definidos quedan patentes en varios casos recientes en los que se emplearon leyes relativas al extremismo para sancionar las actividades⁴⁰ de grupos no violentos, o contra los textos religiosos de grupos

³⁵ Véase A/70/371, párr. 14. Véase también la resolución 2129 (2013) del Consejo de Seguridad.

³⁶ Centro SOVA de Información y Análisis, “The structure of Russian anti-extremist legislation”, noviembre de 2010. Véase también la Ley Modelo de Lucha contra el Extremismo de la Asamblea Interparlamentaria de Naciones Miembros de la Comunidad de Estados Independientes, que se puede consultar en <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=30827>.

³⁷ Véase A/HRC/16/53/Add.1, párrs. 99 a 106 y A/HRC/10/3, párr. 35. Véase también Federación Internacional de los Derechos Humanos, *Shanghai Cooperation Organisation: A Vehicle for Human Rights Violations* (París, 2012). Véase además Article 19, “Russia: amendments to extremist legislation further restricts freedom of expression”, de 19 de julio de 2007, sobre la ley de la Federación de Rusia contra la actividad extremista, aprobada en 2002. Se puede consultar en www.article19.org/data/files/pdfs/press/russia-foe-violations-pr.pdf.

³⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) relativa al artículo 19: libertad de opinión y libertad de expresión, párr. 46.

³⁹ Véase American Civil Liberties Union, Article 19 y Centro Brennan para la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida al Relator Especial, de los archivos de este último. Véase también Article 19, “UN HRC: resolution on violent extremism undermines clarity”, 8 de octubre de 2015.

⁴⁰ SOVA, Uso indebido de las leyes contra el extremismo, noviembre de 2015.

no violentos⁴¹, y contra periodistas y activistas políticos críticos con la política del Estado⁴². El Relator Especial recuerda que los Estados deben velar por que todas las leyes cumplan plenamente con el principio de legalidad consagrado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por el que la responsabilidad penal queda definida de forma clara y estricta.

22. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha observado que uno de los mayores problemas en materia de derechos humanos para 2016 es la enorme presión que el aumento del extremismo violento y la reacción, a menudo represiva, de los Gobiernos ejercen sobre la sociedad civil⁴³. Es motivo de grave preocupación que la resolución 2178 (2014) vaya a exacerbar la situación, a pesar de que el Consejo de Seguridad ha reconocido el papel fundamental que desempeña la sociedad civil en la lucha contra el extremismo violento⁴⁴. El Relator Especial recuerda que los Estados tienen el deber de proteger a la sociedad civil. Toda medida que pueda tener repercusiones sobre la existencia de la sociedad civil o sobre la capacidad de esta última para desarrollarse y ser efectiva o independiente sería contraproducente para los esfuerzos que dedican los Estados a combatir el extremismo. Los Estados deben asegurarse de que sus medidas de lucha contra el extremismo no repercutan negativamente sobre los derechos de la sociedad civil a la libertad de asociación, de expresión y de reunión ni en su derecho a la vida privada. Asimismo, han de velar por que se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Incitación al terrorismo: resoluciones 2178 (2014) y 1624 (2005)

23. En la resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad se refirió a la necesidad de disponer de estrategias para contrarrestar la retórica del extremismo violento que pueda incitar a la comisión de actos terroristas. Por otro lado, en la resolución 1624 (2005) ya figura la clara obligación de prohibir por ley la incitación a la comisión de actos de terrorismo. Por consiguiente, si bien los Estados son en gran medida libres de adoptar las medidas que consideren oportunas para combatir el extremismo violento, se les exige, mediante la resolución 2178 (2014) y la 1624 (2005), que adopten medidas legislativas contra la incitación a cometer actos terroristas⁴⁵.

24. La resolución 1624 (2005) contiene una cláusula importante relativa a los derechos humanos que hace alusión específicamente al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre la libertad de expresión. No obstante, sigue habiendo graves problemas de derechos humanos asociados al hecho de tipificar como delito la incitación al terrorismo, particularmente en lo relativo a la libertad de expresión y el derecho a la vida privada. El Secretario General ha afirmado que la legislación solo debería autorizar el enjuiciamiento penal por incitación directa al terrorismo, es decir, la formulación de expresiones que inciten directamente a la comisión de un delito, que tengan como objetivo la comisión de un delito y que probablemente resulten en su efectiva comisión (véase A/63/337, párr. 62). El anterior Relator Especial sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo observó que, para que el delito de incitación al terrorismo se ajuste a lo establecido por el derecho internacional de los derechos humanos, a) ha de limitarse a la incitación a una conducta que sea verdaderamente de carácter

⁴¹ *Ibid.* Véase también Universidad de Columbia, Global Freedom of Expression, “The case of *Prayers to God: its Purpose and Place in Islam* book”.

⁴² Véase el caso del periodista ruso Boris Stomakhin. Véase también Russian Legal Information Agency “Russia’s Supreme Court upholds 7-year sentence for journalist for inciting terrorism”.

⁴³ Véase www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5plJRMfQ.

⁴⁴ Véase la resolución 2178 (2014).

⁴⁵ Véase también la Decisión Marco núm. 2002/475/JHA del Consejo Europeo, que también tiene por objeto tipificar como delito la incitación al terrorismo sin definirla.

terrorista; b) no deberá entrañar una restricción de la libertad de expresión más allá de la necesaria para proteger la seguridad nacional y el orden, la salud o la moral públicas; c) deberá estar definido en la ley en un lenguaje preciso, evitando en particular el empleo de términos vagos como “apología” o “promover” el terrorismo; d) deberá entrañar un riesgo real (objetivo) de que se cometa el acto al que se incita; e) deberá contener una referencia expresa a dos elementos de intencionalidad, a saber, la intención de transmitir un mensaje y la intención de que ese mensaje incite a la comisión de un acto terrorista; y f) deberá contener una referencia al carácter “ilícito” de la incitación al terrorismo, de manera que no excluya la aplicación de causas de modificación o exención de la responsabilidad penal⁴⁶.

2. Asamblea General

25. En su último examen de la Estrategia Global contra el Terrorismo (resolución 68/276), la Asamblea General expresó su alarma por el extremismo violento que se cobra vidas de inocentes, y causa destrucción y desplazamientos de personas, y se refirió a los actos de extremismo violento y de incitación a cometer actos de terrorismo, que propagan el odio y ponen en peligro la vida de las personas. En la resolución 68/127, titulada “Un mundo contra la violencia y el extremismo violento”, la Asamblea exhortó a todos los Estados a que, en su lucha contra el extremismo violento, protegiesen los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho, y a que apoyasen todas las medidas para fomentar el entendimiento, la tolerancia y la no violencia.

3. Consejo de Derechos Humanos

26. El 2 de octubre de 2015, tras un intenso debate, el Consejo de Derechos Humanos aprobó su primera resolución sobre los derechos humanos y la erradicación del extremismo⁴⁷. El Consejo observó que la promoción de los derechos humanos y la prevención del extremismo violento estaban relacionadas. En particular, señaló que las vulneraciones y violaciones de los derechos humanos podrían crear un entorno propicio a la radicalización de las personas y a la captación de estas por grupos extremistas violentos.

27. En la resolución el Consejo describió los actos, los métodos y las prácticas del extremismo violento, en todas sus formas y manifestaciones, como actividades que tenían por objetivo amenazar el disfrute de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, y que suponían una amenaza para la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabilizaban a los Gobiernos legítimamente constituidos. El Relator Especial señala el carácter amplio de esa descripción de las repercusiones del extremismo violento y el hecho de que no se requiere que tales actividades incluyan el uso de la violencia. Eso puede llevar a ciertos Gobiernos a considerar acciones no violentas que sean críticas con ellos como ejemplos de extremismo violento. La preocupación del Relator Especial se ve agravada por la referencia que se hace en la resolución a las “ideologías extremistas o la intolerancia”, sin mencionar en ningún caso la violencia, y por la vaguedad del término “seguidores” de los extremistas violentos, que se emplea en la resolución.

28. Preocupa al Relator Especial que la resolución pueda contribuir a limitar todavía más el espacio en el que actúa la sociedad civil. Recuerda que, en la resolución 27/31, el

⁴⁶ Véase A/HRC/16/51, párr. 31. En los párrafos 29 a 32 del informe también se facilitaba un modelo del delito de incitación al terrorismo. Véase también el artículo 5 sobre la provocación pública para cometer delitos terroristas del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo y OSCE/OIDDH, *Preventing Terrorism*, pág. 42.

⁴⁷ La resolución 30/15, copatrocinada por más de 40 Estados miembros y no miembros del Consejo, se aprobó por 37 votos contra 3 y 7 abstenciones. El debate, las enmiendas, las revisiones orales y la falta de consenso revelan importantes desacuerdos en el seno del Consejo, principalmente en lo referente a si incluir o no causas del extremismo violento y si este último debe o no referirse a ideologías o actos.

Consejo de Derechos Humanos no solo instó a los Estados a crear y mantener, en la ley y en la práctica, un entorno seguro y propicio en el que la sociedad civil pudiese funcionar sin trabas ni inseguridad, sino que sobre todo puso de relieve la importancia del espacio de la sociedad civil para potenciar el papel de las personas pertenecientes a las minorías y los grupos vulnerables y las personas que abrazasen convicciones o creencias minoritarias o disidentes. Al Relator Especial le preocupa que la resolución 30/15 no solo no reconozca los abusos sufridos por la sociedad civil en los últimos años, sino que contribuya a que se limiten todavía más sus actividades en todo el mundo⁴⁸. Más bien debería alentarse la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra el extremismo, como se ha hecho en la Estrategia contra el Extremismo del Reino Unido.

4. Secretario General

29. El esperado Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, supone un avance enormemente significativo en la lucha global contra el extremismo violento. En él, el Secretario General examinó varios aspectos del extremismo violento, como sus repercusiones, el contexto en que se producía y los factores que lo impulsaban, y destacó la importancia de las condiciones que propiciaban el extremismo violento (el pilar I de la Estrategia Global contra el Terrorismo) en cualquier proceso de radicalización. El Secretario General estableció un programa de acción para prevenir el extremismo violento, que incluía la recomendación de que cada Estado Miembro adoptase una estrategia nacional para prevenir la propagación de dicho extremismo. Y lo que es más importante, en el Plan de Acción el Secretario General reconoció que los derechos humanos eran un elemento esencial en la cuestión del extremismo violento. Recordó que el respeto de los derechos humanos era fundamental para prevenirlo e hizo de dichos derechos el hilo conductor de todo el Plan de Acción.

30. Para ello destacó, en primer lugar, las repercusiones negativas del extremismo violento en los derechos humanos. El Secretario General señaló que el extremismo violento era una afrenta a los derechos humanos (véase A/70/674, párr. 1) y que suponía una amenaza directa para el disfrute de los derechos fundamentales.

31. En segundo lugar, el Secretario General puso de relieve que las violaciones de los derechos humanos podrían contribuir al desarrollo del extremismo violento. Destacó que las historias de agravios, de injusticia real o supuesta, así como las promesas de empoderamiento y cambios radicales eran elementos atractivos en aquellos lugares en que se violan los derechos humanos (*ibid.*, párr. 3). Las políticas represivas y las prácticas que vulneraban los derechos humanos y el estado de derecho podían intensificar la atracción del extremismo violento, mientras que otros agravios (especialmente la falta de derechos económicos, sociales y culturales) también brindaban oportunidades a los extremistas violentos (*ibid.*, párrs. 27 a 29).

32. Asimismo, el Secretario General señaló que ciertas experiencias individuales de violaciones de los derechos humanos, como la tortura o la vulneración de las debidas garantías procesales (*ibid.*, párr. 33), podían influir en la evolución de una persona hacia la radicalización. Las violaciones del derecho a la educación también podían contribuir a este proceso (*ibid.*, párr. 34).

33. Por último, el Secretario General insistió en la importancia de respetar los derechos humanos al adoptar medidas para prevenir el extremismo violento. Haciéndose eco de la Estrategia Global contra el Terrorismo, señaló que prevenir el extremismo violento era un compromiso y una obligación de los Estados en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional de los derechos humanos (*ibid.*, párr. 50). Subrayó que, cuando

⁴⁸ Article 19, “UN HRC: resolution on violent extremism undermines clarity”, 8 de octubre de 2015.

los Estados adoptaban las normas y principios internacionales de derechos humanos y defendían el estado de derecho, creaban un entorno propicio para la sociedad civil y reducían la atracción del extremismo violento. Para ser eficaces y sostenibles, todos los esfuerzos de los Estados Miembros para hacer frente al extremismo violento han de estar firmemente asentados en el estado de derecho y el derecho internacional de los derechos humanos, así como en el derecho internacional humanitario si procede (*ibid.*, párrs. 20 y 50).

34. En la práctica, el Secretario General recomendó que los Estados adoptasen una serie de medidas, como un examen de todas las leyes, políticas, estrategias y prácticas nacionales destinadas a combatir el extremismo violento, a fin de asegurar que respetasen los derechos humanos y el estado de derecho. Asimismo, señaló varias medidas específicas que los Estados debían atender: el acceso a la justicia para todos; unas instituciones justas, eficaces, responsables e inclusivas; la prestación no discriminatoria de servicios básicos y la rendición de cuentas en la prestación de servicios; la profesionalidad de las fuerzas de seguridad, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las instituciones judiciales, que han de someterse a una supervisión y una rendición de cuentas eficaces; la rendición de cuentas por las violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; la reforma de los marcos jurídicos nacionales y los sistemas penitenciarios; programas de separación, rehabilitación y asesoramiento para personas implicadas en el extremismo violento, que tengan en cuenta las cuestiones de género y de edad; la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales; la lucha contra la incitación al extremismo violento y la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia; medidas adecuadas contra todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las creencias en el sistema educativo; y restricciones a la libertad de expresión que cumplan con las normas del derecho internacional⁴⁹.

35. Como se ha señalado anteriormente, una de las principales críticas al Plan de Acción es que no incluye ninguna definición del concepto de extremismo violento, a pesar de que esboza un marco detallado para combatirlo. El Secretario General afirma que el uso del término está justificado para evitar que la amalgama de terrorismo y extremismo violento dé lugar a la justificación de una aplicación demasiado amplia de las medidas contra el terrorismo, incluso contra formas de conducta que no deben calificarse de actos de terrorismo (*ibid.*, párr. 4). Si bien está de acuerdo con la conclusión de que las medidas contra el terrorismo suelen aplicarse con demasiada libertad a conductas que no son actos de terrorismo, el Relator Especial advierte contra el uso de nuevos términos que, conceptualmente, tienen las mismas carencias que el término terrorismo⁵⁰. De hecho, a falta de una definición clara del concepto de extremismo violento, y considerando que las medidas para prevenirlo también pueden tener graves repercusiones sobre los derechos humanos, la introducción de nuevos términos no impide que tales medidas se apliquen de manera abusiva. Puesto que no ha habido intento alguno de definir el extremismo violento en el plano internacional⁵¹ y que las definiciones de ámbito nacional son muy amplias, partir de ese término para adoptar estrategias, medidas y leyes nuevas puede resultar aún más peligroso para los derechos humanos que emplear el término “terrorismo”.

⁴⁹ Para consultar una crítica del Plan de Acción, véase Naz Modirzadeh, “If it’s broke, don’t make it worse: a critique of the UN Secretary-General’s plan of action to Prevent Violent extremism” *Lawfare*, 23 de enero de 2016.

⁵⁰ Véanse por ejemplo, E/CN.4/2005/103, párr. 32 y E/CN.4/2006/98, párr. 26.

⁵¹ En cambio, para el terrorismo, hay 12 convenios “sectoriales” a nivel internacional, un proyecto de definición en el proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional y la resolución 1566 (2005) del Consejo de Seguridad.

C. Efectos en los derechos humanos de las medidas para combatir y prevenir el extremismo violento

36. Las medidas adoptadas por los Estados para combatir o prevenir el extremismo violento, ya sea para dar efecto a la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad o por otro motivo, incluyen un amplio abanico de medidas legislativas, administrativas y de política dirigidas a una serie de actividades, personas y comunidades. Los Estados han incluido en esta categoría las medidas que tipifican los delitos preparatorios relativos al terrorismo y las medidas que se centran en contrarrestar la atracción del terrorismo o evitar que las personas se vean arrastradas a él. Algunas medidas están destinadas a luchar contra el discurso “extremista”⁵², o a poner de relieve el sufrimiento de las víctimas del terrorismo. Algunos Estados incluyen programas que prevén intervenciones y servicios de orientación individuales, o el fomento de la capacidad de determinadas comunidades; otros han adoptado medidas que se centran en las condiciones subyacentes que propician el terrorismo.

37. Todas las medidas mencionadas anteriormente conllevan cierto riesgo de que se vulneren los derechos humanos y las libertades fundamentales. Desde una perspectiva de derechos humanos, es motivo particular de preocupación las medidas dirigidas a personas o grupos específicos sobre la base de la determinación de que corren un “riesgo” particular de caer en el extremismo violento. Ese enfoque puede ser discriminatorio y estigmatizar a diversos grupos minoritarios, étnicos o religiosos o indígenas. El establecimiento de actos delictivos preparatorios que están muy alejados de la comisión de actos de violencia puede vulnerar la libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias, mientras que la libertad de reunión y de asociación pueden verse afectadas por las medidas para frenar a las organizaciones no gubernamentales “extremistas”. Las medidas relativas a las instituciones educativas pueden repercutir en el derecho a la educación y en la libertad académica. Las medidas administrativas adoptadas sobre la base de sospechas, o la inteligencia secreta, suscitan gran preocupación con respecto al derecho a la presunción de inocencia, a las debidas garantías procesales y a un juicio imparcial. Es crucial que los Estados efectúen un control riguroso de las medidas adoptadas para combatir el extremismo violento, a fin de velar por que estas respeten los derechos humanos, y garanticen la transparencia en la puesta en práctica de sus iniciativas.

1. Efectos de las medidas que limitan la libertad de expresión y prohíben el contenido en línea

38. En primer lugar, el Relator Especial quisiera recordar que la libertad de expresión se aplica a todo tipo de ideas, información y opiniones, incluidas aquellas que ofenden, escandalizan o perturban al Estado o a algún sector de la población⁵³. Si bien el derecho a la libertad de expresión es un derecho condicionado que puede, y en ocasiones debe, limitarse⁵⁴, estas restricciones no deben poner en peligro la esencia del derecho. Por tanto, debe quedar claro que el mero hecho de tener o expresar pacíficamente opiniones que se consideren “extremas” con arreglo a cualquier definición nunca debe tipificarse como delito, a menos que estén vinculadas a la violencia o la actividad delictiva. Ha de protegerse la reivindicación pacífica de un programa político, o de otra índole, incluso cuando dicho programa sea diferente de los objetivos del Gobierno y se considere “extremo”. Los

⁵² Para información detallada sobre esta sección, véase Callamard, “Religion, terrorism and speech”.

⁵³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Handyside v. United Kingdom* (demanda núm. 5493/72), 7 de diciembre de 1976.

⁵⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 20; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 4; Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, art. 3 c); resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad.

Gobiernos deben rebatir las ideas de las que discrepan, pero no deben tratar de impedir que se debatan ideas y opiniones no violentas.

39. El Relator Especial es consciente de las dificultades inherentes a esa propuesta, en particular habida cuenta de una peligrosa zona gris en el ámbito de la libertad de expresión que se ubica en algún punto entre la expresión pacífica y la incitación, y que es preciso abordar. Los Gobiernos han observado que determinados grupos y particulares se aprovechan de la libertad de expresión y divulgan mensajes ofensivos que no alcanzan el grado necesario para constituir incitación o discriminación, pero que merecen ser condenados (véase A/67/357, párr. 32). Esto incluye el discurso que no hace un llamamiento directo a la acción⁵⁵, pero que prepara el terreno ideológico para actos violentos⁵⁶. Como respuesta, muchos Estados han tratado de adoptar nueva legislación que criminalice el discurso “extremista” que no constituye incitación⁵⁷ mediante la tipificación de delitos como la “apología” del terrorismo⁵⁸, la “incitación”, el “fomento”⁵⁹ o el “enaltecimiento” del terrorismo⁶⁰, ya sea de manera directa o indirecta, o el apoyo material a este⁶¹. Otros han convertido en delitos penales delitos que anteriormente se inscribían en el ámbito civil⁶². Estos nuevos delitos coinciden en que la responsabilidad se basa en el contenido del discurso, en lugar de la intención del orador o el efecto real del discurso. El Comité de Derechos Humanos ha destacado que los delitos de “elogiar”, “exaltar” o “justificar” el terrorismo deben estar claramente definidos para que no den lugar a una injerencia innecesaria o desproporcionada en la libertad de expresión⁶³. El Secretario General ha reprobado la “inquietante tendencia” a criminalizar la apología del terrorismo, al considerar que se trata de una restricción indebida de la libertad de expresión (véase A/63/337, párr. 61). A raíz de un caso en que una persona fue declarada culpable de proporcionar apoyo material a Al-Qaida por traducir y publicar en Internet vídeos de reclutamiento y otros documentos, los críticos denunciaron que “personas ordinarias —incluidos escritores y periodistas, investigadores académicos, traductores, e incluso usuarios ordinarios de Internet— [pueden] ser procesadas por investigar o traducir ideas controvertidas e impopulares”⁶⁴.

40. El papel que ha desempeñado Internet en el reclutamiento o la radicalización de personas ha inducido a muchos Estados a adoptar una combinación de medidas legislativas represivas para bloquear, filtrar y prohibir contenidos específicos o sitios web enteros. En algunos casos, se han establecido mecanismos para identificar y remitir contenidos a empresas de Internet y medios sociales para que procedan a su eliminación⁶⁵. El volumen

⁵⁵ Véase Tribunal Penal Internacional para Rwanda, *Prosecutor v. Akayesu*, causa núm. ICTR-96-4-T, fallo de 2 de septiembre de 1998, párrs. 555 a 557.

⁵⁶ Reino Unido, *Counter-Extremism Strategy*, párr. 10.

⁵⁷ Callamard, “Religion, terrorism and speech”.

⁵⁸ Parlamento de Australia, Senado, proyecto de ley por el que se modifica la legislación de lucha contra el terrorismo (combatientes extranjeros) de 2014, memorando explicativo distribuido por la Fiscalía General.

⁵⁹ Véase *The Terrorism Acts in 2014: report of the Independent Reviewer of Counter-Terrorism Legislation*, David Anderson, QC, párr. 9.8.

⁶⁰ Reino Unido, Ley de Terrorismo de 2006.

⁶¹ Véase Corte Suprema de los Estados Unidos, *Holder v. Humanitarian Law Project* y A/70/371.

⁶² Francia, en legislación de lucha contra el terrorismo aprobada en noviembre de 2014.

⁶³ Observación general núm. 34, párr. 46.

⁶⁴ American Civil Liberties Union, “Mehanna verdict compromises first amendment, undermines national security”, 20 de diciembre de 2011. Véase también The Investigative Project (www.investigativeproject.org) y *The New York Times*, “College student in Queens is charged with conspiring to support ISIS”, 16 de junio de 2015.

⁶⁵ Europol, Unidad de Remisión de Internet para Combatir el Terrorismo y la Propaganda Extremista Violenta; Reino Unido, Unidad de Remisión de Internet para Combatir el Terrorismo.

de contenido ilícito suprimido por empresas de Internet ha aumentado considerablemente, y ha llegado a sumar 46.000 artículos en 2014 (véase S/2015/683, anexo, párr. 17). El Relator Especial recuerda que toda medida adoptada para evitar o suprimir mensajes comunicados a través de Internet u otros medios tecnológicos constituye una injerencia en el derecho a la libertad de expresión y ha de estar justificada. El Comité de Derechos Humanos señala que las prohibiciones con respecto al funcionamiento de determinados sitios no deben ser genéricas, sino aplicarse a contenidos específicos, y que no se debe prohibir que un sitio o un sistema de difusión de la información publique material por el mero hecho de que ese material pueda contener críticas al Gobierno o al sistema político al que este se adhiere⁶⁶. Se debe disponer de un recurso judicial independiente. Las leyes que permiten al poder ejecutivo bloquear sitios web pueden no cumplir este requisito en ausencia de todo control judicial inicial o recurso judicial *ex post facto*⁶⁷. Además, el Relator Especial recuerda su conclusión de que las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos comprenden la obligación de respetar la privacidad y la seguridad de las comunicaciones digitales. Esto supone, en principio, que las personas 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 constituyen una injerencia en este derecho deben ser autorizadas por una ley nacional que sea accesible y precisa, deben tener un objetivo legítimo y cumplir los criterios de necesidad y proporcionalidad (véase A/69/397, párr. 58). El Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión ha señalado que muchos de los esfuerzos que se realizan para combatir la expresión de odio (incluidas las solicitudes para bloquear sitios web) están mal orientados y, como en el caso del extremismo violento, se debe dar prioridad a estrategias que aborden las causas fundamentales de esos puntos de vista (véase A/67/357, párrs. 32, 33 y 56). El Relator Especial reconoce la importancia de no obviar el control sobre el discurso de odio, pero admite que también se deben abordar las causas fundamentales.

2. Efectos de las medidas que restringen la libre circulación de las personas

41. Algunos Estados están considerando la posibilidad de modificar varios aspectos de su legislación para evitar la circulación interna o la entrada de personas consideradas “extremistas”. Esto podría incluir medidas que impidan a las personas regresar a un país en el que tengan derecho de residencia, que reubiquen a personas dentro de su país de residencia o nacionalidad, que modifiquen las reglas de ciudadanía o revisen las normas aplicables a los solicitantes de asilo⁶⁸. Es evidente que dichas medidas pueden tener graves consecuencias para la libertad de circulación; la presunción de inocencia y el derecho a las debidas garantías procesales; el derecho a la protección del hogar, la vida familiar y la intimidad; el derecho a ser protegido frente a la privación arbitraria de la nacionalidad; el derecho a la libertad y a la seguridad; y el derecho a la libertad de religión, de creencias, de opinión, de expresión o de asociación. Asimismo, estas pueden repercutir gravemente en el derecho de los refugiados a recibir protección, contemplado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Dichas medidas son particularmente problemáticas cuando la conducta prohibida está definida de manera muy general, cuando la intervención del poder judicial es limitada o cuando los criterios en lo relativo a la carga de la prueba son muy poco exigentes.

⁶⁶ Observación general núm. 34, párr. 43.

⁶⁷ Amnistía Internacional Francia, “Blocage des sites internet en France : l’autorisation d’un juge est indispensable”, 18 de marzo de 2015; Human Rights Watch, “Russia: halt orders to block online media”, 23 de marzo de 2014. Cabe señalar que entretanto la ley ha entrado en vigor.

⁶⁸ Reino Unido, *Counter-Extremism Strategy*, párrs. 100 y ss.

42. Los Estados tienen derecho a determinar quién tiene derecho a entrar y a permanecer en su territorio. Sin embargo, cuando una persona ha cruzado una frontera internacional, son aplicables una serie de derechos, en particular si la persona solicita la condición de refugiado (A/62/263). Si bien los Estados tienen derecho a detener a extranjeros a la espera de su expulsión, es importante que existan salvaguardias adecuadas antes de que tenga lugar cualquier expulsión, en particular para evitar la expulsión de un individuo a un país en el que corra el riesgo de ser sometido a malos tratos (devolución). El Relator Especial recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos prohíbe la apatridia e incluye el derecho a la nacionalidad. Habida cuenta del riesgo de apatridia que existe siempre que se procede a la privación de la nacionalidad, los Estados que han adoptado medidas destinadas a privar a individuos de la nacionalidad, o aquellos que están considerando dicha posibilidad, han de asegurarse de que estas cumplan el derecho internacional de los derechos humanos. Los Estados han de velar por que todas las personas disfruten el derecho a la nacionalidad sin discriminación de ningún tipo y por que no se prive a nadie de su nacionalidad por motivos discriminatorios. Toda violación del derecho a una nacionalidad ha de poder ser objeto de un recurso efectivo⁶⁹.

3. Efectos de las medidas que se dirigen a personas o grupos específicos

43. Sobre el papel, la mayoría de las estrategias para luchar contra el extremismo violento son genéricas. En la práctica, sin embargo, estas tienden a dirigirse a grupos específicos, al determinarse que dichos grupos corren un mayor “riesgo” de verse empujados al extremismo violento⁷⁰. El Relator Especial recuerda la labor de su predecesor sobre los riesgos que conlleva la realización de “perfiles terroristas” (A/HRC/4/26) y observa que el Memorando de La Haya-Marrakech sobre Buenas Prácticas para Dar una Respuesta más Eficaz al Fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros del Foro Mundial contra el Terrorismo señala como una buena práctica que los Estados deben “evitar y tratar de impedir la identificación del [...] extremismo violento con cualquier religión, cultura, grupo étnico, nacionalidad o raza”. En opinión del Relator Especial, las estrategias efectivas no deben basarse en ideas preconcebidas o erróneas sobre los grupos que son más susceptibles de radicalización o de extremismo violento, sino que deben concebirse basándose en pruebas, a fin de garantizar una comprensión adecuada de las cuestiones nacionales y locales que inciden en el proceso de radicalización. De este modo, no solo se garantizará que todas las comunidades en riesgo participen de forma adecuada, sino también que no se estigmatice a comunidades enteras y a grupos étnicos o religiosos⁷¹. El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no solo garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación, sino también que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley⁷². Además, es importante que todos aquellos que participan en la ejecución de programas consideren si se debe emplear la etiqueta de lucha o prevención del extremismo violento, ya

⁶⁹ A/HRC/13/34. Véanse también las resoluciones 7/10 y 10/13 del Consejo de Derechos Humanos, y Craig Forcece, “A tale of two citizenships: citizenship revocation for ‘traitors and terrorists’”, *Queen’s Law Journal*, vol. 39, núm. 2 (2014), pág. 551.

⁷⁰ Véase la carta de American Civil Liberties Union, de fecha 24 de diciembre de 2015, remitida al Relator Especial, que consta en el archivo, y la carta de fecha 18 de diciembre de 2014 de American Civil Liberties Union remitida a Lisa Monaco, Asistente del Presidente de Seguridad Interior y Asesora Adjunta de Seguridad Nacional, disponible en: www.aclu.org/files/assets/141218_cve_coalition_letter_2.pdf. Véanse también los programas dirigidos a miembros del grupo Jemaah Islamiyah y sus familias, disponible en: <http://rrg.sg/about-us>; y Arun Kundnani, *Spooked! How Not to Prevent Violent Extremism* (Londres, Institute of Race Relations, 2009).

⁷¹ Kundnani, *Spooked!*; Romaniuk, *Does CVE work?*, págs. 16 a 18; Thomas, “Failed and friendless”, pág. 8; Reino Unido, estrategia Prevent, párr. 3.25.

⁷² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 18 (1989) relativa a la no discriminación.

que al hacerlo puede que los beneficiarios sientan que se considera que apoyan o toleran el extremismo. Aunque estos programas puedan proveer recursos necesarios a las comunidades, también entrañan el riesgo de aislar a las comunidades cuyo apoyo es crucial para la eficacia de los programas.

44. Varios Estados han establecido programas para orientar, apoyar y asesorar a individuos que se considera que están “en riesgo” o son “vulnerables” al extremismo violento⁷³. Una preocupación primordial es el modo en que se identifica a esos individuos, qué indicadores se toman en consideración y quién está cualificado para determinar en qué casos procede la derivación al servicio provisto⁷⁴. Las evaluaciones independientes de la eficacia de los programas son escasas, debido en gran medida a la falta de transparencia en su aplicación. Sin embargo, su repercusión en una serie de derechos, entre otros el derecho a la libertad de pensamiento, de religión, a la intimidad y la no discriminación, puede ser importante. Debe tenerse en cuenta que la eficacia de todo programa que requiera la contribución y la asistencia de familiares o amigos, incluso mediante la notificación a la policía⁷⁵, se basa en la confianza de que las autoridades respetarán los derechos de los individuos objeto de esta medida.

45. Asimismo, en algunos Estados se ha impuesto, o se está estudiando la posibilidad de imponer a los órganos del sector público la obligación legal de que contribuyan a la identificación de individuos que pueden ser vulnerables al terrorismo o correr el riesgo de ser empujados a este, a fin de garantizar que reciban el apoyo y el asesoramiento adecuados. Las inquietudes se han centrado en la incompatibilidad de esta obligación con las funciones de algunos órganos públicos, en particular aquellos del ámbito de la atención de la salud, en el que el deber de confidencialidad puede verse comprometido, y la educación⁷⁶, donde la libre circulación de ideas es esencial. No se debe obligar a los educadores a que ejerzan de vigilantes ni de agentes del servicio de inteligencia, ni se les debe obligar a actuar de modo que se pueda vulnerar el derecho a la educación, la libertad académica o la libertad de expresión, de pensamiento, de religión o de creencias⁷⁷. Dichas medidas pueden conducir a alumnos y estudiantes a la autocensura para evitar que se les

⁷³ Véase Didier Bigo y otros, *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU* (Parlamento Europeo, 2014), pág. 27. Véase también Michelle Boorstein, “Muslim activists alarmed by the FBI’s new game-like counterterrorism program for kids”, *The Washington Post*, 2 de noviembre de 2015.

⁷⁴ Véase Gobierno del Reino Unido, *Channel Duty Guidance: Protecting Vulnerable People from Being Drawn into Terrorism*, anexo C, Vulnerability Assessment Framework (2015). Véase también BBC Radio 4, *The Report: Changing Jihadi Minds*, emitido el 3 de diciembre de 2015, que —en referencia al programa Channel del Reino Unido— señaló que, pese a la falta de cifras oficiales, se sabía que 7.000 personas habían sido seleccionadas para un posible asesoramiento, pero que finalmente los paneles determinaron que el 80% de ellos no lo precisaban. Véase www.bbc.co.uk/programmes/b06qmp0, en el minuto 12:40. Véanse también las cifras facilitadas por el Consejo Nacional de Jefes de Policía a la BBC Radio 4: 415 niños menores de 10 años y 1.400 niños de edades comprendidas entre los 11 y 15 años fueron seleccionados para el programa Channel entre abril de 2012 y diciembre de 2015. Véase el programa *Today*, 21 de enero de 2015, disponible en: www.bbc.co.uk/programmes/b06wg9dt, en el minuto 38:00. Véase también la carta de fecha 24 de diciembre de 2015 remitida por American Civil Liberties Union al Relator Especial, en la que la organización señaló que, entre 2007 y 2013, 2.653 personas habían sido seleccionadas para el programa Channel, de las que entre el 57% y el 67% aproximadamente eran registradas anualmente como musulmanas.

⁷⁵ Véase el número gratuito de ayuda de Francia, disponible en www.stopdjihadisme.gouv.fr/decrypter.html.

⁷⁶ Véase, por ejemplo, *The Guardian*, “Texas schoolboy handcuffed for bringing homemade clock to school”, 15 de septiembre de 2015, y “School questioned Muslim pupil about Isis after discussion on eco-activism”, 21 de septiembre de 2015. Véase también Institute for Race Relations, “Prevent and the children’s rights convention”, enero de 2016.

⁷⁷ Véase la carta remitida al periódico *The Independent* y firmada por más de 40 académicos: “PREVENT will have a chilling effect on open debate, free speech and political dissent”.

tache de “extremistas”, o pueden provocar que los profesores y demás personal consideren a alumnos y estudiantes como posibles amenazas⁷⁸, o que se evite abordar determinadas cuestiones o invitar a oradores cuyas opiniones puedan ser controvertidas⁷⁹. La falta de certeza con respecto a los elementos que se deben tomar en consideración también puede dar lugar a que los educadores sean excesivamente cautos y presenten denuncias innecesariamente por temor a las sanciones⁸⁰. A este respecto, el Relator Especial recuerda el principio absoluto de la Convención sobre los Derechos del Niño: que en todas las medidas concernientes a los niños [...] una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (art. 3). Asimismo, la Convención afirma que se deben tomar medidas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de las opiniones o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares (art. 2, párr. 2).

46. El Relator Especial coincide con el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión en que la libertad de expresión es esencial para crear un entorno propicio a la discusión crítica sobre cuestiones religiosas y raciales, así como para promover el entendimiento y la tolerancia desmontando estereotipos negativos. Para que el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión pueda hacerse plenamente efectivo, debe también permitirse la crítica y el examen riguroso de las doctrinas y prácticas religiosas (véase A/67/357, párr. 36). El Relator Especial advierte del posible efecto contraproducente de las medidas de denuncia si estas llevan a las personas a evitar debatir abiertamente por miedo a que se les tache de “extremistas”.

47. Por último, puede existir la percepción en las comunidades de que las iniciativas de lucha contra el extremismo son meramente otro vehículo del Estado para aplicar los aspectos relativos a la seguridad de su estrategia contra el terrorismo. Las personas o las comunidades a las que se dirigen las medidas para combatir el extremismo violento han percibido, ya sea de forma correcta o errónea, que algunas de las medidas, como la orientación o el asesoramiento individualizados⁸¹ y las actividades de divulgación en las comunidades⁸² (en particular cuando participa la policía), tienen por objeto reunir información y datos confidenciales de particulares, grupos y comunidades⁸³, en lugar de ayudarlos a aumentar la resiliencia a la amenaza del extremismo violento. De ser cierto, dichos enfoques pueden violar el derecho a la intimidad y, al estigmatizar aún más a determinados grupos y socavar la confianza de la comunidad en las fuerzas del orden,

⁷⁸ Véase *The Guardian*, “Schools monitoring pupils’ web use with ‘anti radicalization software’”, 10 de junio de 2015. Véase también Ben Ferguson, “Is your child a terrorist? UK primary school children asked to complete radicalization survey”, *Vice News*, 29 de mayo de 2015; Alex Bushill, “‘Radicalisation risk’ pupils in Waltham Forest named”, *BBC News*, 30 de noviembre de 2015; y la carta de American Civil Liberties Union, de fecha 24 de diciembre de 2015.

⁷⁹ Para información sobre una cuestión conexa, véase, por ejemplo, Shaheed Fatima, “Deradicalization, free speech, and academic freedom”, *Just Security*, 16 de marzo de 2015. Véase también el suplemento de educación superior de *The Times*, “Stop, look, listen: the university’s role in counterterrorism”, 14 de enero de 2014.

⁸⁰ Fatima, “Deradicalization”. Véase también *The Guardian*, “Rules to fight extremism ‘creating fear among teachers and pupils’”, 12 de enero de 2016.

⁸¹ BBC Radio 4, *The Report: Changing Jihadi Minds*.

⁸² Véase la carta de Brennan Center for Justice de la Facultad de Derecho de la New York University y otros, de fecha 10 de julio de 2015, remitida al Representante Michael McCaul y el Representante Bennie Thompson en relación con la Ley de Lucha contra el Extremismo Violento, de 2015 (H.R. 2899).

⁸³ American Civil Liberties Union, carta remitida a Lisa Monaco y “Eye on the FBI: San Francisco”, 27 de marzo de 2012.

serían contraproducentes⁸⁴. El Relator Especial señala que, en aras de la eficacia, se debe realizar una distinción clara entre las medidas para luchar contra el extremismo violento y el aspecto de seguridad de la lucha contra el terrorismo.

D. Condiciones que propician el extremismo violento

48. El exhaustivo programa que estableció la Asamblea General en 2006 en el marco de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo incluía dos pilares que abordaban algunos de los elementos clave para combatir o prevenir el extremismo violento. Estos son el pilar I, relativo a las medidas para abordar las condiciones que pueden propiciar el terrorismo, y el pilar IV, relativo a las medidas encaminadas a asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el estado de derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo. Como era de esperar, estos dos pilares son los que han recibido menos atención y su aplicación sigue siendo relativamente baja en comparación con los pilares que se centran más en las operaciones y la seguridad, es decir, los pilares II y III.

49. Como acordó por consenso la Asamblea General, las “condiciones propicias” del pilar I incluyen, aunque no exclusivamente, los conflictos prolongados sin resolver, la deshumanización de las víctimas del terrorismo, la ausencia del imperio de la ley, las infracciones de los derechos humanos, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza. El Relator Especial celebra la atención que presta actualmente el Secretario General a la aplicación de este pilar como parte de la necesidad detectada de centrar la atención en la prevención. De hecho, aunque nada pueda justificar los actos de terrorismo, el Relator Especial está plenamente de acuerdo en que las personas no se ven empujadas a la violencia terrorista de forma aislada. Del mismo modo que las medidas que se centraban únicamente en los aspectos relativos a la seguridad de la lucha contra el terrorismo eran insuficientes para hacer frente a la propagación del terrorismo, es poco probable que las medidas que se centran solamente en suprimir las manifestaciones últimas del extremismo violento contengan la propagación del propio fenómeno.

50. No obstante, el Relator Especial quisiera hacer una advertencia. Muchas de las cuestiones incluidas en el pilar I ya están siendo abordadas por los Estados en los ámbitos del desarrollo, la educación, la buena gobernanza, la democracia o la promoción de los derechos humanos, sin que sean etiquetadas como medidas para prevenir o combatir el extremismo violento. Es importante que, al abordarlas, no sean instrumentalizadas vinculándolas al programa más general de lucha contra el extremismo violento. Por ejemplo, aunque las violaciones de los derechos humanos pueden ser un factor que propicie el extremismo violento, el Estado debe respetar, proteger y promover los derechos de todas las personas, independientemente de cualquier programa general. Los derechos humanos son, y deben considerarse, un objetivo fundamental en sí mismos, incluso si su promoción constituye también un medio para lograr un programa más amplio.

51. Asimismo, como ocurre en el caso de las asociaciones con las medidas o políticas de lucha contra el terrorismo (A/70/371), los actores humanitarios pueden ser reacios a participar en cualquier programa destinado a prevenir o combatir el extremismo violento, por temor a que su personal pueda correr un mayor riesgo de sufrir agresiones o, que al hacerlo, se pongan en peligro las relaciones que mantienen con las partes interesadas. Cualquier tipo de participación en programas que tengan la etiqueta de “extremismo

⁸⁴ Michael Price, “Community outreach or intelligence gathering?: a closer look at ‘countering violent extremism’ programs”, Brennan Center for Justice; Thomas, “Failed and friendless”; y Kundnani, *Spooked!*, cap. 6. Véase también BBC Radio 4, *The Report: Changing Jihadi Minds*.

violento” debería ser segura y voluntaria. Cuando los programas de ayuda humanitaria o de asistencia para el desarrollo incluyen un componente de prevención del extremismo violento, es importante tener en cuenta que la ayuda humanitaria debe proporcionarse sobre la base de una necesidad identificada y no porque se haya determinado que un grupo corre el “riesgo” de radicalización.

E. Extremismo violento y género

52. Con frecuencia se pone de relieve que, aunque las mujeres han estado vinculadas desde hace mucho tiempo al extremismo violento y el terrorismo, la dimensión de género del terrorismo se ha pasado por alto en gran medida⁸⁵. El Relator Especial señala que las recientes iniciativas internacionales y nacionales para luchar contra el extremismo violento sí que incluyen una dimensión de género. En el párrafo 53 de su Plan de Acción, el Secretario General hizo un importante hincapié en el género, formulando diversas recomendaciones para que se examinara mejor la cuestión e indicando en particular que las sociedades que registraban mejores indicadores de igualdad de género eran menos vulnerables al extremismo violento. A esto siguió un informe que abordaba la violencia sexual relacionada con los conflictos perpetrada en el contexto del aumento del extremismo violento (véase S/2015/203, párrs. 82 a 85), en el que el Secretario General había concluido que la labor de lucha contra el extremismo debía incluir esfuerzos para empoderar a las mujeres y abordar toda la gama de delitos de violencia sexual que perpetraban los grupos extremistas. Más recientemente, el Consejo de Seguridad ha introducido la cuestión del extremismo violento en su agenda relativa a las mujeres, la paz y la seguridad (resolución 2242 (2015)). En la resolución, el Consejo reconoció que el terrorismo y el extremismo violento tenían un impacto diferente en las mujeres y las niñas, incluso en el contexto de su salud, educación y participación en la vida pública, y formuló recomendaciones para abordar mejor la cuestión a nivel nacional e internacional. Como primer paso, en septiembre de 2015, el Comité contra el Terrorismo celebró su primera sesión informativa abierta sobre el papel de la mujer en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. Varias iniciativas de la sociedad civil han contado con la participación de la mujer en programas de prevención del extremismo (por ejemplo, en la labor de la organización no gubernamental Women Without Borders). La inclusión de la mujer permite comprender de manera más amplia las causas del extremismo violento y adoptar estrategias más localizadas, creíbles, inclusivas y relevantes para aumentar la resiliencia al extremismo.

53. Los críticos han observado que los esfuerzos para incluir a la mujer han tendido a hacer hincapié en su participación únicamente a nivel oficioso o local, y a menudo de formas que utilizan y refuerzan los estereotipos de género (mujeres como víctimas del terrorismo; mujeres como madres). También corren el riesgo de instrumentalizar la participación de la mujer, cuando se empodera o se educa a las mujeres o se las alienta a que participen solamente con miras a promover un programa destinado a combatir o prevenir el extremismo violento. Si los derechos de la mujer pasan a un segundo plano y son identificados con un programa más amplio, aumenta el riesgo de que se produzca una reacción adversa contra la igualdad de género, los defensores de los derechos de la mujer y la educación de las niñas, al igual que se incrementa la posibilidad de que se menoscaben los derechos de la mujer y la igualdad de género cuando se considere que beneficiaría a los

⁸⁵ La mayoría de la información de esta sección figura en una carta de enero de 2016 remitida por Jayne Huckerby al Relator Especial, que consta en el archivo, así como en varios artículos, incluidos Jayne Huckerby, “Women and preventing violent extremism: the U.S. and U.K. experiences”, Center for Human Rights and Global Justice, documento informativo, 2012, y varias publicaciones en el sitio web de Just Security, disponibles en: www.justsecurity.org/author/huckerbyjayne/.

intereses de la seguridad nacional. Asimismo, hay que prestar más atención a detectar si el hecho de categorizar o documentar que determinadas actividades realizadas por mujeres combaten o previenen el extremismo violento será peligroso, deshonesto o contraproducente, y cuándo puede ocurrir esto.

IV. Conclusiones y recomendaciones

54. El reconocimiento de que un estricto enfoque de seguridad en la lucha contra el terrorismo no ha logrado evitar la propagación de este, junto con (y como ha demostrado) la proliferación de grupos terroristas, ha situado de manera firme la prevención del extremismo violento en los programas internacionales, regionales y nacionales. La prevención o la lucha contra el extremismo violento a menudo se presentan como un enfoque más suave de la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, la elasticidad del término “extremismo violento” y la falta de claridad sobre lo que lleva a las personas a adherirse al extremismo violento implican que se adopta un gran abanico de medidas legislativas, administrativas y de política que pueden tener graves consecuencias negativas en múltiples derechos humanos. Además, las medidas destinadas específicamente a combatir el extremismo violento pueden estigmatizar a grupos y comunidades, y socavar el apoyo que precisan los Gobiernos para aplicar con éxito sus programas, lo que tendría un efecto contraproducente. También se pueden utilizar para limitar el espacio en que actúa la sociedad civil y pueden tener un efecto discriminatorio en mujeres y niños.

55. El Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento, que presta especial atención a los derechos humanos y a la aplicación de medidas para abordar las condiciones que propician el extremismo violento, es un marco prometedor para las Naciones Unidas y los Estados Miembros. No obstante, la falta de claridad semántica y conceptual que rodea al extremismo violento sigue obstaculizando la realización de un examen en profundidad de los efectos que tienen en los derechos humanos las estrategias y las políticas destinadas a combatir el extremismo violento, así como de su eficacia en la reducción de la amenaza terrorista. A su vez, esto dificulta en gran medida toda evaluación de la proporcionalidad y la necesidad de las medidas adoptadas que restringen los derechos, a lo que se suma la falta de transparencia de algunos Gobiernos con respecto a algunos de sus programas.

56. El Relator Especial formula las siguientes recomendaciones:

a) Debe incrementarse la investigación para comprender mejor el fenómeno del extremismo violento. Esta ha de incluir un examen de los factores que contribuyen a la radicalización y de los efectos que tienen los diversos programas en los derechos humanos. En esta labor de investigación es crucial la transparencia de las estrategias de los Estados contra el extremismo, y sigue siendo esencial que los Estados comprendan mejor la relación que existe entre la vulneración de los derechos humanos y los agravios —reales o percibidos— que hacen que las personas tomen decisiones equivocadas.

b) Los Estados deben centrar sus esfuerzos en la aplicación de los pilares I y IV de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, como se recomienda en el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento, por ser este el único enfoque holístico, eficaz y sostenible para abordar esta cuestión. Es probable que cualquier otro enfoque resulte ineficaz, nocivo e incluso contraproducente para los derechos humanos.

c) Todas las estrategias y políticas adoptadas por los Estados para luchar contra el extremismo violento han de estar firmemente ancladas en el derecho internacional de los derechos humanos y respetarlo. Siempre que se considere la posibilidad de adoptar medidas que restrinjan los derechos, se debe tomar en consideración los posibles efectos que pueden tener en las mujeres, los niños, las comunidades étnicas y religiosas o cualquier otro grupo específico. Todas las medidas deben someterse al mismo grado de escrutinio parlamentario y judicial que soportan otras medidas adoptadas para combatir el terrorismo. Debe prestarse una atención particular a toda repercusión sobre la libertad de expresión y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Las medidas específicamente dirigidas a personas o grupos no deben ser discriminatorias, ni en la legislación ni en la práctica.

d) Ha de evitarse el concepto generalizado de “segurización” de los derechos humanos, el desarrollo internacional, la asistencia humanitaria, la educación, la integración comunitaria, el género o cualquier otro programa por el Estado o la comunidad internacional. El Estado ha de respetar, proteger y promover los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su edad, género y pertenencia étnica o religiosa, sin discriminación y sin inscribir esta obligación en ningún programa más general, incluidas la prevención y la lucha contra el extremismo violento. Siempre que se prevea un nuevo ámbito de intervención para prevenir o combatir el extremismo violento, se debe efectuar un análisis adecuado de las repercusiones en todas las personas que intervienen como proveedores o beneficiarios. Toda participación en iniciativas gubernamentales debe ser segura y voluntaria.
