



Asamblea General

Distr. general
21 de febrero de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

43^{er} período de sesiones

24 de febrero a 20 de marzo de 2020

Tema 3 de la agenda

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

Repercusiones de las políticas y prácticas destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento en los derechos humanos

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

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo aborda las consecuencias que tiene a escala mundial y nacional el extendido recurso a políticas y prácticas destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento. La Relatora Especial reconoce los imperativos sociales y políticos de hacer frente al extremismo violento, pero hace hincapié en que las únicas políticas que tendrán éxito a largo plazo en la prevención de la violencia son las que reafirmen la importancia de los derechos y se centren en ellos. Recalca que las políticas y las prácticas actuales para prevenir y contrarrestar el extremismo violento carecen de una base científica sólida y que existe una falta absoluta de seguimiento y evaluación desde el punto de vista de los derechos humanos, incluso por parte de las entidades de las Naciones Unidas.

La Relatora Especial advierte contra el despliegue simplista de políticas encaminadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento en entornos de conflicto complejos y en otros entornos frágiles, en los que es necesaria una mayor variedad de intervenciones interconectadas para poner coto al extremismo violento. Observa en particular que no existen definiciones jurídicas precisas de extremismo ni de extremismo violento, y hace notar que esto provoca una propagación de los atentados contra los derechos humanos. Quienes más a menudo ven vulnerados sus derechos derogables e inderogables son los grupos religiosos y minoritarios y la sociedad civil. La Relatora Especial observa que sigue sin consultarse verdaderamente con las comunidades que son objeto de medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento y que esas comunidades tampoco participan en el diseño de tales medidas. Resalta la

* Este informe se presentó con retraso a los servicios de conferencias para poder incluir en él la información más reciente.



instrumentalización de las mujeres y de las niñas en aras de políticas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento, cuestión que suscita numerosos interrogantes éticos. Recuerda a las entidades de las Naciones Unidas sus obligaciones fundamentales de diligencia debida en su labor de apoyo a la prestación de asistencia técnica y fomento de la capacidad para prevenir y contrarrestar el extremismo violento.

I. Introducción

1. El afán por prevenir y contrarrestar el extremismo violento se ha convertido en un elemento central y definitorio de las actuales políticas y prácticas antiterroristas en el plano mundial. El último examen global de las repercusiones que tienen en la promoción y protección de los derechos humanos las políticas y prácticas destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento se realizó en 2015¹. El presente informe está motivado por la aceleración, profundización y magnitud de los programas destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento a nivel mundial, por el sensible impacto de dichos programas en la protección y observancia de los derechos humanos y por la promoción de dichos programas a nivel nacional, regional y mundial. Si se busca en Internet la expresión “*preventing and countering violent extremism*” (prevenir y contrarrestar el extremismo violento) se obtienen 8,2 millones de resultados. La expansión y amplitud en todo el mundo de unas políticas y programas cada vez más estandarizados para prevenir y contrarrestar el extremismo violento² han quedado patentes para la actual titular del mandato a lo largo de su labor sustantiva y de la que ha realizado acerca de determinados países. El presente informe es oportuno y necesario a la luz de las nuevas prácticas y tendencias emergentes, y del papel centralizador de las organizaciones internacionales y regionales en la conceptualización, creación y aplicación de tales políticas y programas.

2. El ánimo de prevenir y contrarrestar el extremismo violento se encuentra en el origen de decisiones y prácticas de alto nivel y amplio alcance en la esfera de las políticas y el derecho, y su lenguaje se ha generalizado en el discurso político, la formulación de políticas y el entorno jurídico. El interés por prevenir y contrarrestar el extremismo violento como elemento del discurso, y la serie de instrumentos normativos establecidos al respecto dominan las esferas del antiterrorismo y de los derechos humanos. Las medidas encaminadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento repercuten considerablemente en los derechos humanos y el estado de derecho, así como en la percepción de neutralidad e imparcialidad de los Estados y de las organizaciones internacionales y en el trato equitativo que unos y otras deben dispensar a personas, grupos y comunidades. La Relatora Especial recalca que la población objeto de tales medidas es, por naturaleza, mucho más numerosa que la población objeto de las medidas antiterroristas. Esto impone a los Estados y encargados de formular políticas nacionales e internacionales la necesidad imperiosa de efectuar en este ámbito un análisis minucioso desde el punto de vista de los derechos humanos y el estado de derecho. También incumbe a las entidades y organizaciones que se ocupan de los derechos humanos comprender mejor los efectos y las repercusiones de las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento, tomar nota cuando los Estados y las organizaciones internacionales den forma al contenido de sus políticas valiéndose del nuevo vocabulario, velar por que se respeten las obligaciones de diligencia debida al aplicar estas políticas y evitar que se pongan al servicio de políticas de seguridad destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento que socaven y erosionen la protección de los derechos humanos.

3. El análisis de la Relatora Especial reafirma las innegables dificultades que plantea el extremismo violento a nivel mundial. Como se indica claramente en el informe del Secretario General sobre su Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento³, existen graves amenazas que merecen nuestra atención y que requieren respuestas a nivel nacional, regional y mundial⁴. Desde la violencia y las manifestaciones desacomplejadas de los simpatizantes neonazis hasta la violencia fanática y brutal del Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIL), la ideología extremista violenta está presente en todo el mundo.

¹ A/HRC/31/65.

² Algunos países solo utilizan la expresión “prevenir el extremismo violento”, mientras que, en otros, la expresión “contrarrestar el extremismo violento” abarca también la prevención de dicho fenómeno. La Relatora Especial utilizará la expresión “prevenir y contrarrestar”.

³ A/70/674.

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment” (2017).

4. Sin embargo, también está claro que, como cualquier asunto complejo que tenga que ver con los orígenes de la violencia colectiva e individual, pronunciar un diagnóstico es más sencillo que encontrar la cura. El empeño en prevenir y contrarrestar el extremismo violento, como tema, discurso y conjunto de políticas e intervenciones, no surge en un mundo neutro. Llega tras casi dos décadas de reglamentación de la lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001, hasta convertirse en una estructura antiterrorista bien definida de alcance mundial que se ha afianzado y consolidado desde entonces. La promulgación en el plano mundial de normas de lucha contra el terrorismo, entre ellas las destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento, debe entenderse precisamente como eso: un fenómeno mundial e internacionalizado⁵. Las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento desempeñan un papel cada vez más visible en la consolidación de un régimen de seguridad mundializado tras el 11 de septiembre de 2001, dirigido por el Consejo de Seguridad, con su resolución 1373 (2001) y las posteriores resoluciones sobre la cuestión⁶.

5. Así pues, es esencial que el análisis desde la perspectiva de los derechos humanos no se fije únicamente de manera aislada en las estructuras destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento, sino que debe abordar de manera contextual la creación de tales políticas y prácticas en el paisaje general de la reglamentación antiterrorista, teniendo presente lo que los politólogos feministas denominan “institucionalismo anidado”⁷. Aunque las políticas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento pueden parecer completamente nuevas, no lo son. El contorno de las medidas legislativas, las políticas y las respuestas institucionales destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento traza sendas que la legislación antiterrorista tradicional ya ha recorrido abundantemente. Uno de los objetivos del presente informe es explorar dichas sendas y estudiar los elementos que se superponen.

II. Definición y fundamento jurídico del extremismo violento

6. Aunque el lenguaje referido a la labor de prevenir y contrarrestar el extremismo violento sea relativamente nuevo, la génesis del empeño por hacer frente al extremismo violento resultó en parte de la búsqueda de respuestas amplias y estratégicas que sirviesen para hacer frente a las consecuencias sociales y las manifestaciones violentas de los grupos extremistas violentos y para desmantelarlos⁸. Los primeros programas y políticas adoptados tenían por objeto evitar y contener la expansión de determinadas ideologías extremas y encontrar estrategias de integración de carácter social y, a grandes rasgos, progresista (en lugar de medidas carcelarias) para contener la violencia y hacer evolucionar de forma positiva las ideologías basadas en el odio⁹. El interés por prevenir y contrarrestar el extremismo violento tiene su origen en los programas de “desradicalización” que surgieron a mediados y finales de los noventa en Alemania, Noruega y Suecia (conocidos como “programas de salida”) para hacer frente al avance de los grupos de extrema derecha¹⁰.

7. El vínculo entre esas primeras iniciativas y las políticas actuales para prevenir y contrarrestar el extremismo violento se halla en las siguientes esferas: la evolución de la

⁵ Algunos ejemplos son el Grupo de Amigos para la Prevención del Extremismo Violento, la resolución 70/262 de la Asamblea General y la resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad.

⁶ Después del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad aprobó las resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001) y amplió el régimen de sanciones selectivas establecido en virtud de la resolución 1267 (1999).

⁷ Se trata de los aspectos arraigados de ciertos tipos de políticas y prácticas que dificultan toda revisión o reforma. Véase Louise Chappell y Georgina Waylen, “Gender and the hidden life of institutions”, *Public Administration*, vol. 91, núm. 3.

⁸ Los tipos de enfoque empleados para la rehabilitación de los neonazis y para atajar las causas fundamentales.

⁹ Jessie Blackburn *et al.*, “Understanding and responding to right-wing terrorism”, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, vol. 14, núm. 3.

¹⁰ Liz Fekete, “Exit from white supremacy: the accountability gap within Europe’s de-radicalization programmes”, Informe núm. 8, septiembre de 2014, Institute of Race Relations.

Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo entre los Estados, el impulso imprimido por el Consejo de Seguridad con su resolución 2178 (2014), el establecimiento del Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento y, durante la última década, el diseño de estrategias de prevención a nivel nacional centradas principalmente en frenar el terrorismo asociado a determinados grupos armados islámicos. A medida que las actividades para prevenir y contrarrestar el extremismo violento fueron evolucionando tras el 11 de septiembre de 2001, se fue observando que era necesario prestar una atención especial a los entornos propicios donde prosperaba el extremismo y que el uso de medidas antiterroristas de carácter exclusivamente securitario y militar¹¹ no funcionaba y era contraproducente.

8. El lenguaje contemporáneo en torno al extremismo violento se incorporó a la agenda internacional de la formulación de políticas a partir de mediados de la década del 2000 atendiendo a los imperativos de la política de los Estados Unidos de América, que se inspiraban en anteriores modelos británicos y franceses desarrollados principalmente, aunque no de forma exclusiva, para contextos de conflicto¹². Surgieron iniciativas gubernamentales a partir de los esfuerzos por reformular la estrategia antiterrorista, de manera que pasase de un enfoque estrictamente militar a otro que combinara el poder duro y el blando¹³, en el que “la batalla ideológica se libraría junto con la batalla por el territorio; la lucha contra el ‘islam radical’ no sería únicamente física, sino también cultural”¹⁴.

9. En las Naciones Unidas, las palabras “extremismo” y “violento” comenzaron a aparecer juntas en 2010, con la resolución 1963 (2010) del Consejo de Seguridad¹⁵. “Contrarrestar el extremismo violento” surgió por primera vez en 2014, en la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, mientras que “prevenir el extremismo violento” apareció en 2015, en el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento. Como se señala en este, el extremismo violento es un fenómeno diverso, sin una clara definición. No es ni nuevo ni exclusivo de ninguna región, nacionalidad o sistema de creencias. El Plan de Acción resalta que las ideologías extremistas violentas suelen difundir mensajes de intolerancia religiosa, cultural y social y que emplean tácticas que cuestionan los valores de paz, justicia y dignidad humana. También menciona que el extremismo violento suele prosperar en los entornos caracterizados por la mala gobernanza y por la injusticia¹⁶.

10. En su resolución 72/284, la Asamblea General recordó que la importante labor de prevención del extremismo violento cuando conduzca al terrorismo estaba firmemente arraigada en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. La Relatora Especial observa que, aunque en teoría se puede distinguir entre contrarrestar y prevenir el extremismo violento (lo primero se centra en contrarrestar las actividades de los extremistas violentos existentes; lo segundo, en prevenir que extremismo violento se propague), en la práctica, las nociones se desdibujan y los enfoques se combinan y alinean entre sí. Dentro de esas categorías se puede además distinguir entre las sinergias que se prevén a corto, medio y largo plazo entre las actividades para contrarrestar el extremismo violento y las destinadas prevenirlo¹⁷ o entre las intervenciones destinadas específicamente a la prevención (que tratan de interferir en los procesos de radicalización y de reclutamiento) y las que procuran reintegrar a las personas que ya se han unido a una organización

¹¹ Naureen Chowdhury Fink, “Countering violent extremism: what are the key challenges for UN?” 3 de noviembre de 2015, International Peace Institute Global Observatory.

¹² Véase David H. Petraeus y James F. Amos, *The U.S. Army and Marine Corps Counterinsurgency Field Manual* (Washington D. C., 2006).

¹³ Basándose en los modelos de estrategia antiterrorista previos al 11 de septiembre de 2001. Véanse Frank Kitson, *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping* (Stackpole Books, 1971) y Constantine Melnik, *Insurgency and Counter-insurgency in Algeria* (RAND, 1964).

¹⁴ Arun Kundnani y Ben Hayes, “La globalización de las políticas de lucha contra el extremismo violento”, Transnational Institute, febrero de 2018.

¹⁵ Véase el párr. 5 *supra*.

¹⁶ A/70/674, párrs. 2 y 27.

¹⁷ PNUD, “Assessing progress made and the future of approaches to preventing violent extremism: report of the second global meeting of UNDP on preventing violent extremism (Oslo II)”, mayo de 2018, en adelante “informe sobre Oslo II”.

extremista violenta. La lucha contra los “factores de atracción” ha pasado en líneas generales a integrarse en el ámbito de la labor destinada a contrarrestar el extremismo violento. Lo más útil es entender por intervenciones orientadas a prevenir el extremismo violento aquellas que tratan de hacer frente los factores estructurales que impulsan el extremismo violento o “factores de instigación”¹⁸. Toda vez que la labor de prevenir y contrarrestar el extremismo violento incluya aspectos de seguridad y de desarrollo, es necesario hallar un equilibrio que no favorezca la primera en detrimento del segundo¹⁹.

11. La terminología, las políticas y las prácticas relativas a la labor de a prevenir y contrarrestar el extremismo violento están arraigadas ya en las Naciones Unidas, en las instituciones nacionales y en los órganos internacionales nuevos y no institucionales. El Grupo de Trabajo sobre la Labor para Prevenir y Contrarrestar el Extremismo Violento que Conduce al Terrorismo del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas está presidido conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En 2016 el Grupo de Acción Financiera revisó su recomendación 8 y la nota interpretativa conexas y afirmó su reconocimiento ante la intención de las organizaciones sin fines de lucro de promover la transparencia en sus operaciones y evitar abusos vinculados a la financiación del terrorismo, así como ante la labor que habían desempeñado hasta la fecha en este ámbito, entre otras cosas elaborando programas dirigidos a desincentivar la radicalización y el extremismo violento²⁰. De forma similar, el grupo de trabajo dedicado a contrarrestar el extremismo violento del Foro Mundial contra el Terrorismo se ocupa de cómo reducir la radicalización y el reclutamiento de terroristas mediante enfoques pertinentes para contrarrestar el extremismo violento a nivel internacional, regional, nacional y local. Ha elaborado una serie de instrumentos, como el Memorando de Ankara sobre Buenas Prácticas para una Concepción Multisectorial de la Lucha contra el Extremismo Violento del Foro Mundial contra el Terrorismo, que sirven de guía para las actividades del grupo de trabajo, por ejemplo en las cuestiones relacionadas con el género, la rehabilitación, la reintegración y las prisiones.

12. Preocupa a la Relatora Especial que, casi una década después de que el término “extremismo violento” se incorporase a las resoluciones de las Naciones Unidas y un lustro después de que el Secretario General²¹ declarase esta cuestión prioritaria para los organismos y los programas de las Naciones Unidas, así como para los Gobiernos, su definición siga siendo opaca y profundamente controvertida. Advierte contra el uso de nueva terminología que, al igual que “terrorismo”, sea vaga en exceso y permita una gran latitud en su aplicación²². Acuña nueva terminología no ofrece de por sí garantía alguna contra su utilización abusiva ni contra la adopción de medidas de alcance excesivo para prevenir y contrarrestar el extremismo violento. La falta de una definición internacional contribuye a que, en todo el mundo, bajo esta expresión tenga cabida una serie de medidas cada vez más amplia. Entre ellas figuran, por un lado, medidas que forman parte del dispositivo de lucha contra el terrorismo (los “instrumentos blandos” de que disponen las fuerzas del orden) destinadas en última instancia a aumentar el número de personas condenadas por delitos relacionados con el terrorismo y, por otro lado, medidas sociales y económicas diseñadas para hacer frente a dificultades de larga data a que se enfrentan las comunidades y personas marginadas, en sustitución de prestaciones derivadas de los derechos sociales, culturales y económicos que les reconoce el derecho internacional. Ambos procedimientos conllevan dificultades desde el punto de vista de los derechos humanos y deben utilizarse con cautela a cada paso. En ese sentido, la utilización del concepto de “extremismo violento” como base para aplicar nuevas estrategias, medidas y leyes debe considerarse significativamente más peligrosa para los derechos humanos que el uso del término “terrorismo”. La Relatora Especial subraya que la falta de claridad semántica y conceptual que rodea al extremismo violento sigue obstaculizando la

¹⁸ PNUD, “Journey to Extremism in Africa”.

¹⁹ PNUD, informe sobre Oslo II.

²⁰ Grupo de Acción Financiera, Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación.

²¹ A/70/674, párr. 4.

²² Véanse E/CN.4/2005/103, párr. 32, y E/CN.4/2006/98, párr. 26.

realización de un examen en profundidad de los efectos que tienen en los derechos humanos las estrategias y las políticas destinadas a contrarrestar el extremismo violento, así como de su eficacia en la reducción de la amenaza terrorista²³.

13. La Relatora Especial pone de relieve otra práctica destacada que, *a priori*, no respeta los derechos humanos, a saber, el uso y la aplicación del término “extremismo” (y no solo “extremismo violento”) en la legislación nacional de varios Estados. Le preocupa sobremanera el uso del término “extremismo” y que cada vez se emplee en más esferas²⁴, tanto en las políticas como en la legislación de numerosos Estados²⁵. Se muestra gravemente preocupada por que este término se preste a juicios ilegítimos sobre qué se entiende por extremismo, y destaca que esto puede llevar a que en las listas de entidades “extremistas” se incluya a grupos no violentos, ejemplo notorio de lo cual son los grupos dedicados a la respuesta ante la emergencia climática²⁶.

14. La categoría de delitos “extremistas” es particularmente difusa y problemática. Si no se utiliza con el calificativo “extremismo violento que conduce al terrorismo”, el término sigue siendo demasiado general y vago y puede atentar contra los derechos humanos de forma profunda y trascendental. La Relatora Especial opina que “extremismo” no tiene cabida en las normas jurídicas internacionales vinculantes y, cuando se utiliza como categoría jurídica penal, es irreconciliable con el principio de seguridad jurídica. Por lo tanto, es incompatible en sí mismo con el ejercicio de determinados derechos humanos fundamentales.

15. El problema de la definición es una cuestión persistente, ya que se siguen diseñando políticas destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento sin una noción clara del fenómeno contra el que van dirigidas. Muchas de las cuestiones tratadas en el presente informe surgen de la falta de definiciones claras para la mayoría de las palabras de la expresión “prevenir y contrarrestar el extremismo violento”. Basar enteramente las políticas y los marcos regulatorios en un concepto no definido que por naturaleza depende del contexto no es compatible con los principios de proporcionalidad y necesidad sobre los que se sustentan los derechos humanos. Hacerlo permite, en última instancia, aplicar esas medidas de manera discriminatoria o demasiado amplia a personas y grupos que ejercen legítimamente sus libertades fundamentales. Al igual que sucede con el terrorismo, las definiciones y prácticas de carácter excesivamente amplio utilizadas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento están invadiendo el “derecho común” y creando nuevas formas de excepcionalismo jurídico, como la erosión de los derechos relativos a las garantías procesales, el recurso a tribunales de excepción y la imposición de sanciones severas por delitos contra la seguridad. Al igual que en el caso del terrorismo, uno de los fenómenos previsibles es la represión generalizada contra los defensores de los derechos humanos y los activistas de la sociedad civil bajo el pretexto de la lucha contra el extremismo. Resulta bastante paradójico que los Estados comuniquen sus estadísticas sobre acusaciones formuladas y procesos incoados por “terrorismo y extremismo” al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo, o a otras entidades mundiales, como el Grupo de Acción Financiera, y empleen tales datos como prueba de su compromiso con la labor antiterrorista, y que sean recompensados por sus “buenas prácticas”, consistentes en cumplir con las obligaciones mundiales de enjuiciar, reglamentar y derrotar al terrorismo, pese a la realidad contradictoria que suponen las concesiones que han de hacerse en materia de derechos humanos y estado de derecho para llegar a esa situación. La falta de claridad en las definiciones es solo una de las razones por las que prevenir y contrarrestar el extremismo violento plantea dificultades complejas y múltiples en la esfera de los derechos humanos.

²³ A/HRC/31/65, párr. 55.

²⁴ *Ibid.*, párr. 21.

²⁵ Por ejemplo, la Convención de Shanghái para la Lucha contra el Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo de la Organización de Cooperación de Shanghái (de la que son miembros China, la Federación de Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán) y su interpretación revisada, 2017.

²⁶ Vikram Dodd y Jamie Grierson, “Terrorism police list of Extinction Rebellion as extremist ideology”, *The Guardian*, 10 de enero de 2020.

III. La “ciencia” de prevenir y contrarrestar el extremismo violento

16. La Relatora Especial se ha reunido con numerosos funcionarios gubernamentales que afirman que sus programas destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento funcionan. Cuando se les insiste para que aporten datos, metodologías y métodos de evaluación, en seguida queda claro que el seguimiento y la evaluación de tales programas y prácticas son escasos o nulos²⁷, de modo que existe una auténtica laguna en lo que respecta los datos de evaluación de los efectos de tales programas. Ocurre lo mismo con los proyectos apoyados por las Naciones Unidas destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento, lo que implica, como mínimo, una falta sistemática de adhesión a la política de diligencia debida de las Naciones Unidas. Como señaló una organización no gubernamental (ONG) humanitaria: “En el mejor de los casos, no se ha demostrado que las intervenciones de desarrollo reduzcan realmente el extremismo violento. Escasean los indicios de que los enfoques deliberados [para contrarrestar el extremismo violento] hayan logrado reducir el extremismo. Esto no es óbice para que se hagan afirmaciones exageradas sobre la probable eficacia de determinadas intervenciones, especialmente en el sector de la educación”²⁸. De hecho, la Relatora Especial considera que, a pesar de que haya aumentado en cierta medida la base de conocimientos sobre los factores que generan extremismo violento y sobre su punto de inflexión, el debate al respecto suele estar dominado en gran medida por entidades y consultores del sector privado que se autoproclaman expertos o que están influenciados por políticas gubernamentales cuyas premisas han quedado científicamente refutadas²⁹. Esto pone de manifiesto el reto que supone sustentar las políticas y programas en trabajos de investigación y datos para impedir que sean ineficaces y contraproducentes o empeoren los agravios de que se nutre el terrorismo³⁰. Los expertos del mundo académico, los profesionales y los agentes de la sociedad civil que podrían informar a los encargados de formular políticas sobre los factores y elementos contribuyentes a nivel local están notoriamente ausentes de los foros donde se formulan políticas y diseñan programas. Las comunidades y personas a las que van dirigidos los programas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento están aún más excluidas, lo cual suscita un sinnúmero de cuestiones éticas y resta credibilidad a las afirmaciones sobre la eficacia de tales programas.

17. Se observa un incipiente debate académico y científico sobre si existe una relación predictiva entre la radicalización y el terrorismo. Reconocer que tal debate está en curso, y que no hay certeza respecto de los instrumentos y sistemas de indicación utilizados por gobiernos y entidades privadas, resulta esencial para enmarcar las deliberaciones sobre el recurso generalizado a programas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento³¹. A nivel regional se están utilizando herramientas como la Escala Revisada para el Fundamentalismo Religioso, la Evaluación del Riesgo de los Extremistas Violentos 2 (VERA-2R), las Directrices sobre el Riesgo de Extremismo (ERG22+) y las listas de

²⁷ Se están haciendo algunos intentos, pero son insignificantes con respecto a la de los proyectos y gastos del sector. Véase PNUD, informe sobre Oslo II.

²⁸ Consejo Noruego para Refugiados, “Countering violent extremism and humanitarian action”, documento de posición, agosto de 2017.

²⁹ D. Elaine Pressman y John Flockton, “Violent extremist risk assessment: issues and applications of the VERA-2R in a high-security correctional setting” en Andrew Silke (ed.), *Prisons, Terrorism and Extremism: Critical Issues in Management, Radicalization and Reform* (Routledge, 2014); Akimi Scarcella *et al.*, “Terrorism, radicalization, extremism, authoritarianism and fundamentalism: a systematic review of the quality of psychometric properties of assessments”, *PLOS ONE*, vol. 11, núm. 12; y Allard R. Feddes y Marcello Gallucci, “A literature review on methodology used in evaluating effects of preventive and de-radicalization interventions”, *Journal for Deradicalization*, vol. 5, núm. 1.

³⁰ Investigación financiada por la Unión Europea; véase Kundnani y Hayes, “La globalización de las políticas de lucha contra el extremismo violento”.

³¹ Sergio Bianchi, “Radicalization: no prevention without juridicalization”, *Security Papers* núm. 2/2018, Agenfor International; y Cecile Rousseau, Ghayda Hassan y Youssef Oulhote, “And if there were another way out? Questioning the prevalent radicalization models”, *Canadian Journal of Public Health*, vol. 108, núm. 5-6.

control elaboradas en el marco de un proyecto sobre el reconocimiento de la radicalización violenta y las respuestas a esta por parte de los correspondientes grupos de profesionales. También se utilizan diversas herramientas facilitadas por los organismos europeos, entre ellas, el folleto sobre indicadores comunes de riesgo preparado por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, FRONTEX³². La utilización de estas herramientas plantea varios problemas éticos y operativos. Por ejemplo, la característica común de los sistemas psicométricos como VERA-2R y ERG22+ es que mezclan modelos estructurados del análisis forense (que tradicionalmente se centran en la enfermedad mental y en las anomalías) y otros modelos de análisis de la inteligencia con fuertes connotaciones ideológicas y políticas³³. De manera generalizada, estas herramientas psicométricas emplean factores ambiguos en su aplicación, estableciendo una separación entre la evaluación de la radicalización y las prácticas de los entornos penal y jurídico y normalizando el uso de factores psiquiátricos en el ámbito de la justicia penal preventiva³⁴. Además, numerosos instrumentos de evaluación de riesgos utilizados en la práctica para prevenir y contrarrestar el extremismo violento funcionan a modo de instrumentos de perfilado, lo que expone a sus usuarios (sobre todo Estados, aunque no exclusivamente) a los problemas que supone usar modelos de riesgo que: a) presentan prejuicios, están politizados o adolecen de alguna forma de ignorancia específica, especialmente en contextos multiculturales; b) generan imprevisibilidad en los sujetos y las comunidades objeto de seguimiento; c) dan pie a una gran arbitrariedad administrativa en la práctica de la prevención; y d) carecen por completo de supervisión judicial en la mayoría de los contextos en que se utilizan³⁵. Todos esos riesgos son motivo de preocupación para la Relatora Especial, quien subraya que, al parecer, su uso se ignora o pasa por alto sistemáticamente en los ámbitos de la formulación de políticas.

18. En la actualidad, la opinión mayoritaria es que se deben cuestionar enérgicamente las presunciones y suposiciones referidas a los factores que subyacen en el extremismo violento y lo favorecen³⁶. Tras examinar numerosos planes y políticas nacionales para prevenir y contrarrestar el extremismo violento, la Relatora Especial llega a la conclusión de que la importancia atribuida a la ideología religiosa (tanto al repertoriar las vías de la radicalización como al concebir estrategias para prevenir y contrarrestar el extremismo violento) significó pasar por alto otros factores, pese a la falta de datos empíricos que respalden la suposición de que la ideología religiosa contribuya al terrorismo³⁷. La Relatora Especial reconoce que hay indicios de la adopción de buenas prácticas en los planes nacionales para prevenir y contrarrestar el extremismo violento (concretamente en el de Suiza, donde más clara resulta la incorporación de un marco de derechos humanos), y toma nota de la importante incorporación de los derechos humanos como punto de referencia clave en los planes de Austria, el Canadá, Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

19. El PNUD mostró en su estudio sobre el extremismo en África que, aunque el 51 % de las personas entrevistadas mencionaron motivos religiosos como una razón para unirse a grupos extremistas violentos, un 57 % admitió asimismo conocer de manera limitada o nula los textos religiosos. Por el contrario, los datos empíricos revelaron que los problemas de gobernanza eran los principales impulsores del extremismo. En particular, el 71 % de los encuestados señaló el papel del Estado como factor de instigación al extremismo violento e identificó la “acción de gobierno” como el elemento crítico que finalmente les había empujado a unirse a un grupo extremista violento. Los resultados también revelaron que el reclutamiento era un proceso altamente localizado y que la senda hacia el extremismo era

³² También existen diversos productos locales, como el sistema “Arrel” utilizado en los sistemas penitenciarios regionales.

³³ E. D. Pressman, *Risk assessment decisions for violent political extremism* (Public Safety Canada, Ottawa, 2009).

³⁴ En las conclusiones del proceso de concertación entre el Departamento de Policía de Nueva York y las mezquitas, en el asunto *Raza v. City of New York*, caso núm. 1:13-cv-03448-PKC-JO, el juzgado de distrito de la Ciudad de Nueva York confirmó que esas intervenciones estaban estrechamente relacionadas con los derechos reconocidos en la ley.

³⁵ Bianchi, “Radicalization: no prevention without juridicalization”.

³⁶ PNUD, “Report on Oslo II”, pág. 15.

³⁷ A/HRC/31/65, párr. 15.

muy personal. Asimismo, otros estudios confirman la importancia de la psicología individual como componente clave en el giro hacia el extremismo, así como la pérdida de confianza en los políticos y el sistema político y en los métodos represivos de los organismos de seguridad³⁸. En particular, un Estado débil y frágil, incapaz de proyectar su poder ni de ejercer la autoridad dentro de sus propias fronteras, también puede ser un factor que lleve a la proliferación del extremismo violento al crear espacios sin gobierno que los grupos extremistas violentos pasan a ocupar³⁹. La Relatora Especial hace notar la existencia de una extensa bibliografía sobre las políticas y prácticas en Estados frágiles y el hecho de que este recurso no se aplica al análisis y a las políticas en el contexto de la labor para prevenir y contrarrestar el extremismo violento⁴⁰.

20. Sobre el terreno, el vínculo con el yihadismo internacional es más tenue de lo que sugiere la retórica global. Sucesivos estudios demuestran que sufrir o creer sufrir abusos y atropellos a manos de las autoridades gubernamentales es un factor determinante que contribuye al nivel de vulnerabilidad o resiliencia ante el extremismo violento. Los movimientos separatistas y los conflictos prolongados también son factores cruciales que deben abordarse al examinar el extremismo violento en múltiples contextos⁴¹. Habida cuenta de lo que está en juego, es imperdonable que los encargados de formular políticas no hayan tenido en cuenta las décadas de conocimiento y de datos sobre el descontento político, los factores subyacentes del conflicto, la inestabilidad estructural a largo plazo y las tensiones políticas en torno a la distribución de recursos a nivel local. El marco conceptual del PNUD destaca ocho factores que pueden conducir a acciones de extremismo violento: a) los efectos de la política mundial; b) la exclusión económica y la escasez de oportunidades de ascender socialmente; c) la exclusión política y la reducción del espacio cívico; d) la desigualdad, la injusticia, la corrupción y la violación de los derechos humanos; e) el desencanto con los sistemas socioeconómicos y políticos; f) el rechazo de la creciente diversidad social; g) la falta de capacidad del Estado y los problemas de seguridad; y h) el cambio de la cultura mundial y la banalización de la violencia en los medios de comunicación y de entretenimiento⁴².

21. Esas conclusiones deberían contribuir a diseñar estrategias, políticas y programas que sean eficaces, no se basen en estereotipos y generalizaciones excesivamente simplistas y no sean contraproducentes ni estigmatizantes. Las conclusiones claves arriba enumeradas muestran que, para que los programas tengan éxito, deben centrarse en aumentar la resiliencia de las comunidades y en hacer notar tanto los efectos contraproducentes de las estrategias de respuesta al extremismo violento motivadas por consideraciones de seguridad, como la falta de respeto de los derechos humanos. Ponen de relieve la importancia de restablecer la confianza entre las comunidades marginadas y sus gobiernos, de dar prioridad a la rendición de cuentas por parte Estado, entre otras cosas en lo que respecta a la corrupción, en particular a la de los sectores de la seguridad, la gobernanza y la justicia, y de crear condiciones en las que las personas marginadas puedan prosperar.

22. No obstante, la Relatora Especial considera que, en general, los programas, las políticas y las medidas no se basan en dichas conclusiones. Así como los estudios refutan que la pobreza o las circunstancias económicas desfavorables sean en sí mismas situaciones que conducen al terrorismo⁴³, muchas medidas y programas tienden a centrarse de manera demasiado restringida en las personas de entornos socioeconómicos muy desfavorecidos, olvidando que los efectos de la privación relativa se hacen sentir en todos los estratos sociales, lo que provoca una desconexión entre las esperanzas y las realidades de los

³⁸ Anneli Botha, "Radicalization to terrorism in Kenya and Uganda: a political socialization perspective", *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, núm. 5.

³⁹ PNUD, "Root causes of radicalization in Europe and the Commonwealth of Independent States", documento de debate, julio de 2015.

⁴⁰ Véase www.politicalsettlements.org.

⁴¹ International Alert, "If victims become perpetrators", 2018; PNUD, "Root causes of radicalization"; y PNUD, "Journey to Extremism in Africa".

⁴² PNUD, "Preventing violent extremism through promoting inclusive development, tolerance and respect for diversity: a development response to addressing radicalization and violent extremism", 2016.

⁴³ Anneli Botha, "Radicalization to terrorism".

miembros de una sociedad⁴⁴. También ponen énfasis en la educación, pese a los indicios de que tanto los jóvenes instruidos como los no instruidos pueden ser vulnerables al extremismo violento y de que el entorno social general es el que crea vulnerabilidad a la radicalización⁴⁵. De manera similar, pese a que estudios recientes indican que aún no se ha demostrado que los mensajes, los mitos, las promesas, los objetivos, el *glamour* y los demás incentivos que difunde el extremismo violento puedan sustituirse o desmantelarse con una labor de comunicación que ofrezca mensajes alternativos⁴⁶, gran parte de las medidas nacionales e internacionales dedicadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento se centran en ofrecer relatos alternativos. La Relatora Especial subraya que no hay suficientes datos que demuestren que este planteamiento funcione⁴⁷ si no va respaldado de un compromiso auténtico y de un cambio de las condiciones materiales sobre el terreno. Sin esto, los relatos alternativos son poco más que exageraciones y así los reconocen con perspicacia las comunidades a las que van dirigidos. Resulta problemático que las Naciones Unidas impulsen dicho planteamiento mediante su marco internacional amplio para refutar los argumentos terroristas, la resolución 2354 (2017) del Consejo de Seguridad y el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento, en el que se exhorta a los Estados Miembros a que elaboren y apliquen estrategias nacionales de comunicación, en estrecha cooperación con los medios sociales y con el sector privado, para refutar los relatos asociados con el extremismo violento⁴⁸. Preocupa a la Relatora Especial que ese planteamiento sea contraproducente, dado que puede a la vez parecer una defensa del *statu quo*⁴⁹ y contribuir a la pérdida de confianza en la sociedad civil y en el gobierno, particularmente cuando se tolera una falta de transparencia en lo relativo a la autenticidad de las voces utilizadas. De forma similar, pese a que los datos que sustentan la conexión entre la comunicación y el extremismo son escasos y objeto de polémica (por ejemplo, la relación entre el consumo de contenido extremista en línea y la actividad violenta fuera de Internet)⁵⁰, gran parte de las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento han puesto gran empeño en la regulación de contenidos, lo que en muchos contextos nacionales se ha traducido directamente en limitaciones amplias, indiscriminadas y excesivas de la libertad de expresión.

IV. Tendencias en la labor destinada a prevenir y contrarrestar el extremismo violento

23. La Relatora Especial es consciente de la existencia de un amplio abanico de programas y de políticas y medidas legislativas, tanto ya afianzadas como recientes, para prevenir y contrarrestar el extremismo violento. Ello incluye programas y planes de acción a nivel nacional, regional y local elaborados por los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, así como programas de fomento de la capacidad y asistencia técnica en diversas esferas, entre ellas las referidas a los factores que favorecen el extremismo, la juventud, la educación, la reintegración de combatientes desmovilizados y de retornados, los medios de comunicación, los programas de desradicalización en los establecimientos penitenciarios, así como la adaptación de las intervenciones a cada género, y más concretamente a las mujeres. Las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento atañen a escuelas, servicios de salud, establecimientos de detención, comunidades locales, centros y líderes religiosos y fuerzas del orden. La Relatora Especial resalta algunas de las tendencias más preocupantes, cada una de las cuales merecería un análisis y una evaluación detallados y exhaustivos en materia de derechos humanos.

⁴⁴ PNUD, “Root causes of radicalization”.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ PNUD, informe sobre Oslo II, pág. 18.

⁴⁷ Eric Rosand y Emily Winterbotham, “Do counter-narratives actually reduce violent extremism?”, 20 de marzo de 2019, Brookings, blog *Order from Chaos*.

⁴⁸ Grupo de trabajo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo sobre el uso de Internet con fines terroristas, “Summary, follow-up and recommendations adopted at the Riyadh conference on the use of the Internet to counter the appeal of extremist violence”, 2011.

⁴⁹ PNUD, informe sobre Oslo II, pág. 23.

⁵⁰ *Ibid.*

A. El paso a la reglamentación del espacio “preterrorista”

24. Preocupa profundamente a Relatora Especial que la reglamentación se centre cada vez más en el pensamiento y en la acción en el llamado espacio “predelictivo”, o mejor dicho “preterrorista”, lo que supone una interacción fluida entre lo penal y la reglamentación en los ámbitos social, religioso y administrativo. Este cambio implica la penalización de derechos legítimamente protegidos en el derecho interno y el derecho internacional⁵¹, desestabiliza los principios fundamentales del estado de derecho, como la seguridad jurídica, la proporcionalidad y la no discriminación, y convierte a grupos y a personas en “sospechosos” principalmente por motivos que a menudo tienen que ver con estereotipos relativos a grupos religiosos o étnicos y a determinados lugares geográficos⁵².

25. Con el permiso o el estímulo del objetivo de prevenir y contrarrestar el extremismo violento, la práctica reguladora ha pasado de sancionar los actos a anticiparse a ellos, con todo un abanico de sanciones penales preventivas apoyadas y amplificadas por una reglamentación socioadministrativa multidimensional en todo el mundo. Algunos países han pasado a utilizar cada vez más medidas administrativas como fundamento jurídico en el que apoyarse para la gestión y la prevención del terrorismo, y a establecer una revisión judicial *a posteriori* en vez de *a priori*, lo que constituye un cambio importante hacia la prevención anticipatoria del terrorismo, con importantes consecuencias para la protección de los derechos individuales.

26. Al estar enfocadas en acciones que distan mucho de la comisión un acto terrorista, estas problemáticas leyes y prácticas no exigen una intención de pasar al acto. A menudo, la reglamentación solo se centra en actos que constituyen el ejercicio legítimo de libertades fundamentales, en particular las de expresión y religión. En la legislación que tipifica como delito el discurso que elogia, justifica, excusa, alienta, exalta y defiende el terrorismo, o hace apología de él, la responsabilidad se basa en el contenido del discurso, más que en la intención del orador o en el impacto real del discurso⁵³. De manera similar, las leyes y prácticas que obligan a las empresas de tecnología de la información y las comunicaciones que acogen contenidos de terceros a retirar el contenido que se considere relacionado con el terrorismo o con el extremismo, o que permiten a las autoridades ejecutivas bloquear (incluso de forma indirecta) los sitios web, sin mediar controles judiciales o recursos judiciales *a posteriori*, y las medidas que directamente bloquean sitios web, o el acceso a la totalidad de Internet, permiten a los gobiernos eludir sus obligaciones de proteger los derechos a la libertad de expresión, de opinión y de creencia religiosa, cuando el contenido prohibido es de naturaleza religiosa⁵⁴.

27. Como señaló el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, es probable que algunos de los enfoques actuales, caracterizados por leyes muy poco específicas sobre lo que está prohibido y por penas muy severas a los intermediarios, sean contraproducentes y tengan efectos restrictivos⁵⁵. La Relatora Especial recuerda que no se debería 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, al sistema político o social al que este se adhiere⁵⁶ o a las creencias religiosas que profesa o no el gobierno. De conformidad con las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos y con el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia⁵⁷, el umbral de estos delitos incipientes exige

⁵¹ Jude McCulloch y Sharon Pickering, “Pre-criminal and counter-terrorism: imagining future crimes in the ‘War on Terror’”, *British Journal of Criminology*, vol. 49, núm. 5.

⁵² A/HRC/28/66.

⁵³ A/HRC/40/52, párr. 37 y A/HRC/31/65, párr. 39 Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, párr. 46, y A/63/337, párr. 61.

⁵⁴ Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24234>.

⁵⁵ A/HRC/40/58, párr. 53.

⁵⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párr. 43.

⁵⁷ A/HRC/22/17/Add.4.

una probabilidad razonable de que la expresión en cuestión logre incitar a la comisión de un acto terrorista, estableciendo así un cierto grado de relación causal o de riesgo real de que se produzca el resultado prohibido⁵⁸. Tales delitos deben estar estrictamente delimitados tanto en la formulación de las correspondientes disposiciones, a fin de cumplir el principio de seguridad jurídica, como en la aplicación de estas, para cumplir los principios de proporcionalidad y necesidad, de forma que no se restrinjan indebidamente los derechos a la libertad de expresión y de religión.

B. La focalización en la adhesión a los preceptos y el comportamiento religiosos

28. La mayoría de las estrategias destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento establecen claramente que el extremismo violento no es exclusivo de ninguna región, nacionalidad o sistema de creencias, pero la Relatora Especial tiene claro que, en su puesta en práctica, muchos de esos programas y políticas se han centrado, de manera discriminatoria, en determinados grupos y comunidades, en particular por motivos religiosos, aspecto que ya ha examinado a fondo el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias⁵⁹. Las frecuentes referencias a grupos terroristas concretos, como el EIIL, Al-Qaida y Boko Haram, en las políticas de múltiples países han contribuido en gran medida a sesgar el debate⁶⁰, a pesar de que se cuenta con sólidos datos de que la amenaza terrorista que más rápido se está extendiendo a nivel mundial proviene del extremismo violento de extrema derecha⁶¹. En algunos países, el dispositivo para prevenir y contrarrestar el extremismo violento se centra exclusivamente en el extremismo islamista violento, pasando por alto otras formas de extremismo y provocando estigmatización y polarización⁶². Centrarse exclusivamente en el extremismo islámico significa desdeñar la gravedad del peligro que representan otros grupos⁶³. Paralelamente, la Relatora Especial expresa su inquietud ante la utilización de criterios teológicos en lugar de un planteamiento más amplio y científico de la rehabilitación y la reintegración de personas con un pasado de participación en la violencia terrorista.

29. La Relatora Especial ha expresado su profunda inquietud ante las leyes que tipifican como delito el pensamiento, las creencias y el contenido “extremista” o el “discurso de odio” aduciendo que son precursores del terrorismo, ya que a menudo esto sirve para silenciar a los grupos religiosos no establecidos o minoritarios o las opiniones no mayoritarias. Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales han expresado su preocupación ante las leyes que permiten el recurso generalizado a la detención arbitraria y la “reeducación” como método para prevenir y contrarrestar el extremismo violento⁶⁴.

30. Como destacó el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, los Estados utilizan sus leyes sobre “el discurso de odio” contra los mismos grupos minoritarios que esas leyes tienen por vocación proteger, y pretextando para ello la intención de prevenir y contrarrestar el extremismo violento. En algunos casos, la legislación contra el “discurso de odio” se utiliza incluso para limitar la capacidad de los miembros de una minoría de promover su cultura e identidad, o de expresar inquietudes referida a la discriminación de que son objeto por parte de la mayoría⁶⁵. El mero hecho de

⁵⁸ Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (A/HRC/22/17/Add.4), párr. 29; y A/HRC/16/51, párr. 30 y práctica 8.

⁵⁹ A/73/362; Sahar F. Aziz, “Losing the ‘War of Ideas’: a critique of countering violent extremism programmes”, *Texas International Law Journal*, vol. 52, núm. 2; y Faiza Patel y Meghan Koushik, “Countering violent extremism”, Brennan Center for Justice, 2017.

⁶⁰ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América y USAID, estrategia conjunta para contrarrestar el extremismo violento, mayo de 2016, pág. 4; y A/70/674, párr. 2.

⁶¹ Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2019*. Se puede consultar en <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>.

⁶² PNUD, informe sobre Oslo II, pág. 20.

⁶³ PNUD, “Preventing violent extremism through promoting inclusive development”.

⁶⁴ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf.

⁶⁵ A/HRC/40/58, párr. 33.

tener o expresar pacíficamente opiniones que se consideren “extremas”, se defina como se defina tal término, no se debe considerar delito nunca, a menos que se recurra a la violencia o la actividad delictiva. Debe protegerse la defensa pacífica de un ideario político, religioso o de cualquier otro tipo, incluso cuando ese ideario difiera de los objetivos del gobierno y se considere “extremo”. Los gobiernos deben poder combatir las ideas con las que están en desacuerdo, pero no deben tratar de impedir el debate de ideas y opiniones no violentas⁶⁶. En un estado de derecho, el pensamiento y la creencia nunca pueden limitarse, y mucho menos considerarse delito⁶⁷.

31. La Relatora Especial observa con preocupación las leyes destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento que, pareciendo inocuas, tienen un grave efecto discriminatorio acumulativo en el derecho absoluto a la libertad de creencias, derecho universal y elemento intrínseco de la humanidad de la persona, en virtud del cual todo ser humano puede practicar su religión o sus creencias, individualmente y en comunidad con otros, en privado o en público. Las leyes que regulan estrictamente la práctica religiosa, por ejemplo con medidas que imponen requisitos onerosos o imposibles de cumplir para registrar un grupo religioso, medidas que tipifican como delito las prácticas y los rituales religiosos cuando la religión no está registrada, medidas que limitan la posibilidad de importar literatura religiosa o las sanciones adicionales para las personas condenadas por “extremismo”, como la prohibición de visitar lugares de culto, rezar en voz alta, consumir alimentos autorizados por su religión o compartir su fe con otros, atentan directamente contra el derecho a la libertad de religión. Afectan desproporcionadamente a ciertas personas y grupos religiosos en el ejercicio de su libertad de pensamiento, conciencia y religión. La Relatora Especial recuerda que ese derecho existe independientemente de toda aprobación administrativa⁶⁸. Las limitaciones no pueden aplicarse a las creencias en sí mismas y, en virtud del artículo 18, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, deben estar prescritas por ley, ser claramente necesarias (es decir, deben ser una medida de último recurso), perseguir un objetivo legítimo y ser proporcionadas (es decir, con un grado mínimo de interferencia) y no discriminatorias en su intención y sus efectos.

32. Muchas prácticas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento toman como blanco a determinadas personas, comunidades y grupos, generando suposiciones acerca del “sospechoso” en cuestión, aplicando perfiles, provocando exclusión y agravando la discriminación y la exclusión estructurales, y recurren a la vigilancia y el acoso⁶⁹. A la Relatora Especial le preocupa en particular el denominado “enfoque pansocial”, según el cual la responsabilidad de detectar “signos de radicalización” recae en diversos agentes de la sociedad, como los maestros, los trabajadores sociales, el personal médico y otros profesionales de la salud, el personal penitenciario, vecinos y familiares, los dirigentes comunitarios y los miembros de grupos religiosos⁷⁰. En su opinión, utilizar para los fines de la seguridad a estos profesionales, entre ellos el personal médico y los trabajadores sociales, afecta a las singulares obligaciones éticas que tienen con las personas a las que atienden⁷¹. Además de crear un entorno en el que la amenaza del extremismo violento es ubicua y omnipresente, este enfoque tiene enormes repercusiones negativas. Estas medidas no solo quebrantan la frágil confianza que las personas y comunidades depositan en esos profesionales, cuyo deber primordial es proteger y empoderar, sino que, puesto que el proceso por el que una persona cae en el extremismo violento no se conoce de manera científica y fiable, la detección precisa de las personas de interés resulta en gran medida imposible. Esas políticas dan lugar a excesos en la selección y denuncia de individuos, en gran medida por motivos discriminatorios prohibidos, lo que perjudica a los derechos a la

⁶⁶ A/HRC/31/65, párr. 38.

⁶⁷ A/HRC/43/46/Add.1.

⁶⁸ A/HRC/28/66/Add.1, párrs. 19 y 26.

⁶⁹ A/73/362, párrs. 19 a 21.

⁷⁰ Véase las directrices que el Reino Unido imparte a determinadas autoridades de Inglaterra y Gales sobre la obligación que se establece en la Ley de Seguridad y Lucha contra el Terrorismo de 2015 de tener debidamente en cuenta la necesidad de evitar que las personas caigan en el terrorismo (www.gov.uk/government/publications/prevent-duty-guidance); A/HRC/43/46/Add.1 y A/HRC/40/52/Add.4.

⁷¹ Obsérvense las recomendaciones específicas relativas al personal médico y otros profesionales que figuran en el documento A/HRC/40/52/Add.5.

libertad de religión y de expresión y a la intimidad. Además, la falta de transparencia sobre el uso de la información generada y su circulación, a menudo poco reglamentada, entre las entidades gubernamentales cimienta la percepción de que las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento son otro instrumento más de la lucha antiterrorista de las entidades de inteligencia del Estado, en lugar de un auténtico esfuerzo por aumentar la resistencia ante la amenaza del extremismo violento.

33. La Relatora Especial observa que trabajar con los reclutadores responsables de convencer a las personas de que se unan a grupos extremistas, utilizando para ello argumentos religiosos, la retórica y los instrumentos del pensamiento crítico, es un método eficaz para prevenir el extremismo⁷². Coincide con el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, sin embargo, en que no es función del gobierno buscar las “verdaderas voces” de ninguna religión o creencia y que el contenido de una religión o creencia debe ser definido por sus fieles⁷³. Recuerda que la percepción de que un gobierno puede autorizar o controlar la forma de pensar de las personas o sus creencias, mediante intervenciones selectivas de carácter ideológico o teológico, o determinar cuáles son los pensamientos o creencias autorizados, no tiene cabida en las sociedades regidas por el estado de derecho y el respeto de la dignidad humana.

34. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias ha observado que ni los enfoques que se centran exclusivamente en la religión (los cuales pasan por alto la importancia de libre albedrío, los factores políticos y otros factores no religiosos), ni el empeño en negar que los motivos religiosos pueden influir en la comisión de actos de violencia y el respaldo a estos (lo cual puede dar lugar a una reacción insuficiente por parte de las comunidades religiosas y sus dirigentes), pueden explicar plenamente el complejo fenómeno de la “violencia cometida en nombre de la religión”, que a veces se asocia con el extremismo violento⁷⁴. Si bien las interpretaciones rigoristas de las religiones pueden tener su influencia, los textos religiosos siempre pueden dar cabida a diferentes lecturas. En última instancia, las personas son responsables de las consecuencias prácticas que extraen de la interpretación de su fe⁷⁵. La Relatora Especial recuerda los complejos factores que contribuyen y se engarzan en lo que se percibe como violencia religiosa, entre ellos la pérdida de confianza en las instituciones públicas a causa de la corrupción y el amiguismo endémicos⁷⁶, las políticas de exclusión⁷⁷, y la impunidad, la trivialización y la impunidad jurídica⁷⁸. Reafirma el análisis general relativo a los factores conocidos que conducen al terrorismo y el extremismo y alienta a los Estados a que utilicen los recursos de que disponen para hacer frente a las carencias en materia de gobernanza, estado de derecho y corrupción; los progresos a este respecto pueden lograrse de manera constructiva y compatible con los derechos humanos al tiempo que se lucha contra el terrorismo y el extremismo violento.

C. Prevenir y contrarrestar el extremismo violento como herramienta de política exterior

35. En el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento, las medidas para prevenir el extremismo violento están vinculadas al desarrollo, y en él se subraya que uno de los medios para hacer frente a muchos de los factores que favorecen el extremismo violento es armonizar las políticas nacionales de desarrollo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la práctica, cada vez es mayor la proporción de actividades de este tipo financiadas por los Estados occidentales —ayuda, desarrollo, consolidación de la paz y asistencia técnica— que pasan a formar parte de sus programas de seguridad y lucha contra el terrorismo, lo que compromete profundamente la imparcialidad y la neutralidad de los agentes de desarrollo y humanitarios sobre el terreno. Esta apropiación de los programas

⁷² PNUD, informe sobre Oslo II.

⁷³ A/HRC/7/10/Add.3, párr. 76.

⁷⁴ A/HRC/28/66, párr. 19.

⁷⁵ *Ibid.*, párrs. 22 a 25.

⁷⁶ *Ibid.*, párrs. 26 a 30.

⁷⁷ *Ibid.*, párrs. 30 a 35.

⁷⁸ *Ibid.*, párrs. 36 a 38.

de desarrollo con fines de seguridad es cortoplacista y claramente contraproducente a la larga. Una de esas estrategias⁷⁹ fija como objetivos estratégicos el empleo de “instrumentos y enfoques de asistencia exterior, incluido el fomento del desarrollo, para reducir los factores políticos o sociales y económicos específicos que contribuyen a que las comunidades respalden el extremismo violento en zonas identificables o que exponen a determinados segmentos de la población a un elevado riesgo de radicalización extremista violenta y de reclutamiento para la violencia” y la colaboración con “organizaciones aliadas e instituciones multilaterales para mejorar los programas que prestan servicios educativos y sociales en países clave con instrumentos para hacer frente a los factores que impulsan el extremismo violento”. Otra⁸⁰ afirma que “la política exterior contribuye a hacer frente a las causas del extremismo violento y las condiciones que lo favorecen mediante intervenciones en [varios] ámbitos. Atajar sus causas directas y estructurales requiere una implicación duradera y sostenible en contextos frágiles y de transición, así como en zonas donde hay conflictos en curso”. La Relatora Especial subraya la necesidad de hacer un balance en esta crucial esfera de políticas.

36. Ante la reducción de los presupuestos de ayuda en todo el mundo, la labor destinada a prevenir y contrarrestar el extremismo violento ha permitido a los gobiernos vincular la ayuda humanitaria y la ayuda para el desarrollo a sus objetivos generales en materia de seguridad. Para las organizaciones receptoras, prevenir y contrarrestar el extremismo violento ha aumentado sus oportunidades de financiación. Sin embargo, como han puesto de relieve muchas organizaciones sin fines de lucro y ONG de todo el mundo, ese enfoque es fundamentalmente contrario a los principios de la acción humanitaria. Una ONG ha adoptado la postura clara de que “los enfoques [para contrarrestar el extremismo violento] están politizados desde su principio mismo y son incompatibles con los principios de la acción humanitaria basada en atender necesidades”⁸¹. Efectivamente, las repercusiones directas e indirectas de esas políticas en las intervenciones humanitarias y de desarrollo pueden tener efectos estructurales, cuando los programas se elaboran teniendo en cuenta grupos y comunidades destinatarios específicos “de riesgo”, en lugar de un enfoque basado en las necesidades, u operacionales, cuando las organizaciones modifican sus programas para centrarse en prevenir y contrarrestar el extremismo violento, lo que distorsiona profundamente la relación con los destinatarios y los resultados de los programas. Además, este mayor énfasis en ver a las organizaciones humanitarias como subcontratistas de los objetivos de seguridad de los gobiernos se manifiesta en contratos y requisitos que obligan a dichas organizaciones a una constante labor de verificación de los beneficiarios de la ayuda que distribuyen, de maneras que contravienen la vocación fundamental de la labor humanitaria.

D. Falta de transparencia y rendición de cuentas

37. A la Relatora Especial le sorprende la falta de apertura de los gobiernos y la falta de confianza de la sociedad civil en las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento, desde las políticas y los programas hasta su financiación, sus efectos, su fundamento científico y sus puntos de referencia, e incluso en los trabajos de investigación que las sustentan. Cuando reciben financiación de donantes externos, las entidades de la sociedad civil suelen mostrarse reacias a revelar el origen de los fondos, ya que ello podría repercutir en su independencia o en la autenticidad de su actuación, o estigmatizar o alienar a las poblaciones destinatarias. A menudo, a los programas dedicados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento se les da apariencia de programas que no guardan relación con los imperativos de seguridad, lo que supone un problema especialmente espinoso para las entidades de las Naciones Unidas que acaban apoyando o financiando

⁷⁹ Departamento de Estado de los Estados Unidos y USAID, estrategia conjunta, pág. 6.

⁸⁰ Suiza, Departamento Federal de Asuntos Exteriores, plan de acción de política exterior para la prevención del extremismo violento, 2016.

⁸¹ Consejo Noruego para Refugiados, “Countering violent extremism”.

programas deliberadamente deshonestos con sus beneficiarios⁸². La falta de transparencia puede a su vez generar la impresión de que las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento son otro instrumento más del arsenal de seguridad de un gobierno y que detrás de los servicios sociales se encuentran los organismos de inteligencia y de policía.

38. A pesar del entramado de medidas adoptadas, desde el plano mundial hasta el local, parece haber una falta total de supervisión y muy pocos mecanismos para colmar las lagunas y promover un enfoque basado en el estado de derecho y los derechos humanos para prevenir y contrarrestar el extremismo violento. Tal y como ya ha señalado la Relatora Especial⁸³, los avances mundiales y regionales para prevenir y contrarrestar el extremismo violento se enmarcan en la rúbrica del “derecho blando”, con escasa supervisión efectiva y prácticamente ninguna evaluación desde el punto de vista de los derechos humanos ni análisis comparativo en materia de creación o de aplicación. En el plano interno, muchas de las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento son también “derecho blando”, lo que significa que no están sometidas al escrutinio parlamentario ni público, ni cuentan con una asignación presupuestaria específica, lo que dificulta hacer un análisis presupuestario desde la perspectiva de los derechos humanos. A nivel mundial, hay pocos o ningún mecanismo de rendición de cuentas ni vías de recurso efectivas y accesibles cuando las denuncias de violaciones de los derechos humanos derivan de la aplicación de medidas y políticas destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento.

V. Repercusiones específicas

A. El género y las actividades para prevenir y contrarrestar el extremismo violento

39. En su Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, el Secretario General destacó la importancia de la igualdad de género en la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas porque no era una coincidencia que las sociedades para las que los indicadores de igualdad de género eran más elevados fueran menos vulnerables al extremismo violento⁸⁴. Un enfoque holístico e interseccional que se ocupase de la relación entre el género y el extremismo violento se fijaría en el respeto de los derechos humanos de la mujer, o su no respeto, en la desigualdad estructural, en los factores de género que favorecen los conflictos armados y en la relación entre las masculinidades violentas y hegemónicas y el surgimiento del extremismo violento⁸⁵.

40. Se ha producido un claro aumento de las políticas y programas que tratan la dimensión de género del extremismo violento⁸⁶, pero sin medidas de seguimiento y evaluación sistemáticas que permitan evaluar el buen fundamento de estos programas, sus repercusiones o su conformidad con los instrumentos de derechos humanos. Lamentablemente, la prioridad dada a la mujer como sujeto y vehículo de las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento rara vez se ha basado en sus derechos a la no discriminación y la igualdad, sino que responde a la lógica estratégica de que actuar de este modo permite entender de manera más completa las causas del extremismo violento y diseñar estrategias más localizadas y creíbles para contrarrestar el terrorismo, una forma de

⁸² Describir un programa orientado a las mujeres y destinado a prevenir y contrarrestar el extremismo violento como “una medida para el empoderamiento de las mujeres” es mendaz y éticamente sospechoso.

⁸³ A/74/335.

⁸⁴ A/70/674, párr. 53.

⁸⁵ Melissa Johnston y Jacqui True, “Misogyny and violent extremism: implications for preventing violent extremism”, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 2019.

⁸⁶ Fionnuala Ní Aoláin y Jayne Huckerby, “Gendering counterterrorism: how to and how not to (part II)”, *Just Security*, 3 de mayo de 2018.

instrumentalización que preocupa profundamente a la Relatora Especial⁸⁷. El claro interés en utilizar a la mujer como medio para mejorar la lucha contra el terrorismo implica un riesgo de usurpación de otros ámbitos de acción, focalizando la atención en “la mujer” de manera tan estrecha que se distrae la atención de las realidades estructurales de carácter más general que producen desigualdad, exclusión y violencia de género.

41. Resulta aún más problemático desde el punto de vista ético cuando se anuncia que los programas destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento están destinados al empoderamiento de la mujer o a la formación práctica en beneficio de las mujeres, ocultando los motivos de seguridad que impulsan la actividad y, en última instancia, haciendo que cualquier evaluación creíble carezca de valor. Igualmente, hay un elemento claramente patriarcal en atribuir a las mujeres el papel de guardianas de los hombres y niños de sus comunidades —como madres, esposas y hermanas— a través de políticas y programas destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento. Varios comentaristas han subrayado los riesgos que corren las mujeres y las niñas cuando se las convierte en beneficiarias de primera línea de esas políticas, en particular cuando existe la percepción de que esos imperativos de política obedecen a las preferencias de Estados poderosos en materia de política exterior. Cada vez más, en entornos muy complejos, socialmente conservadores e inestables, las mujeres se encuentran en una poco envidiable posición de primera línea en los esfuerzos destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento. En la actualidad, esas intrusiones también se producen con asiduidad en los entornos más íntimos —consultorios médicos, aulas, tribunales de familia, centros maternoinfantiles y la vida familiar—, lo que constituye oficialmente una violación de los derechos a la intimidad, a la vida familiar, a la educación y a la salud, protegidos por el derecho internacional⁸⁸. Las ONG dirigidas por mujeres informan de que las fuentes de financiación en múltiples entornos frágiles y afectados por conflictos están vinculadas a programas relacionados con el objetivo de prevenir y contrarrestar el extremismo violento. En lugar de una puesta en peligro de los derechos más fundamentales de las mujeres y las niñas (la vida y la seguridad) lo que debería suceder es una reforma económica, social y política general en aquellas comunidades marginales que presentan un riesgo de generar terroristas⁸⁹.

B. Sociedad civil

42. Hacer frente los escollos que plantean las actividades para prevenir y contrarrestar el extremismo violento supone reflexionar sobre los retos a los que se enfrenta la sociedad civil en los contextos de lucha contra el terrorismo. Al hacer avanzar la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo, la participación de la sociedad civil allana el camino para la adopción de estrategias de prevención más eficaces, tanto por la vía de la resistencia a la acción terrorista como por la de la mitigación del atractivo del extremismo radical o violento. La implicación de la sociedad civil significa una atención constante a la defensa del estado de derecho, a la adopción de valores basados en los derechos humanos, a la protección de los más vulnerables y marginados y a la defensa de quienes son blanco de las medidas antiterroristas: personas y grupos que a veces son objeto de vilipendio y exclusión debido a sus opiniones o a la percepción de la amenaza que representan, pero cuya humanidad exige igualmente la protección de sus derechos humanos y su dignidad inherente. Cuando las organizaciones de la sociedad civil dan voz a los marginados y vulnerables, incluidas las víctimas del terrorismo, están ofreciendo una vía constructiva hacia la rendición de cuentas y la transparencia en la labor antiterrorista, entre otras cosas mediante el activismo, la educación, la investigación, la supervisión y la asociación con los gobiernos.

⁸⁷ Véase Jayne Huckerby, “Feminism and international law in the post-9/11 era”, *Fordham International Law Journal*, vol. 39, núm. 3.

⁸⁸ Fatima Ahdash, “The interaction between family law and counter-terrorism: a critical examination of the radicalization cases in the family courts” *Child and Family Law Quarterly*, vol. 30.

⁸⁹ Katherine E. Brown, *Gender, Religion, Extremism: Finding Women in Anti-Radicalization*, (Oxford University Press, 2020).

43. Sin embargo, el espacio cívico se está reduciendo y en muchas partes del mundo se encuentra bajo una presión constante. Las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento funcionan cada vez más como dispositivo para silenciar a los agentes de la sociedad civil, limitar su alcance y tomarlos como blanco cuando, paradójicamente, el Estado ve en la defensa de los derechos humanos una forma de “extremismo”, lo que da a los Estados el margen de maniobra —permitido por la falta de una definición acordada a nivel mundial de lo que constituye el extremismo violento— para actuar contra los agentes de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos, por considerarlos “extremistas”. Cada vez es más evidente que los defensores de los derechos humanos son blanco de las estrategias destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento puestas en práctica por aquellos gobiernos conscientes de las ventajas de la nueva nomenclatura para atacar a quienes no están de acuerdo con ellos.

44. Menos preocupante, pero igualmente cierto, es que los gobiernos ven en los agentes de la sociedad civil un vehículo para promover las políticas destinadas a contrarrestar el extremismo violento y han convertido los esfuerzos de la sociedad civil en un programa de enfoque descendente para prevenir y contrarrestar el extremismo violento con fines políticos o de seguridad⁹⁰. La acción de los gobiernos se centra especialmente en las mujeres y las niñas y pasa por alto enteramente las vulnerabilidades que esta apropiación o instrumentalización impone a una población generalmente marginada desde el punto de vista jurídico, político y económico⁹¹. En particular, la falta de cooperación puede interpretarse como una vulnerabilidad o simpatía hacia el extremismo, y rara vez como una forma de supervivencia independiente y un compromiso con el espacio singular, neutral y no tergiversado⁹².

45. Sin embargo, no debemos dejar de lado la importancia y las funciones de las comunidades locales y de las personas más vulnerables y afectadas por el extremismo. No es solo que las intervenciones a nivel local sean más eficaces, sino que también implican e involucran a nivel local, en toda su complejidad, en la tarea de diseñar y aplicar políticas, sosteniendo a las comunidades locales y a la sociedad civil en los entornos más tensos y frágiles. Paradójicamente, esas son a menudo las comunidades más expuestas a carecer de financiación y apoyo por el efecto en cascada del enfoque basado en los riesgos aplicado a la financiación del terrorismo y debido a la falta de una exención humanitaria general. Debe situarse a los usuarios finales en el centro del proceso, y quienes se encuentran en la periferia deben desempeñar un papel de apoyo⁹³.

VI. Programas de las Naciones Unidas

46. Las Naciones Unidas han desempeñado un papel destacado en la promoción de las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento. En el plano nacional, varias entidades de las Naciones Unidas, entre ellas el PNUD, la UNESCO, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), aportan apoyo directo y aportan conocimientos especializados para la creación, la aplicación y el funcionamiento de programas destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento. Además de adoptar este concepto mediante resoluciones y a través del Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, las Naciones Unidas, han ayudado a los Estados Miembros a elaborar planes de acción nacionales y han establecido el Grupo de Trabajo sobre la Labor para Prevenir y Contrarrestar el Extremismo Violento que Conduce Terrorismo. En la actualidad hay más de 400 proyectos destinados a prevenir y

⁹⁰ Anne Charbord y Fionnuala Ní Aoláin, “The role of measures to address terrorism and violent extremism on closing civic space”, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota, 2019.

⁹¹ Véase <https://icsr.info/2018/07/23/from-daesh-to-diaspora-tracing-the-women-and-minors-of-islamic-state/>.

⁹² Annemarie van de Weert y Quirine A. M. Eijkman, “Subjectivity in detection of radicalization and violent extremism: a youth worker’s perspective” *Behavioural Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 11, núm. 3.

⁹³ PNUD, informe sobre Oslo II, recomendaciones.

contrarrestar el extremismo violento cuya ejecución corre a cargo de 18 entidades de las Naciones Unidas, que benefician a más de 90 Estados Miembros de todas las regiones del mundo y que se refieren a las 7 esferas prioritarias recomendadas en el Plan de Acción. En su calidad de signataria del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas, la Relatora Especial trabaja en una serie de cuestiones que tienen que ver con las actividades para prevenir y contrarrestar el extremismo violento, y es además miembro del Grupo de Trabajo. Observa, sin embargo, que no se proporcionan a la titular del mandato recursos o capacidad administrativa propios que permitan su participación, y que la capacidad de participar plenamente en la supervisión de los derechos humanos se ve considerablemente limitada por la falta de recursos.

47. El elevadísimo número de proyectos destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento que figuran en el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas puede explicarse, en parte, por el hecho de que prevenir y contrarrestar el extremismo violento no es algo totalmente nuevo para las Naciones Unidas. Abarca cuestiones que se abordaron explícitamente en los pilares primero y cuarto de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo⁹⁴, así como cuestiones que se encuentran entre sus valores fundamentales, en particular la paz, el desarrollo, la educación y el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Numerosos funcionarios de las Naciones Unidas han confirmado a la Relatora Especial que muchas de las cuestiones que antes se trataban individualmente se abordan ahora bajo el estandarte de las medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento. El PNUD ha subrayado que se trata de una nueva era en las Naciones Unidas, en la que la estrategia de la Organización para luchar contra el terrorismo interactúa con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁹⁵. La mayoría de los Objetivos son colectivamente pertinentes para promover soluciones duraderas con miras a la prevención del extremismo violento.

48. Sin embargo, la Relatora Especial señala varios riesgos inherentes a ese enfoque. El objetivo de prevenir y contrarrestar el extremismo violento se persigue desde una óptica centrada en la seguridad. A través del lenguaje relacionado con las actividades para prevenir y contrarrestar el extremismo violento, se han ido introduciendo institucionalmente nuevos imperativos y conceptos operacionales. La UNODC define el extremismo violento como una ideología que acepta el uso de la violencia para la consecución de objetivos que son generalmente de naturaleza social, racial, religiosa y/o política. Observa que el extremismo violento se refiere específicamente a conductas e ideas que puede conducir a la comisión de actos de terrorismo⁹⁶. La UNESCO hace referencia a las creencias y acciones de las personas que utilizan o son partidarias de utilizar la violencia para alcanzar objetivos ideológicos, religiosos o políticos, lo cual puede incluir el terrorismo y otras formas de violencia de motivación política⁹⁷. Afirma que la “mano dura” no es suficiente para contrarrestar unas amenazas que se basan en una visión exclusiva del mundo y obedecen a falsas interpretaciones de la fe, alimentadas por el odio y la intolerancia⁹⁸. Ese enfoque conduce a que la labor propia de las Naciones Unidas sobre cuestiones fundamentales —los derechos humanos, el desarrollo, el estado de derecho y la educación— adopte un cariz securitario. Y lo que es más importante, conduce a que la acción legítima e imparcial de las Naciones Unidas se vea empañada por conceptos potencialmente discriminatorios, excluyentes y políticamente cargados, lo que convierte dicha acción en “una acción de las Naciones Unidas, infectada por políticas de seguridad dirigidas a la lucha contra el extremismo”. Esto puede tener graves consecuencias para muchos programas y afectar a la elección de asociados de la sociedad civil (exclusión), la forma en que se diseñan y se plantean las propuestas de financiación (securitización) y los beneficiarios de esos programas, tanto en lo que respecta al lugar en que se ejecutan los programas como a la percepción que se tiene de los beneficiarios (estigmatización). Afrontar esta cuestión con un enfoque unitario para todo el sistema de las Naciones Unidas,

⁹⁴ A/70/674, párr. 7.

⁹⁵ PNUD, informe sobre Oslo II.

⁹⁶ UNODC, “Guidelines for the Central Asian preventing violent extremism network”, 2019.

⁹⁷ UNESCO, “Preventing violent extremism through education: a guide for policymakers”, 2017.

⁹⁸ UNESCO, “UNESCO in action: preventing violent extremism worldwide”, 2018.

o con eslóganes del tipo “salvar la brecha” o “derrubar los silos”, con los que se sitúa a la seguridad en el mismo plano que el desarrollo, los derechos humanos y la acción humanitaria, o incluso en un plano superior, puede constituir una securitización de toda la acción de las Naciones Unidas.

49. Otro riesgo es que las Naciones Unidas adopten sin crítica alguna este concepto con las múltiples implicaciones que conlleva sobre el terreno. Para algunos Estados, prevenir y contrarrestar el extremismo violento es un instrumento de política exterior, desplegado a través de la ayuda para el desarrollo, por ejemplo, o un instrumento para influir en la ideología o la identidad religiosa o política, lo cual le confiere un carácter inherentemente subjetivo. Si no hay un mecanismo de examen o rendición de cuentas, el resultado puede ser que las Naciones Unidas legitimen, consientan y faciliten la adopción de medidas destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento que violen claramente los derechos humanos básicos y las libertades fundamentales y que la Organización abandone su papel fundamental de salvaguardia del derecho internacional de los derechos humanos. La Relatora Especial ha visto de primera mano la forma en que las Naciones Unidas y las entidades regionales prestan su participación y apoyo a programas destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento, entendido según definiciones que figuran en leyes nacionales y prácticas conexas que infringen los tratados internacionales de derechos humanos y conculcan directamente los derechos fundamentales, como los programas que se ocupan del “extremismo”, algo que directamente pone en entredicho la integridad de las Naciones Unidas y la aplicación de su política de diligencia debida.

50. La Relatora Especial sigue insistiendo en que los recursos suministrados en la esfera de los derechos humanos para las labores de inventario, análisis comparado e implementación de medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento son escasos y totalmente insuficientes para responder a la magnitud del reto que esto supone para los derechos humanos. La magnitud de la labor de programación por sí sola requiere una capacidad y supervisión en materia de derechos humanos sostenidas, estructuradas y bien dotadas de recursos. Una Relatora Especial a tiempo parcial y desprovista de recursos constituye un bastión de los derechos humanos claramente insuficiente, algo que puede decirse también de los limitados recursos administrativos y financieros de que se dota a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, habida cuenta de la magnitud, amplitud y sustancia de los programas y políticas en cuestión.

51. La Relatora Especial agradece que el Consejo de Derechos Humanos la haya invitado, en su resolución 42/18, a reflexionar sobre los efectos del terrorismo en su labor, y sigue estudiando detenidamente cómo atender dicha invitación de manera sustantiva. Destaca su implicación continua, sostenida y estructurada en lo que respecta a los derechos de las víctimas del terrorismo. Mientras tanto, recuerda lo declarado sobre el tema en su informe anterior⁹⁹. Además, la Relatora Especial observa que, tras examinar un proyecto de informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos solicitado por el Consejo en su resolución 34/8, sobre los efectos negativos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos, observó que dicho informe se basaba en un análisis jurídico fundamentalmente erróneo en lo referente al derecho y la práctica de los derechos humanos. Contiene una serie de inexactitudes jurídicas y una serie de incoherencias que parecen incompatibles con el consenso existente entre los Estados acerca del ámbito de aplicación del derecho internacional de los derechos humanos. Utilizando los recursos de que dispone, la Relatora Especial prevé seguir reflexionando sobre el asunto y pronunciarse al respecto en más detalle.

VII. Conclusiones y recomendaciones

52. **La Relatora Especial formula las siguientes recomendaciones:**

a) **Todos los aspectos de las prácticas de los Estados en materia de seguridad, incluidas las destinadas a prevenir o contrarrestar el extremismo violento, deben ajustarse al derecho internacional de los derechos humanos; los objetivos de**

⁹⁹ A/HRC/40/52, párr. 29.

prevenir y contrarrestar el extremismo violento no deben utilizarse nunca para sofocar la disidencia política pacífica, la crítica o la protesta no violenta ni servir de base para enjuiciar a nadie por participar en actos de expresión y promoción de carácter no violento; el derecho absoluto a la libertad de creencia religiosa debe respetarse en todo momento; la práctica religiosa debe estar protegida y nunca debe ser objeto del derecho penal;

b) Los Estados que regulan el “extremismo” en sus leyes, políticas, programas o prácticas deberían derogar esas disposiciones, que no tienen cabida en el derecho internacional, y el derecho interno debe atenerse a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad;

c) Se alienta a los Estados a tomar medidas para hacer frente a las condiciones generales que propician el extremismo violento y el terrorismo, entre ellas una gobernanza débil, las violaciones de los derechos humanos, un estado de derecho deficiente y la corrupción; solo una labor sostenida que aborde la complejidad de esas condiciones permitirá hacer frente con éxito al extremismo violento;

d) Todas las entidades de las Naciones Unidas que participen en programas destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento deben asegurarse de que las prácticas y programas se ajusten al derecho internacional de los derechos humanos y a las políticas de diligencia debida de las Naciones Unidas; esas obligaciones son reales y deben ser objeto de una supervisión adecuada, efectuada en particular por entidades que realicen una labor sustancial y sostenida en materia de programación para prevenir y contrarrestar el extremismo violento, entre ellas la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, la UNODC, ONU-Mujeres y la UNESCO;

e) Los Estados deben velar por que las políticas y programas destinados a prevenir el extremismo violento se basen en pruebas y sean científicamente sólidos, y deberían establecer mecanismos de seguimiento y evaluación rigurosos, sistemáticos e independientes para esas políticas y programas que constituyan herramientas clave para medir la eficacia y aumentar la transparencia y rendición de cuentas;

f) Todas las políticas y prácticas nacionales destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento deberían regirse por un marco jurídico claro y acorde con el derecho de los derechos humanos y estar sujetas a rigurosas medidas de seguimiento y evaluación, entre ellas un examen regular, independiente y periódico;

g) Se alienta a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo a que en las evaluaciones de los países aborde el abuso de leyes y prácticas referidas al “extremismo”, fenómeno que da lugar a violaciones continuas de los derechos humanos, tanto de aquellos que admiten suspensión como de los que no la admiten;

h) El Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas debería disponer la realización de evaluaciones diferenciadas y bien dotadas de recursos sobre los efectos que las políticas destinadas a prevenir y contrarrestar el extremismo violento tienen en los derechos humanos y la obligación de diligencia debida;

i) Los derechos humanos de las mujeres y las niñas deben quedar plenamente protegidos en los programas y las prácticas destinados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento;

j) Los Estados deberían establecer un marco jurídico claro que rija el secreto profesional y otras obligaciones de confidencialidad en el contexto de las medidas para contrarrestar el terrorismo y la radicalización hacia la violencia.