



Asamblea General

Distr. general
21 de julio de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

33^{er} período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina
del Alto Comisionado y del Secretario General**

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

Informe relativo a las mejores prácticas y lecciones extraídas sobre cómo la protección y la promoción de los derechos humanos contribuyen a la prevención y erradicación del extremismo violento

**Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos**

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 30/15 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe se destacan las novedades en materia de leyes y políticas nacionales adoptadas en la esfera de la prevención y la erradicación del extremismo violento, prestando especial atención al papel fundamental que desempeñan la promoción y protección de los derechos humanos a este respecto.

GE.16-12646 (S) 160816 170816



* 1 6 1 2 6 4 6 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Derecho de los derechos humanos y factores y condiciones que contribuyen a la aparición del extremismo violento	4
III. Novedades en materia de leyes y políticas nacionales adoptadas en la esfera de la prevención y la erradicación del extremismo violento.....	7
IV. Mejores prácticas y lecciones extraídas sobre los programas para prevenir y erradicar el extremismo violento que respetan los derechos humanos	10
A. Participación y empoderamiento de la comunidad	12
B. Participación de los jóvenes.....	15
C. Prevención y lucha contra el extremismo violento en Internet	16
V. Conclusiones y recomendaciones.....	19

I. Introducción

1. En su resolución 30/15, el Consejo de Derechos Humanos expresó su profunda preocupación por la grave amenaza que plantean los actos que inspira el extremismo violento para la efectividad y el disfrute de los derechos humanos, y por el creciente número de graves abusos contra los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario cometidos por grupos extremistas y terroristas violentos. En este contexto, el Consejo hizo referencia a actos que entrañaban ejecuciones extrajudiciales, ataques deliberados contra civiles, reclutamiento y utilización ilícitos de niños soldados, violencia sexual y de otros tipos, conversiones forzadas, persecución de personas por su religión o sus creencias, desplazamientos forzosos y secuestros, maltrato de mujeres y niños, actos de violencia contra miembros de minorías étnicas y religiosas, y asedios ilícitos padecidos por civiles, especialmente minorías¹. Asimismo, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad han destacado el carácter internacional de la cuestión y el Consejo de Seguridad ha establecido un vínculo entre el extremismo violento y el terrorismo y ha advertido de que el primero podía desembocar en el segundo².

2. El extremismo violento como fenómeno es difícil de comprender cabalmente. Si bien se sigue investigando para entender qué lleva a las personas, especialmente los jóvenes, a la ideología extrema, que desencadena actos violentos en gran escala, los Estados han adoptado medidas para prevenir y erradicar el extremismo violento. Reconociendo la necesidad de que los Estados y las comunidades actúen con miras a prevenir este fenómeno, en enero de 2016 el Secretario General puso en marcha el Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, en el que se subraya que es necesario adoptar un enfoque más amplio para luchar contra el terrorismo y el extremismo violento que vaya más allá de “las medidas de aplicación de la ley, militares o de seguridad y tenga como objetivo resolver los problemas de desarrollo, buena gobernanza, derechos humanos y humanitarios”³. El enfoque incluye examinar las condiciones que propician el extremismo violento y el terrorismo y los derechos humanos y las dimensiones de género de esta cuestión, y da nuevo ímpetu a las medidas adoptadas en el marco de los pilares I y IV de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. El Secretario General ha destacado que garantizar la seguridad y respetar los derechos humanos no son objetivos contrarios sino complementarios, y que los derechos humanos desempeñan un papel fundamental para asegurar que los esfuerzos encaminados a prevenir y combatir el extremismo violento sean efectivos y sostenibles. En otras palabras, todas las leyes, políticas y programas para prevenir y erradicar el extremismo violento deben formularse y aplicarse de manera que respeten los derechos humanos a fin de evitar el círculo vicioso en el que las medidas adoptadas correrían el riesgo de alimentar el mismo fenómeno que tienen como finalidad prevenir.

3. En su resolución 30/15, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, en su 33^{er} período de sesiones, le presentara una recopilación de mejores prácticas y lecciones extraídas sobre cómo la protección y la promoción de los derechos humanos contribuyen a la prevención y erradicación del extremismo violento.

4. Al elaborar el presente informe, tal como le había alentado a hacer el Consejo en su resolución 30/15, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

¹ Resolución 30/15 del Consejo de Derechos Humanos.

² Resoluciones 68/127 y 70/109 de la Asamblea General; y resoluciones 2178 (2014), 2242 (2015) y 2250 (2015) del Consejo de Seguridad.

³ Véase A/70/674, párr. 41.

Derechos Humanos (ACNUDH) solicitó aportaciones a los Estados Miembros por conducto de sus misiones permanentes en Ginebra y Nueva York, las organizaciones internacionales y regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales mediante una nota verbal enviada el 18 de enero de 2016. Se recibieron contribuciones de 28 Estados Miembros de todas las regiones, 3 organizaciones internacionales o regionales y 23 organizaciones no gubernamentales. Se creó una página web específica⁴ para publicar todas las contribuciones y brindar más oportunidades de realizar aportes.

II. Derecho de los derechos humanos y factores y condiciones que contribuyen a la aparición del extremismo violento

5. Como ha subrayado el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 30/15, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la libertad de reunión y de asociación pacíficas, son elementos esenciales de la democracia que ofrecen a las personas oportunidades únicas de expresar sus opiniones políticas y posibilitan el diálogo en relación con la prevención y la erradicación del extremismo violento.

6. En el contexto de la prevención, la cuestión de hacer frente a la ideología extremista debe examinarse desde la perspectiva del artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ambas disposiciones son similares y consagran el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. El artículo 18 del Pacto protege incondicionalmente la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección⁵. La manifestación de la religión o las creencias puede estar sujeta a limitaciones con el fin de proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás, a condición de que tales limitaciones estén prescritas por la ley y sean estrictamente necesarias.

7. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se refiere a la libertad de opinión y de expresión, también es pertinente. Como ha subrayado el Comité de Derechos Humanos, la libertad de expresión es una condición indispensable para el pleno desarrollo de la persona y constituye la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. El Pacto no autoriza excepción ni restricción alguna sobre el derecho a expresar una opinión⁶. No obstante, el artículo 19, párrafo 3, regula la expresión de esas opiniones y autoriza restricciones que estén expresamente fijadas por la ley y sean necesarias para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas y para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.

8. En relación con el discurso de odio, el artículo 20 del Pacto exige que toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley. Con miras a comprender mejor la relación entre la libertad de expresión y la incitación al odio, el ACNUDH comenzó a organizar una serie de talleres regionales de expertos, que culminaron en la aprobación en 2012 del 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 violencia⁷. El Plan de Acción de Rabat sirve de orientación útil, ya que establece una prueba de umbral que consta de seis partes (que tienen en cuenta el contexto, el emisor, la intención, el

⁴ www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/PCVE.aspx.

⁵ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 22 (1993), párrs. 2 y 3.

⁶ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 9.

⁷ Véase A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice.

contenido o la forma, la extensión y la probabilidad) para determinar si las expresiones deben considerarse delitos.

9. Las políticas para combatir el extremismo violento deben ser compatibles con el derecho internacional, incluidos el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Son especialmente pertinentes en este contexto las garantías establecidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos respecto del derecho a la vida, en particular en relación con las operaciones que entrañan el uso de la fuerza. En cuanto a la respuesta en el marco del derecho penal, revisten particular importancia la prohibición de la detención arbitraria y la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como la salvaguardia del derecho a un juicio imparcial. La claridad de las disposiciones jurídicas y el principio de legalidad también son esenciales, de conformidad con el artículo 15 del Pacto. Además, la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad y la garantía del derecho a la intimidad, en especial en Internet, son igualmente pertinentes.

10. Respecto de las suspensiones, conviene recordar el artículo 4 del Pacto, que prevé la posibilidad de que los Estados ajusten temporalmente algunas obligaciones contraídas en virtud del Pacto “en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”, siempre que se cumplan condiciones específicas, en particular que las medidas se adopten en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación. Así pues, toda medida de este tipo debe ser una auténtica respuesta a la situación y estar plenamente justificada por las circunstancias. Por consiguiente, el mero hecho de que suspender la aplicación de una determinada disposición pueda justificarse en sí mismo por las exigencias de la situación no elimina el requisito de demostrar la necesidad de las medidas concretas adoptadas en virtud de la suspensión⁸. Los Estados también deben velar por que se establezcan salvaguardias adecuadas para proteger contra injerencias arbitrarias y desproporcionadas en los derechos humanos, habida cuenta de que la protección de la persona contra la arbitrariedad es inherente al principio de legalidad y estado de derecho, que sigue siendo vinculante con independencia de las circunstancias. Ante todo, algunos derechos no podían derogarse en ninguna circunstancia, como, por ejemplo, los relativos a la privación arbitraria de la vida, la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión⁹.

11. En todo caso, aun cuando las limitaciones de determinados derechos estén permitidas, deben satisfacerse varias condiciones. En primer lugar, esas restricciones deben estar prescritas por ley y deben cumplir el principio de legalidad, que sigue siendo aplicable incluso durante un estado de emergencia. A este respecto, las leyes y políticas para prevenir y erradicar el extremismo violento deben definir claramente el fenómeno que tienen por objeto combatir y el ámbito de los programas conexos. Las leyes y políticas deben formularse con claridad y precisión suficientes para orientar las acciones de quienes las aplican y permitir a los ciudadanos regular su conducta en consecuencia. Una ley que otorgue a los funcionarios del Estado facultades discrecionales para aplicar sus disposiciones debe delimitar de forma clara el ámbito de esas facultades y describir detalladamente las circunstancias en que se autoriza la injerencia en los derechos humanos. También debe prever mecanismos independientes de supervisión, ante los que la persona interesada pueda presentar una denuncia.

12. Si bien esas disposiciones ofrecen una orientación importante sobre la evaluación de la conducta, su aplicación plantea serios retos. Para empezar, los grupos terroristas y los

⁸ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29 (2001), párr. 4.

⁹ Véase el artículo 4, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que “[l]a disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18”.

grupos extremistas violentos¹⁰ suelen operar de manera secreta y descentralizada, lo que dificulta su detección. Por consiguiente, los Estados han procurado detectar manifestaciones de radicalización muy tempranas y algunas de esas medidas han vulnerado gravemente el disfrute de los derechos humanos¹¹. Varios investigadores han tratado de establecer algunos “indicadores de radicalización”¹² en un intento por identificar a las personas que estaban en vías de adoptar, o que ya habían adoptado, opiniones “extremistas”. Este planteamiento entraña en sí mismo el peligro de que algunos Estados puedan aplicar un enfoque secuencial que sitúe el mantenimiento de la seguridad por encima de la protección de los derechos humanos. Ello conlleva el riesgo de vulnerar los derechos absolutos y menoscabar la capacidad de evaluar de forma imparcial y objetiva el nivel de las limitaciones necesarias sobre los demás derechos. Para detectar todas las trayectorias hacia un eventual terrorismo y extremismo violento en la etapa más temprana posible puede ser preciso ampliar tanto la red de seguridad que la protección de los derechos humanos resulte ineficaz.

13. Los Estados han afirmado reiteradamente su compromiso de adoptar “medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, que incluyen, aunque no exclusivamente, los conflictos prolongados sin resolver, la deshumanización de las víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, la inexistencia del estado de derecho, la vulneración de los derechos humanos, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza, reconociendo al mismo tiempo que ninguna de estas condiciones puede excusar ni justificar los actos de terrorismo”¹³. Es menester comprender mejor cómo se desarrollan los movimientos extremistas violentos y qué impulsa a las personas a unirse a ellos. Esto requiere a menudo examinar detenidamente una combinación de factores individuales, situacionales, económicos, sociales y culturales y su interacción, más allá de las simples medidas de seguridad¹⁴. Además, como han subrayado el Consejo de Seguridad y el Secretario General, es necesario realizar investigaciones y recopilar datos que tengan en cuenta las cuestiones de género sobre los factores que provocan la radicalización de las mujeres y su papel en el extremismo violento¹⁵.

14. Aunque sea difícil de entender, es evidente que el extremismo violento no evoluciona en el vacío. Por ello, no puede predecirse en función de una única variable¹⁶. El

¹⁰ Nicholas Pace, “Decentralization: the future of ISIS”, *Small Wars Journal* (noviembre de 2014); Thomas Mockaitis, *The “New” Terrorism: Myths and Reality* (Stanford, California, Stanford University Press, 2008), pág. 120; Nathan Hamilton y David Gray, “Decentralized terrorism: ramifications for a centralized international system”, *Global Security Studies*, vol. 3, núm. 2 (primavera de 2012).

¹¹ Harriet Allan y otros, “Drivers of violent extremism: hypotheses and literature review” (Royal United Services Institute, 16 de octubre de 2015).

¹² Véase M. Sageman, “The stagnation in terrorism research”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 26, núm. 4 (2014), págs. 568 y 569.

¹³ Resoluciones 60/288, 68/276 y 70/291 de la Asamblea General.

¹⁴ En este sentido, véase Arun Kundnani, “A decade lost: rethinking radicalisation and extremism” (Claystone, enero de 2015); ARTIS Research and Risk Modeling, “Theoretical Frames on pathways to violent radicalization” (agosto de 2009), puede consultarse en www.artisresearch.com/articles/ARTIS_Theoretical_Frames_August_2009.pdf; Martha Crenshaw, “The causes of terrorism”, *Comparative Politics*, vol. 13, núm. 4 (julio de 1981), págs. 379 a 399; Alex Schmid, “Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: a conceptual discussion and literature review” (La Haya, Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo, 2013); y Rik Coolhaet, “All radicalisation is local: the genesis and drawbacks of an elusive concept” (Egmont — Real Instituto para las Relaciones Internacionales, junio de 2016), puede consultarse en <http://egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/05/ep84.pdf>.

¹⁵ Resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad; y A/70/674, párr. 53.

¹⁶ ARTIS Research and Risk Modeling, “Theoretical frames on pathways to violent radicalization”.

Secretario General destaca que el fenómeno “suele prosperar en los entornos caracterizados por la mala gobernanza, la democracia deficiente, la corrupción y la cultura de impunidad”. Añade que las narrativas extremistas violentas son elementos atractivos en aquellos países “en que se violan los derechos humanos, se hace caso omiso de la buena gestión de los asuntos públicos y las aspiraciones se ven frustradas”¹⁷.

15. Habida cuenta de que, hasta la fecha, no abunda la investigación empírica, se precisa un enfoque holístico respecto de los factores y condiciones que contribuyen a la aparición del extremismo violento. El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo también señaló que “el camino hacia la radicalización es individualizado 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 determinante”¹⁸. Además, el Relator Especial se ha sumado a otras voces¹⁹ para advertir contra el hecho de que se incida en exceso en la ideología religiosa como impulsora del terrorismo y el extremismo violento a costa de pasar por alto otros posibles factores políticos, sociales o económicos²⁰.

III. Novedades en materia de leyes y políticas nacionales adoptadas en la esfera de la prevención y la erradicación del extremismo violento

16. Como se documenta en las contribuciones recibidas para el presente informe, los recientes acontecimientos ocurridos en el ámbito internacional y nacional, entre otros, la necesidad de frenar el flujo de combatientes extranjeros y los actos de terrorismo y extremismo violento cometidos a nivel interno, o el temor a esos actos, han llevado a numerosos Estados a aprobar leyes y políticas destinadas a hacer frente al reto que plantea el extremismo violento.

17. Las leyes, políticas y medidas aprobadas hacen referencia al “extremismo violento” y a conceptos conexos, como “extremismo” y “radicalización”. El extremismo violento se ha descrito como “el uso o el apoyo al uso de la violencia”²¹; la “voluntad” de usar la violencia²²; la comisión y la defensa de actos de violencia y la incitación a esos actos²³; y “la promoción de opiniones que favorezcan la violencia o inciten a ella para alimentar determinadas creencias, y el fomento del odio que pueda generar violencia entre las distintas comunidades”²⁴. Por lo general, se considera que el objetivo del extremismo

¹⁷ Véase A/70/674, párr. 3.

¹⁸ Véase A/HRC/31/65, párr. 15.

¹⁹ Véase www.e-ir.info/2014/11/20/interview-marc-sageman; Kundnani, “A decade lost”, págs. 10 y 11 y 22 a 25; “Scott Atran on youth, violent extremism and promoting peace”, puede consultarse en <http://blogs.plos.org>; y Matthew Weaver, “Cameron’s anti-terror strategy is ‘barking up wrong tree’, says expert”, *The Guardian* (20 de julio de 2015). Véase también A/HRC/28/66, párrs. 19 y 22 a 38.

²⁰ Véase Mark Sedgwick, “The concept of radicalization as a source of confusion” en *Terrorism and Political Violence*, vol. 22, núm. 4 (2010), págs. 480 y 481.

²¹ Gobierno de Australia, Fiscalía General, “Countering Violent Extremism”, puede consultarse en <https://www.ag.gov.au/NationalSecurity/CounteringViolentExtremism/Pages/default.aspx>.

²² Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Noruega, Plan de Acción contra la Radicalización y el Extremismo Violento, puede consultarse en <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/679/action-plan-against-radicalisation-and-violent-extremism>.

²³ Consejo Federal Suizo, Ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération.

²⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, reunión de alto nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo, comunicado de 19 de febrero de 2016.

violento es alcanzar objetivos políticos, ideológicos o religiosos²⁵, o se entiende que este término se refiere a los medios utilizados por grupos que rechazan la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho²⁶. Algunas definiciones señalan explícitamente que, si bien las opiniones radicales no constituyen en absoluto un problema en sí mismas, se convierten en una amenaza para la seguridad nacional cuando esas opiniones se traducen en acciones violentas²⁷. En otros casos, en las definiciones empleadas no queda del todo claro si el “extremismo violento” presupone acciones violentas o la incitación a acciones violentas, o si también se incluirían formas menos graves de conducta que habitualmente no acarrear sanciones penales.

18. Algunas leyes y políticas nacionales abordan el fenómeno del “extremismo” sin calificarlo de “violento”. En ellas se define el “extremismo” como “la oposición manifiesta o activa” a los valores del país o la sociedad en cuestión, como “la democracia, el estado de derecho, la libertad individual y el respeto mutuo, y la tolerancia de las distintas religiones y creencias”²⁸. Diversas definiciones de “extremismo” se refieren a conceptos u objetivos que son racistas, anarquistas, nacionalistas, autoritarios o totalitarios independientemente de su carácter político, ideológico, religioso o filosófico, y que son contrarios, en la teoría o en la práctica, a los principios de la democracia o los derechos humanos, el buen funcionamiento de las instituciones democráticas del Estado o a otros principios básicos del estado de derecho²⁹. Varias leyes y políticas van más allá y describen el extremismo como un fenómeno que abarca la conducta no violenta, incluidas la conducta que se considera un insulto al orgullo nacional o una afrenta a la dignidad nacional³⁰, o la difusión deliberada de falsas acusaciones contra funcionarios federales o regionales, como alegaciones de que han cometido actos ilícitos o delictivos en el desempeño de sus funciones oficiales³¹. Si no se limitan al extremismo “violento”, esas medidas corren el riesgo de ser aplicadas contra la expresión de una opinión o creencia y no contra la conducta propiamente dicha.

19. Otro término que se emplea a menudo es “radicalización”; varios Estados han adoptado algunas medidas de política para hacer frente a este fenómeno. Por lo general, el concepto de “radicalización” se usa para transmitir la idea de un proceso a través del cual una persona adopta un conjunto de creencias y aspiraciones cada vez más extremistas. Ello puede incluir, aunque no lo defina, la voluntad de tolerar, apoyar, facilitar o utilizar la violencia para promover objetivos políticos, ideológicos, religiosos o de otra índole³². Los Estados y otros interesados utilizan varias definiciones de radicalización, que con

²⁵ Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Noruega, Plan de Acción contra la Radicalización y el Extremismo Violento. Véase también Oficinas del Gobierno de Suecia, Plan de Acción para Salvaguardar la Democracia frente al Extremismo que Fomenta la Violencia.

²⁶ Consejo Federal Suizo, Orden sobre el Servicio de Información de la Confederación Ordonnance sur le Service de renseignements de la Confédération.

²⁷ Gobierno del Canadá, “Violent extremism”, puede consultarse en <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scr/cntr-trrms/cntrng-vlnt-xtrmsm/vlnt-xtrmsm-eng.aspx>.

²⁸ Reino Unido, “A stronger Britain, built on our values”, discurso del Ministro del Interior (23 de marzo de 2015), puede consultarse en <https://www.gov.uk/government/speeches/a-stronger-britain-built-on-our-values>.

²⁹ Gobierno de Bélgica, Dirección General de Seguridad y Prevención, “Définitions: radicalisation violente”, puede consultarse en <https://www.besafe.be/fr/base-de-connaissance/d-finitions-radicalisation-violente>.

³⁰ Article 19, “Kyrgyzstan: Law on Countering Extremist Activity” (Londres, diciembre de 2015), puede consultarse en <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38221/Kyrgyzstan-Extremism-LA-Final.pdf>; y Tayikistán, Ley núm. 69/2003 de Lucha contra el Extremismo, art. 3.

³¹ Véase Federación de Rusia, Ley Federal núm. 114 FZ de Lucha contra las Actividades Extremistas (2002), art. 1.

³² Gobierno de Dinamarca, “A common and safe future: an action plan to prevent extremist views and radicalisation among young people” (2009); y Consejo de Europa, Guidelines for Prison and Probation Services Regarding Radicalisation and Violent Extremism (2016).

frecuencia se centran en la radicalización “violenta”³³ o la radicalización que conduce al terrorismo³⁴. La Oficina Europea de Policía (Europol) ha recomendado recientemente que se haga referencia a una “tendencia social extremista violenta” en lugar de emplear el término “radicalización”³⁵. No obstante, con esos conceptos vagos se corre el riesgo de vulnerar los derechos humanos, incluido el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Secretario General, en su Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, señaló que la definición de extremismo violento competía a las autoridades nacionales, pero advirtió de que esas definiciones debían ser compatibles con las obligaciones que incumbían a los Estados en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos³⁶.

20. Además, un marco jurídico o normativo que no defina claramente el fenómeno al que trata de hacer frente no solo comporta el riesgo de que se adopten medidas ineficaces, sino que también puede llegar a ser perjudicial. Conceptos vagos como “extremismo violento”, “extremismo” o “radicalización” están abiertos a la interpretación y resulta fácil emplearlos de forma indebida³⁷. En particular, con esos conceptos se corre el peligro de abarcar manifestaciones o actos que son lícitos con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos.

21. En algunas jurisdicciones, al parecer, la legislación de lucha contra el terrorismo se ha utilizado para restringir de manera indebida los derechos humanos, como la libertad de expresión, de reunión pacífica y de religión o el derecho a la intimidad³⁸. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias ha expresado en reiteradas ocasiones su preocupación por que las definiciones excesivamente amplias o vagas de extremismo puedan aplicarse de manera arbitraria y utilizarse de forma indebida para controlar a las comunidades religiosas o incluso criminalizar las manifestaciones legítimas de la religión o las creencias³⁹. De igual modo, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha expresado preocupación por que los gobiernos hayan usado definiciones vagas y amplias de “terrorismo” para castigar a quienes no se atienen a las funciones tradicionales de cada género y para reprimir los movimientos sociales que promueven la igualdad de género en la protección de los derechos humanos⁴⁰.

22. El uso intercambiable de los términos “extremismo violento” y “terrorismo”, así como la falta de una delimitación clara de los límites entre ellos, también pueden ser problemáticos⁴¹. En el Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento elaborado por

³³ Gobierno del Canadá, “Violent extremism”; y Grupo de expertos en materia de radicalización violenta de la Comisión Europea, “Radicalisation processes leading to acts of terrorism” (2008).

³⁴ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach* (febrero de 2014).

³⁵ Oficina Europea de Policía, “Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks” (enero de 2016), puede consultarse en <https://www.europol.europa.eu/content/changes-modus-operandi-islamic-state-terrorist-attacks>.

³⁶ Véase A/70/674, párr. 5.

³⁷ A/HRC/28/28 y A/HRC/31/65.

³⁸ Véanse, por ejemplo, las cartas conjuntas de transmisión de denuncias y los llamamientos urgentes enviados por los titulares de mandatos de los procedimientos especiales en A/HRC/31/79, pág. 57 (RUS 3/2015); A/HRC/29/50, pág. 52 (MDA 1/2015); y A/HRC/25/74, pág. 50 (UZB 2/2013).

³⁹ Véanse A/HRC/28/66/Add.1, párr. 49; A/HRC/22/51, párr. 53; A/HRC/16/53/Add.1, párr. 100; y E/CN.4/2005/61/Add.1, párr. 152.

⁴⁰ Véanse A/64/211 y Corr.1, párr. 27.

⁴¹ Minerva Nasser-Eddine y otros, “Countering violent extremism (CVE) literature review” (Departamento de Defensa de Australia, Centro de Tecnologías de Seguridad y Lucha contra el Terrorismo, Organización de Ciencias y Tecnología de Defensa, marzo de 2011).

el Secretario General se señala que “[e]l extremismo violento comprende una categoría más amplia de las manifestaciones” que el terrorismo, pero se advierte contra el riesgo de amalgamar ambos términos. De hecho, sin definiciones claras, las iniciativas destinadas a prevenir o erradicar el extremismo violento pueden utilizarse, y en ocasiones se han utilizado, para justificar una aplicación demasiado amplia de las medidas contra el terrorismo con el fin de atacar actos que no cumplirían los criterios relativos a los actos de terrorismo o la conducta relacionada con el terrorismo⁴².

23. Aunque con frecuencia se describe la prevención y lucha contra el extremismo violento como el uso de medios no coercitivos a fin de disuadir a las personas de que recurran a la violencia para promover objetivos políticos, sociales o ideológicos⁴³, diversas medidas adoptadas a ese respecto a nivel nacional corren el riesgo de dificultar el ejercicio de los derechos humanos. Escudándose en la prevención y la erradicación del extremismo violento, los Estados, entre otras cosas, han sometido a vigilancia a algunas personas, han eliminado o bloqueado contenido en Internet, han restringido la libertad de circulación y la libertad personal, han prohibido el acceso a la educación y han separado temporalmente a menores de sus familias. A menudo, no se ha llevado a cabo ninguna evaluación sobre las consecuencias que tienen para el hombre y la mujer esas medidas, incluidas las que parecen ser imparciales en cuanto al trato de ambos, pero dan lugar a un trato discriminatorio debido a la dinámica de género subyacente.

24. Las medidas para prevenir y erradicar el extremismo violento son lícitas solo si están en plena conformidad con el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos. Por lo tanto, si bien se debería dotar a los servicios de seguridad e inteligencia de instrumentos adecuados para que puedan proteger a las sociedades frente a la violencia, es especialmente importante velar por que existan controles judiciales y parlamentarios independientes y eficaces que garanticen la protección de los derechos humanos en la prevención y la erradicación del extremismo violento.

IV. Mejores prácticas y lecciones extraídas sobre los programas para prevenir y erradicar el extremismo violento que respetan los derechos humanos

25. Durante la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos celebrada el 17 de marzo de 2016 (véase A/HRC/33/28), la Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos destacó que las medidas adoptadas con miras a combatir el extremismo violento que respetan y protegen los derechos humanos son más eficaces y sostenibles⁴⁴. Basándose en las diversas contribuciones recibidas, la presente sección del informe tiene por objeto recopilar las mejores prácticas y lecciones extraídas a fin de asegurar que los programas para combatir y prevenir el extremismo violento cumplan las normas de derechos humanos.

26. La “prevención directa” tiene por objeto eliminar los factores de riesgo y establecer un marco jurídico, administrativo y normativo para prevenir las violaciones de los derechos

⁴² Véase A/70/674, párr. 4.

⁴³ Humera Khan, “Why countering extremism fails”, *Foreign Affairs* (18 de febrero de 2015); y Bryan Price, “A view from the CT foxhole: an interview with Tom Wheelock” (Combating Terrorism Center, 30 de abril de 2015), puede consultarse en <https://www.ctc.usma.edu/posts/a-view-from-the-ct-foxhole-an-interview-with-tom-wheelock>.

⁴⁴ Contribución de Kate Gilmore, Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a la mesa redonda sobre los aspectos de derechos humanos de las labores de prevención y erradicación del extremismo violento, celebrada el 17 de marzo de 2016, puede consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17245&LangID=E.

humanos, mientras que el objetivo de la “prevención indirecta” es prevenir la repetición de las violaciones, para lo cual se indican y examinan sus causas⁴⁵. Para que una medida de respuesta sea efectiva, debe tener en cuenta el contexto específico que pretende abordar. Los Estados vienen aplicando desde hace tiempo programas destinados a combatir la exclusión social o la marginación, mejorar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, promover la igualdad de género y garantizar la participación efectiva y en condiciones de igualdad de todos en la vida política y pública a fin que las personas se sientan debidamente representadas por sus instituciones. En otras situaciones, la percepción de una gobernanza corrupta y deficiente provoca ira y desilusión. Una cultura de impunidad y ausencia de rendición de cuentas contribuye a empujar a las personas y las sociedades a la violencia. Algunos Estados han invertido en el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho para mitigar la ira y los agravios. Tales actividades son indispensables para crear sociedades inclusivas y cohesivas, y para favorecer el entendimiento y el respeto mutuo entre las comunidades. Aunque esas actividades pueden ayudar sin duda a prevenir la aparición del extremismo violento, las obligaciones de derechos humanos existen de manera independiente. El deber de proteger, promover y hacer efectivos los derechos humanos debe seguir siendo un objetivo en sí mismo y no convertirse en un instrumento subordinado al programa relacionado con la prevención y la erradicación del extremismo violento⁴⁶. Además, las políticas o programas sociales, educativos y de otra índole serán menos efectivos y el espacio de la sociedad civil puede reducirse si se abordan con una mentalidad de seguridad⁴⁷.

27. La supervisión continua de los efectos que tienen en los derechos humanos las medidas adoptadas para prevenir y erradicar el extremismo violento, en particular en las mujeres, los niños y las comunidades étnicas y religiosas, y el control efectivo e independiente son esenciales para salvaguardar los derechos humanos. Ello es especialmente importante teniendo en cuenta que parece disponerse de información insuficiente respecto de la eficacia y las consecuencias en materia de género y derechos humanos de algunas políticas que se han establecido recientemente⁴⁸. Asimismo, la evaluación de las políticas, programas y actividades contribuye a garantizar que se extraigan lecciones, los programas se ajusten debidamente y se determinen mejores prácticas. La publicación de los resultados de esas evaluaciones también favorece la confianza y asegura la transparencia.

28. Los componentes recurrentes de las mejores prácticas y lecciones extraídas sobre los programas para prevenir y erradicar el extremismo violento que respetan los derechos humanos guardan relación con la participación y el empoderamiento de la comunidad, la participación de los jóvenes y la adopción de medidas en Internet para prevenir y combatir el extremismo violento.

⁴⁵ Véase A/HRC/30/20, párrs. 9 y 10.

⁴⁶ Véanse A/HRC/31/65; y Naz Modirzadeh, “If it’s broke, don’t make it worse: a critique of the U.N. Secretary-General’s plan of action to prevent violent extremism”, *Lawfare Blog* (23 de enero de 2016), puede consultarse en www.lawfareblog.com.

⁴⁷ Contribución de la American Civil Liberties Union y el Centro Brennan para la Justicia; Article 19, statement on proposed amendments to the Russia Federation extremism law (julio de 2006); y Jayne Huckerby, “The complexities of women, peace, security and countering violent extremism” en *Just Security*, 24 de septiembre de 2015.

⁴⁸ Peter Romaniuk, “Does CVE work? Lessons learned from the global effort to counter violent extremism” (Global Center on Cooperative Security, 2015).

A. Participación y empoderamiento de la comunidad

29. El establecimiento de una relación basada en la confianza entre las comunidades y las autoridades, incluidas las fuerzas de seguridad, así como los servicios sociales y educativos, contribuye a fomentar la resiliencia y a prevenir la violencia. Las iniciativas relacionadas con la prevención y la erradicación del extremismo violento suelen ser más exitosas cuando hay una relación preexistente con la comunidad. En los casos en que las autoridades del Estado no han colaborado previamente con una comunidad, o si la colaboración tuvo lugar en gran medida a través de las fuerzas de seguridad, esos programas que llevan a cabo las autoridades, o en los que participan visiblemente, pueden causar más tensiones. La inversión sistemática en la participación de la comunidad ayuda a mitigar esos riesgos y reporta beneficios considerables que van más allá de la prevención y la erradicación del extremismo violento. No obstante, la participación de la comunidad no contrarrestará esos factores que favorecen el extremismo violento que son externos a la comunidad. Por consiguiente, las autoridades también deben abordar esos factores externos.

30. Para que sea eficaz y tenga en cuenta los factores contextuales e individuales que desencadenan el extremismo violento, los programas destinados a prevenir y erradicar el extremismo violento deben basarse en evaluaciones de las necesidades que tomen en consideración las cuestiones de género y recaben la participación efectiva de los interesados y los grupos afectados, incluida la sociedad civil, así como de los dirigentes comunitarios y religiosos. Sin embargo, si la participación se centra principalmente en los dirigentes comunitarios y religiosos varones, existe el riesgo de excluir a las mujeres. Por lo tanto, la participación global de las mujeres a todos los niveles es crucial en este contexto. Ese enfoque también facilita la implicación local de los grupos o las comunidades beneficiarios del programa.

31. Al concebirse y aplicarse esos programas debe prestarse la debida atención para asegurarse de que no tengan efectos directos o secundarios que den lugar a la discriminación, la estigmatización y el establecimiento de perfiles raciales o religiosos. Esto es especialmente importante, ya que el hecho de poner en el punto de mira a comunidades específicas puede aumentar la marginación y los agravios. Recabar la participación plena e inclusiva de las comunidades en el diseño de programas dirigidos a ellas es la mejor manera de evitar las consecuencias negativas no intencionadas y de garantizar que esos programas aborden las cuestiones políticas, sociales, relacionadas con la seguridad y de otra índole señaladas por la comunidad como motivos de preocupación.

32. En varios Estados, las fuerzas de seguridad, en particular los organismos del orden, parecen situarse a la vanguardia de los programas para prevenir y erradicar el extremismo violento. Si bien los actores en el ámbito de la seguridad pueden desempeñar un papel constructivo en esas iniciativas, la naturaleza y el alcance de su participación deben examinarse detenidamente, ya que pueden perjudicar a las relaciones con la comunidad si el programa de lucha contra el terrorismo se confunde con el programa de cohesión de la comunidad. Ese enfoque también puede plantear graves preocupaciones en materia de derechos humanos, sobre todo en los casos en que los funcionarios que trabajan en programas en la esfera de la educación, los servicios sociales o incluso la atención de la salud están obligados por ley a facilitar información sobre las personas con las que interactúan. Cuando existe esa obligación, es primordial la transparencia al respecto con los beneficiarios de esos servicios.

33. Además, los programas para prevenir y erradicar el extremismo violento no deben servir como fachada para las actividades generales de mantenimiento del orden o recopilación de información. Si bien un enfoque de este tipo puede reportar beneficios a corto plazo, existe el grave peligro de que menoscabe la confianza de la comunidad en las autoridades públicas. Puede tener efectos negativos en la capacidad de los agentes del orden

para actuar en su respectiva comunidad, lo cual puede llevarlos a recurrir a medidas todavía más intrusivas, con lo que es posible que se genere un círculo vicioso de violencia y abusos.

34. Para llevar a cabo actividades de divulgación comunitaria sostenibles y eficaces se requiere una colaboración a largo plazo que se adapte al contexto específico. Quienes participan en la ejecución de esos programas deben recibir la capacitación necesaria para que conozcan y comprendan cabalmente los antecedentes del programa y el contexto en el que operan. Además, la colaboración debe tener en cuenta a las personas y los grupos afectados. Ninguna comunidad debe considerarse una entidad homogénea. En concreto, al concebir esos programas debe prestarse la debida atención a la situación y las necesidades de los grupos especialmente desfavorecidos de la comunidad en cuestión.

35. Algunas medidas adoptadas a ese respecto han tendido a hacer hincapié en la participación de la mujer de formas que han reforzado los estereotipos de género⁴⁹ o han propiciado que las mujeres sean consideradas como meros instrumentos de seguridad nacional⁵⁰. Con frecuencia, la participación de la comunidad lleva aparejado que se sitúe la estructura familiar en la vanguardia de la prevención del extremismo violento. Sin embargo, el hincapié en el papel de las mujeres como principales agentes debido a su posición presupuesta en el hogar se basa en gran medida en los estereotipos de género. Además, centrar los esfuerzos para prevenir y erradicar el extremismo violento en la prestación de asistencia a los hombres y los niños porque se considera que corren un mayor riesgo de “radicalización” en una comunidad concreta puede conducir a que se asignen o reasignen recursos de manera que se corra el riesgo de marginar más a las mujeres y las niñas, que a menudo se enfrentan a necesidades más acuciantes en su comunidad⁵¹. La celebración de consultas con los grupos locales de mujeres al elaborar los programas ayudará a encontrar la forma de abordar esos retos.

36. Los dirigentes religiosos también desempeñan una función importante en la prevención de la incitación a la violencia. Se ha determinado que las iniciativas de diálogo interreligioso e intrareligioso constituyen factores esenciales a fin de preservar el espacio para la tolerancia y el respeto mutuo⁵². En este contexto, los representantes de distintas religiones y credos se comprometieron en la declaración aprobada el 24 de abril de 2015 en Fez (Marruecos)⁵³, entre otras cosas, a denunciar públicamente todos los actos de violencia, discriminación e incitación a la violencia, incluidos los perpetrados en nombre de la religión o las creencias, así como a abstenerse de difundir mensajes de incitación al odio.

37. Debe llevarse a cabo una labor integral de divulgación comunitaria con el fin de combatir la exclusión y la marginación. Ello implica velar por que las personas de todas las comunidades tengan acceso a los servicios básicos de manera no discriminatoria, se mejore el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y se garantice la participación

⁴⁹ Véase Jayne Huckerby, “Feminism and international law in the post-9/11 era”, *Fordham International Law Journal*, vol. 39, núm. 3 (2016), pág. 550.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz* (2015); y Jayne Huckerby, “Women and preventing violent extremism: the U.S. And U.K. experiences”, documento informativo (Nueva York, Centro de Derechos Humanos y Justicia Mundial de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 2012).

⁵¹ Véase Huckerby, “Feminism and international law in the post-9/11 era”, pág. 558; y Centro de Derechos Humanos y Justicia Mundial, *A Decade Lost: Locating Gender in U.S. Counter-Terrorism* (Nueva York, Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 2011).

⁵² Contribución del Senegal.

⁵³ Contribución de Marruecos; y proyecto de declaración del Foro sobre el papel de los dirigentes religiosos en la prevención de la incitación que podría dar lugar a crímenes atroces, celebrado en Fez (Marruecos) el 24 de abril de 2015, puede consultarse en www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/FezDeclaration.pdf.

de todos en la vida política y pública en pie de igualdad, de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación, como establece el derecho internacional de los derechos humanos.

38. La sociedad civil debe considerarse un aliado clave en la labor para prevenir el extremismo violento. Las organizaciones de la sociedad civil pueden ser las más indicadas para llevar a cabo las actividades relacionadas con la prevención y la erradicación del extremismo violento, entre otras cosas mediante asociaciones con las autoridades competentes, en particular en contextos en los que la participación del Estado ha demostrado ser contraproducente o socavaría la confianza entre las autoridades y las comunidades⁵⁴. Para mantener y fomentar la confianza de la comunidad, las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil que participan en esas actividades deben ser transparentes acerca del nivel de contacto entre las organizaciones que prestan servicios a la comunidad y las autoridades, incluidos los requisitos relativos a la presentación de información sobre las interacciones con los beneficiarios de los programas, así como respecto de los objetivos y las intenciones de sus iniciativas⁵⁵. La supervisión de las organizaciones de la sociedad civil por parte del Estado no debe constituir una injerencia indebida en su labor ni ser de naturaleza tal que se corra el riesgo de que menoscabe la confianza entre la organización pertinente y la comunidad a la que presta servicios.

39. El deber de los Estados de ejercer la debida diligencia al velar por que los derechos humanos de las personas o los grupos no sean objeto de abusos por los actores no estatales incluye el deber de proporcionar las condiciones necesarias y un espacio seguro para que las organizaciones de la sociedad civil puedan desempeñar su labor. Estas organizaciones se enfrentan especialmente a retos difíciles cuando actúan en un contexto o territorio en el que están presentes grupos extremistas violentos⁵⁶. En esos casos, pueden intensificarse las iniciativas para preservar o ampliar el espacio de la sociedad civil.

40. Los Estados tienen la responsabilidad de establecer el marco regulatorio y operacional necesario para garantizar que las organizaciones sin fines de lucro no se utilicen de forma indebida para financiar el terrorismo. Sin embargo, las medidas adoptadas a este respecto, en particular cuando van acompañadas de definiciones excesivamente amplias del apoyo material al terrorismo, han dado lugar a que en algunos países se impongan restricciones a la financiación de la sociedad civil. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha destacado que muchas de estas restricciones no promueven legítimamente la lucha contra el blanqueo de dinero y el terrorismo, sino que obedecen a motivos políticos⁵⁷. Los efectos adversos son especialmente importantes para las organizaciones que operan en contextos en los que están activos grupos considerados “terroristas” o “extremistas violentos”, lo cual repercute negativamente en la prestación de la tan necesitada asistencia a las poblaciones presentes en esos territorios⁵⁸.

⁵⁴ Peter Romaniuk, “Does CVE work?”.

⁵⁵ Véase Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization*, pág. 122; Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, *RAN Collection: Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism* (2016), págs. 51, 88, 199 y 201.

⁵⁶ Naz Modirzadeh, “If it’s broke, don’t make it worse”.

⁵⁷ Véase A/69/365, párr. 35.

⁵⁸ Véanse A/HRC/23/39, párr. 25; A/70/371, párrs. 17 a 44; declaración formulada por Maina Kiai, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, en el marco de las consultas y el diálogo del Grupo de Acción Financiera con las organizaciones sin fines de lucro celebrados el 18 de abril de 2016, puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/UNSR_statement_FATFmeeting-13April2016.pdf; y Naz Modirzadeh, “If it’s broke, don’t make it worse”.

41. Las organizaciones comunitarias, en especial las que representan a los grupos desfavorecidos, suelen ser de tamaño pequeño. Se enfrentan a dificultades específicas, ya que las normas para combatir la financiación del terrorismo tienden a favorecer a las organizaciones grandes y conocidas y exigen requisitos estrictos respecto de la presentación de informes y la auditoría. A menudo las organizaciones comunitarias carecen de la infraestructura administrativa necesaria para cumplir las condiciones exigidas en materia de presentación de informes y auditoría⁵⁹. Con frecuencia estas circunstancias hacen que las organizaciones pequeñas no puedan atraer la financiación necesaria para sus actividades y tienen consecuencias negativas para los grupos a los que prestan apoyo.

B. Participación de los jóvenes

42. Los programas en los que participan los jóvenes deben destacar fundamentalmente por los esfuerzos para prevenir y erradicar el extremismo violento. Numerosos jóvenes experimentan un sentido de privación y marginación, lo que puede hacerlos vulnerables al extremismo violento. Además de ser posibles autores y víctimas de extremismo violento, los jóvenes también son actores decisivos en el marco de las medidas de prevención y, por lo tanto, constituyen un elemento importante de cualquier solución⁶⁰.

43. Puede recabarse la participación de los jóvenes de diversas maneras, en particular mediante actividades educativas, artísticas o deportivas⁶¹. Los programas más eficaces son impulsados por los pares y están destinados a desarrollar competencias para la vida, como la gestión de conflictos, el trabajo en equipo, la tolerancia y la empatía⁶². Estas competencias pueden reforzarse en el contexto de programas cuyo objetivo es promover la tolerancia política, étnica, social y religiosa, la diversidad cultural y la igualdad de género, así como aumentar los conocimientos sobre los valores democráticos y los derechos humanos.

44. Aunque las campañas de “contranarrativas” lanzadas por Internet y por vías no electrónicas con miras a llegar a un gran número de jóvenes pueden ser “de gran valor como medio de educación general, destinado a concienciar a la población y crear una sociedad resiliente”⁶³, la participación directa en grupos pequeños ha demostrado ser la más eficaz, en particular en el caso de los jóvenes que corren un riesgo inminente de unirse a grupos extremistas violentos⁶⁴.

45. La participación en cualquiera de esos programas y actividades debe ser voluntaria. También existe la necesidad de velar por que las iniciativas no se conciban ni se apliquen

⁵⁹ Véase Centro de Derechos Humanos y Justicia Mundial, *A Decade Lost: Locating Gender in U.S. Counter-Terrorism* (Nueva York, Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 2011), secc. IV.

⁶⁰ Véanse las observaciones formuladas por el Secretario General en el marco del debate abierto sobre el papel de los jóvenes en la lucha contra el extremismo violento y la promoción de la paz, puede consultarse en www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8568.

⁶¹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *A Teacher's Guide on the Prevention of Violent Extremism* (París, 2016).

⁶² *Ibid.*; contribución de la Order of the Teaspoon foundation; y Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, *RAN Collection: Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism*.

⁶³ Harald Weilnböck, “Confronting the counter-narrative ideology. Embedded face-to-face prevention and youth (media) work” (Cultures Interactive, 2015), puede consultarse en <http://cultures-interactive.de/fachartikel.html>.

⁶⁴ Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, *RAN Collection: Preventing Radicalization to Terrorism and Violent Extremism*; y Harald Weilnböck, “Responding to violent extremism needs more investment in human resources/practitioners, less in videos and Internet” (Cultures Interactive, 2015), puede consultarse en <http://cultures-interactive.de/fachartikel.html>.

de manera que dé lugar a discriminación o al establecimiento de perfiles raciales o religiosos. Esas iniciativas deben incluir a jóvenes de todos los orígenes en vez de centrarse únicamente en aquellos que las autoridades o la organización encargada de la ejecución del programa o la actividad consideren que corren el peligro de encontrarse en una situación de extremismo violento.

46. Las instituciones educativas y otras organizaciones que se ocupan de la juventud deben crear espacios seguros en los que los jóvenes puedan expresar libremente sus opiniones en un marco de pleno respeto de los derechos humanos, en especial el derecho a la libertad de opinión y de expresión, y sin temor a sufrir consecuencias adversas. En particular, debe subrayarse la importancia de los espacios para el desarrollo de la capacidad de pensamiento crítico, que permite a los jóvenes cuestionar los argumentos de los extremistas violentos⁶⁵. Debe establecerse una plataforma para el debate, entre otras cosas, para combatir los sesgos y los prejuicios. Es más probable que dé resultados positivos rebatir esas ideas de manera abierta y constructiva que impedir el debate.

47. Las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel central en el desarrollo de actividades de educación y capacitación sobre derechos humanos adaptadas a los jóvenes. Además, es importante garantizar la coordinación entre los diversos proveedores de cursos de formación y velar por que los propios trabajadores jóvenes reciban cursos de educación y capacitación sobre derechos humanos como medio de incorporar una perspectiva de derechos humanos más sólida a su labor y de mantener una sociedad democrática, tolerante y sostenible que promueva los valores humanos y el respeto mutuo⁶⁶.

48. En el marco de su labor con la juventud, no debe exigirse a los educadores y los trabajadores sociales que proporcionen información sobre las personas con las que trabajan a menos que la información sea de carácter penal o el hecho de facilitarla redunde en el interés superior del niño. Exigir a quienes trabajan con los jóvenes que proporcionen información sobre ellos no solo constituye una injerencia indebida en los derechos humanos de esos jóvenes, incluido su derecho a la intimidad y a la libertad de opinión y de expresión, sino que también incide negativamente en la eficacia de esos programas de participación de los jóvenes.

C. Prevención y lucha contra el extremismo violento en Internet

49. Con frecuencia se ha destacado el papel de Internet, y en particular de los medios sociales, en el contexto de la prevención y la erradicación del extremismo violento. El Consejo de Seguridad ha exhortado reiteradamente a los Estados a que refuercen la cooperación internacional para combatir el uso de Internet y de los medios sociales con fines terroristas, en particular en el marco de las iniciativas para frenar el flujo de combatientes extranjeros a zonas de conflicto armado⁶⁷. En el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento se describe Internet como una plataforma utilizada por los grupos violentos extremistas para el reclutamiento y como un instrumento para cuestionar la narrativa propagada por esos grupos⁶⁸.

50. Internet y las tecnologías digitales pueden usarse con fines positivos y nocivos. Si bien constituyen instrumentos valiosos para intercambiar y recopilar información, así como para fomentar la participación democrática, algunos grupos extremistas violentos han utilizado indebidamente el potencial que ofrecen para reclutar a seguidores. De hecho,

⁶⁵ Contribución del Reino Unido.

⁶⁶ Contribuciones de Eslovenia, Finlandia y Marruecos.

⁶⁷ Resoluciones 1373 (2001), 1624 (2005) y 2178 (2014) del Consejo de Seguridad.

⁶⁸ Véase A/70/674, párr. 55.

Internet y las tecnologías de las comunicaciones digitales se han convertido en un medio a través del cual se ejercen los derechos humanos, así como el medio a través del cual se vulneran.

51. En la era de los “macrodatos”, los Estados, así como los proveedores de tecnología de la información y las comunicaciones tienen la capacidad de censurar la expresión, bloquear o filtrar el acceso a la información, interceptar datos y supervisar la actividad en Internet. Como se señala en el informe sobre el derecho a la privacidad en la era digital elaborado por el ACNUDH, “las plataformas tecnológicas de las que depende crecientemente la vida política, económica y social a nivel mundial no solo son vulnerables a la vigilancia en masa, sino que en realidad pueden facilitarla”⁶⁹. Lo mismo ocurre con el control del contenido en Internet. Si bien Internet ha liberado un enorme potencial para el libre flujo de información, también aumenta la posibilidad de que los Estados en los que Internet está sujeto a estrictos controles se extralimiten en su actuación.

52. Un componente clave de muchas políticas y medidas destinadas a prevenir y erradicar el extremismo violento se centra en la adopción de medidas efectivas para combatir el extremismo violento en Internet. El grado de intrusión de las medidas y sus efectos en los derechos humanos dependen de la definición de conceptos como “extremismo”, “extremismo violento” y “radicalización” y de la función que se considera que desempeñan las ideas extremistas, incluida la exposición a esas ideas, en los procesos que llevan a las personas al extremismo violento o el terrorismo.

53. Las limitaciones del acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones abarcan desde el cierre total o la interrupción de la red y el bloqueo del acceso a algunas plataformas hasta la imposición de restricciones a las personas que se conectan a determinadas tecnologías o las utilizan. El bloqueo o la eliminación de contenido específico se ha utilizado como medida para combatir el extremismo violento. Los Estados invocan varios motivos para justificar la necesidad de emplear esas medidas, como la necesidad de prevenir la radicalización, el extremismo violento y el reclutamiento de combatientes extranjeros; la lucha contra la incitación a actos de terrorismo; y el freno de la difusión de material terrorista.

54. Sin embargo, la aplicación de esas medidas está reñida con la evaluación individualizada exigida en virtud del derecho de los derechos humanos. Los Estados deben dar una justificación basada en pruebas de la necesidad y proporcionalidad de esa injerencia en la libertad de expresión. Deben demostrar de qué manera los beneficios que consideran que reportan tales medidas pesan más que la importancia de Internet como herramienta para maximizar el número y la diversidad de opiniones en el debate de numerosas cuestiones. Toda falta de transparencia respecto de las medidas para bloquear o eliminar contenido hace que resulte difícil evaluar si esas restricciones eran realmente necesarias para el objetivo previsto. Por consiguiente, es necesaria una transparencia mucho mayor por parte de los Estados a fin de aclarar qué contenido filtran, bloquean o eliminan y con qué fundamento.

55. Asimismo, los Estados también pueden utilizar a las empresas de tecnología de la información y las comunicaciones para controlar y regular el acceso al contenido en el espacio digital. Al hacerlo, los Estados recurren a procesos jurídicos oficiales, como órdenes judiciales y sistemas de responsabilidad aplicables a los intermediarios, que obligan a las empresas a controlar de manera activa el contenido, o establecen formas más difusas de presión para cooperar. Los proveedores de servicios de alojamiento de datos y las plataformas de los medios sociales se enfrentan a una presión creciente para que controlen y supervisen activamente el contenido generado o difundido por los usuarios, una

⁶⁹ Véase A/HRC/27/37, párr. 2.

tendencia que exacerba el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones por los extremistas violentos y los grupos terroristas.

56. Otro medio empleado frecuentemente en la lucha contra el extremismo violento es el control del contenido en Internet: la vigilancia, la interceptación, la recopilación y la retención de datos. Algunos Estados han afirmado que la vigilancia en masa es “necesaria” para detectar complotos terroristas e identificar a terroristas y extremistas violentos y a quienes los reclutan y otros seguidores⁷⁰. La recopilación, el almacenamiento y el uso de datos puede tener repercusiones en varios derechos humanos, incluidos los derechos a la intimidad, a la libertad de reunión pacífica y de asociación y a la libertad de circulación⁷¹. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión subrayó que la vigilancia en línea también puede vulnerar el derecho de las personas a forjarse opiniones, porque el temor a que su actividad en línea, como las búsquedas y las páginas visitadas, se divulgue sin su consentimiento probablemente puede disuadirlos de acceder a información, en especial si la vigilancia produce resultados represivos⁷².

57. Como han afirmado la Asamblea General⁷³ y el Consejo de Derechos Humanos⁷⁴, los derechos, incluido el derecho a la intimidad, también deben estar protegidos en Internet. Aunque el derecho a la intimidad no es un derecho absoluto, debe estar protegido frente a injerencias ilícitas o arbitrarias⁷⁵. Para que una injerencia sea compatible con el derecho internacional de los derechos humanos, la legislación interna que la permite debe ser lo suficientemente accesible, clara y precisa para que una persona pueda leerla y saber quién está autorizado a realizar actividades de vigilancia y en qué circunstancias⁷⁶. La vigilancia debe basarse en sospechas razonables, y toda orden que la autorice debe ser lo suficientemente específica⁷⁷. A menudo los programas de vigilancia no cumplen este requisito⁷⁸. La autorización judicial previa y la supervisión independiente efectiva durante y después de la vigilancia son importantes salvaguardias adicionales contra la arbitrariedad⁷⁹.

58. La Asamblea General⁸⁰ y el ACNUDH⁸¹ han exhortado a todos los Estados a que examinaran sus procedimientos, prácticas y legislación relativos a la vigilancia y la interceptación de las comunicaciones y la recopilación de datos personales, e hicieron hincapié en la necesidad de que los Estados velasen por que se diera cumplimiento pleno y efectivo a sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos⁸². Como también ha señalado el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, la vigilancia en masa secreta no es permisible en virtud del derecho internacional de los

⁷⁰ A/69/397.

⁷¹ Véase A/HRC/13/37, párrs. 33 a 38.

⁷² Véase A/HRC/29/32, párr. 21.

⁷³ Resoluciones 68/167 y 69/166 de la Asamblea General.

⁷⁴ Resoluciones 20/8 y 26/13 del Consejo de Derechos Humanos.

⁷⁵ Véase A/HRC/27/37, párrs. 22 y 23; véase también A/HRC/13/37, párr. 17.

⁷⁶ Véase A/HRC/27/37, párr. 23.

⁷⁷ Véanse Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, *Zakharov v. Russia* (4 de diciembre de 2015), párr. 248; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sala Cuarta, *Szabo and Vissy v. Hungary* (12 de enero de 2016), párr. 77; y CCPR/C/NZL/CO/6, párr. 16.

⁷⁸ Véase A/69/397, párr. 37; y A/HRC/27/37.

⁷⁹ Véase A/HRC/14/46, párr. 34.

⁸⁰ Resoluciones 68/167 y 69/166 de la Asamblea General.

⁸¹ Véase A/HRC/27/37, párr. 50.

⁸² Véase A/69/397, párr. 31.

derechos humanos, ya que no sería posible realizar un análisis individualizado de la necesidad y la proporcionalidad en el contexto de esas medidas⁸³.

59. Como se ha señalado anteriormente, existen pruebas contundentes de la creciente dependencia que tienen los Estados del sector privado para llevar a cabo y facilitar la vigilancia digital, utilizando tanto mecanismos jurídicos oficiales como mecanismos encubiertos para acceder al contenido y a los megadatos. Las empresas que ofrecen tecnologías de vigilancia masiva y específica sin garantías adecuadas constituyen un motivo de especial preocupación, en particular porque esas tecnologías pueden utilizarse para silenciar a los disidentes⁸⁴. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión advirtió de que con demasiada frecuencia las empresas privadas censuran, realizan actividades de vigilancia, o aplican otras restricciones a la libertad de expresión, a menudo presionadas por los gobiernos, pero en ocasiones por iniciativa propia⁸⁵. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que la Asamblea General hizo suyos en su resolución 17/4, constituyen un valioso marco para examinar las responsabilidades de las empresas privadas en el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones en todo el mundo.

V. Conclusiones y recomendaciones

60. **No pueden subestimarse los efectos del extremismo violento en los derechos humanos habida cuenta de la horrible brutalidad perpetrada a diario. Los Estados tienen el deber de adoptar medidas para proteger a todas las personas en su territorio y a aquellas sujetas a su jurisdicción frente a la violencia. Estas medidas deben ser compatibles con los derechos humanos. La protección de los derechos humanos y el respeto del estado de derecho contribuyen a prevenir y erradicar el extremismo violento. Las intervenciones para combatir el extremismo violento que respetan y protegen los derechos humanos también son más efectivas y sostenibles.**

61. **Los conceptos clave relacionados con el extremismo violento deben definirse de forma clara, en especial cuando es probable que desencadenen la adopción de medidas que pueden suponer una injerencia en los derechos humanos. Ello constituye un motivo de especial preocupación cuando la legislación interna prevé delitos penales basados en esos conceptos. También existe el riesgo de que se cometan violaciones de los derechos humanos cuando los términos “extremismo” o “radicalización” se utilizan para abarcar actividades no violentas. Los Estados deben velar por que sus medidas se centren en una conducta real y no en meras opiniones o creencias. El derecho internacional de los derechos humanos establece un marco claro para la promoción y protección de los derechos humanos. En particular, el derecho a expresar una opinión y la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección no deben estar sujetos a restricciones.**

62. **En los casos en que el derecho internacional de los derechos humanos permita restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y solo podrán tomar las medidas que guarden proporción con el logro de objetivos legítimos a fin de garantizar una protección permanente y efectiva de los derechos en cuestión. Por consiguiente, al adoptar medidas para prevenir o combatir el extremismo violento que entrañan restricciones sobre los derechos, en particular la libertad de expresión y el**

⁸³ Véanse A/HRC/27/37, párr. 25; y A/69/397, párr. 47.

⁸⁴ Reporteros sin Fronteras, “Enemigos de Internet: informe 2013 – edición especial: vigilancia”, introducción (“La era de los mercenarios digitales”).

⁸⁵ A/HRC/32/38; y www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20115&LangID=E.

derecho a la intimidad, los Estados deben proporcionar justificaciones claras y basadas en pruebas para la adopción de esas medidas y demostrar de qué manera los beneficios que consideran que reportan compensan los daños causados.

63. Los programas debidamente conceptualizados y transparentes para prevenir y combatir el extremismo violento tienen el potencial de contribuir a reforzar la seguridad y mejorar la protección de los derechos humanos. Sin embargo, existe la clara necesidad de supervisar que las medidas destinadas a prevenir y erradicar el extremismo violento cumplan plenamente el derecho internacional de los derechos humanos.

64. Los componentes recurrentes de los programas para prevenir y combatir el extremismo violento incluyen la participación y el empoderamiento de la comunidad, así como la participación de los jóvenes. Las actividades llevadas a cabo o respaldadas por los Estados para prevenir o erradicar el extremismo violento deben tener en cuenta la perspectiva de género, ser inclusivas, adaptarse al contexto local específico y basarse en un clima de confianza entre el Estado y quienes se encuentran bajo su jurisdicción. Es fundamental fomentar la resiliencia de las comunidades a las amenazas del extremismo violento. Ningún programa o medida debe discriminar ni estigmatizar a grupos o comunidades específicos. Las medidas para prevenir y combatir el extremismo violento no deben dar lugar de manera directa ni indirecta a la elaboración de perfiles raciales, religiosos o de otra índole.

65. Las medidas para prevenir y combatir el extremismo violento en Internet deben establecer claramente el fundamento, los criterios y las orientaciones jurídicos sobre cuándo, cómo y en qué medida se bloquea, filtra o elimina el contenido en Internet. Los Estados también deben revisar sus leyes, políticas y prácticas respecto de la vigilancia, la interceptación, la recopilación y la retención de datos personales con el fin de garantizar la plena conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Si existen deficiencias, los Estados deben derogar, modificar o promulgar leyes para velar por que haya un marco jurídico claro, preciso, accesible, integral y no discriminatorio. Las empresas de tecnología de la información y las comunicaciones deben permitir la vigilancia de personas en sus plataformas únicamente cuando así se ordene, previa intervención judicial.

66. Un enfoque basado en el fortalecimiento del estado de derecho, con procedimientos de control adecuados, es esencial para asegurar la legalidad y legitimidad de las medidas y programas para prevenir y combatir el extremismo violento. Estos deben basarse en la evaluación de los efectos sobre los derechos humanos y ser objeto de una supervisión eficaz mediante mecanismos independientes y efectivos establecidos a nivel nacional. La supervisión constante y el examen periódico contribuirán a garantizar que dichas medidas y programas logren sus objetivos y que los efectos negativos sobre los derechos humanos se aborden con prontitud. Esa supervisión y ese examen deben llevarse a cabo de manera inclusiva y con la participación significativa y sin trabas de la sociedad civil. Asimismo, son necesarios procesos accesibles de rendición de cuentas que permitan recurrir a la justicia y tener acceso a vías de reparación.