



Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de enero de 2016
Español
Original: inglés

Carta de fecha 18 de enero de 2016 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo

En nombre del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo, tengo el honor de presentar al Consejo de Seguridad un documento relativo a los estudios mundiales sobre la aplicación por los Estados Miembros de la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad.

Los estudios mundiales fueron preparados por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, de conformidad con el párrafo 6 de la resolución 2129 (2013) del Consejo de Seguridad.

El Comité agradecería que la presente carta y sus anexos se señalaran a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad y se publicaran como documento del Consejo.

(Firmado) Amr Abdellatif **Aboulatta**
Presidente

Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud
de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo



Anexo**Estudios mundiales sobre la aplicación de la resolución 1624 (2005)
del Consejo de Seguridad por los Estados Miembros****Índice**

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Cuestiones, tendencias y novedades relacionadas con la amenaza de incitación a cometer actos terroristas	4
A. Lugares de incitación y lucha contra la incitación	4
B. Enfoque de justicia penal	5
C. Enfoques alternativos	7
III. Medidas para prohibir por ley la incitación a cometer actos terroristas	8
IV. Prevención de la incitación	10
V. Cooperación internacional	12
A. Medidas para denegar cobijo	13
B. Intercambio de información	14
C. Seguridad de las fronteras internacionales	15
VI. Mejora del diálogo y lucha contra la incitación motivada por el extremismo y la intolerancia	16
A. Mejora del diálogo y ampliación del entendimiento	17
B. Participación de las comunidades locales y la sociedad civil en la lucha contra la incitación	18
C. Contraargumentos y comunicación estratégica	20
D. Medidas para impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes les prestan apoyo	20
E. Papel de las víctimas en la lucha contra la incitación	22
F. Papel de las mujeres y los jóvenes en la lucha contra la incitación	22
VII. Derechos humanos y resolución 1624 (2005)	23
VIII. Conclusiones y recomendaciones	24

I. Introducción

1. En su resolución 2129 (2013), el Consejo de Seguridad encargó a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo que preparase, antes del 31 de diciembre de 2015, versiones actualizadas de sus estudios mundiales sobre la aplicación de la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad. El primer estudio (S/2012/16) fue aprobado por el Comité contra el Terrorismo el 30 de diciembre de 2011 y se presentó al Consejo de Seguridad el 6 de enero de 2012. La presente versión del estudio toma en consideración el mandato de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo contenido en la resolución 2129 (2013) del Consejo de que determinase “las cuestiones incipientes, tendencias y novedades relacionadas con las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) y al mismo tiempo tenga en cuenta la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, según proceda, a todos los niveles, en consulta con los asociados pertinentes, y que asesore al Comité contra el Terrorismo sobre maneras prácticas para que los Estados Miembros apliquen las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005)”.

2. La resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad se ocupa fundamentalmente de la amenaza que supone la incitación a cometer un acto o actos de terrorismo. En este sentido, el presente estudio examina todos los elementos de la parte dispositiva de la resolución 1624 (2005) y termina con conclusiones y recomendaciones para su mejor aplicación. La cuestión de los derechos humanos se examina de manera independiente hacia el final del estudio, pero también se aborda periódicamente en todo el documento.

3. Debe recordarse asimismo que la aplicación efectiva de la resolución 1624 (2005) fue citada por el Consejo de Seguridad como un factor importante en la aplicación efectiva de su resolución 2178 (2014), en la que el Consejo aborda y procura eliminar la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros. Los actos de incitación son con frecuencia un factor que precipita la decisión de las personas que resuelven viajar a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo. En su resolución 2178 (2014), el Consejo pidió al Comité que, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el terrorismo, “determine cuáles son las principales carencias en la capacidad de los Estados Miembros para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001) y 1624 (2005) que pueden obstaculizar la capacidad de los Estados para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, y determine cuáles son las buenas prácticas para ello en la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005)”. Así pues, en el presente estudio también se considera la manera en que la aplicación efectiva de la resolución 1624 (2005), o su aplicación ineficaz, podrían repercutir en los intentos de detener el flujo de esos combatientes.

4. El presente estudio se compiló sobre la base de información procedente de una amplia variedad de fuentes, entre ellas la información contenida en los informes preparados por la Dirección Ejecutiva después de visitar los Estados para evaluar la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005). Al 1 de noviembre de 2015, la Dirección Ejecutiva había realizado un total de 106 visitas a más de 90 Estados (incluidas las visitas de seguimiento) en nombre del Comité. El estudio se basa también en los datos reunidos por la Dirección Ejecutiva en su diálogo con los Estados fuera del contexto de las visitas a los países. Se hace referencia a los

informes presentados por los Estados sobre su aplicación de la resolución 1624 (2005), aunque algunos ya no tienen vigencia¹. Otras fuentes valiosas fueron la base de datos sobre la legislación contra el terrorismo de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la base de datos del Comité de Expertos sobre Terrorismo del Consejo de Europa. La Dirección Ejecutiva también agradece la información presentada por varias organizaciones asociadas, entre ellas el Consejo de Europa, el Centro Antiterrorista de la Comunidad de Estados Independientes, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Unidad de Acción contra el terrorismo (Departamento de Amenazas Transnacionales) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Estructura Regional contra el Terrorismo de la Organización de Cooperación de Shanghái.

II. Cuestiones, tendencias y novedades relacionadas con la amenaza de incitación a cometer actos terroristas

A. Lugares de incitación y lucha contra la incitación

5. Desde la publicación del primer informe mundial sobre la aplicación de la resolución 1624 (2005), el uso que de Internet y otras tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han hecho los grupos terroristas y sus partidarios ha producido un aumento considerable de la incitación a cometer actos terroristas y la glorificación de tales actos, entre otros por parte del Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIL), conocido también como Daesh; Al-Qaida; Al-Shabaab; y algunos grupos terroristas en el Oriente Medio y en otros lugares. En los últimos años se han cargado mediante las TIC millares de sitios web, vídeos y mensajes selectivos destinados a potenciar el apoyo a los grupos terroristas. Cualquiera tiene acceso a ellos sin costo alguno, no solo los curiosos, sino quienes están contemplando la posibilidad de participar en actividades terroristas. Los mensajes de incitación y reclutamiento no solo se transmiten mediante los diversos dominios públicos disponibles (por ejemplo, YouTube, Facebook y Twitter), sino también a través de canales cifrados y la “Internet oscura”. Ello obstaculiza los esfuerzos de los organismos de inteligencia y de aplicación de la ley para encontrar a los autores. En un informe reciente sobre los combatientes terroristas extranjeros, preparado por el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) relativa a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas, el Equipo declaró que, “si bien la mayoría de los Estados Miembros señala que el contacto personal directo sigue siendo un elemento fundamental de la mayoría de los procesos de radicalización y reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros, Internet y las redes sociales desempeñan una función crucial” (S/2015/358, párr. 53).

6. Los mensajes destinados a promover la radicalización que conduce a la violencia son también transmitidos en “tiempo real” en las instituciones educativas, culturales y religiosas, en las cárceles y en entornos comunitarios normales. A pesar

¹ Al 1 de noviembre de 2015, un total de 117 Estados habían presentado informes al Comité sobre su aplicación de la resolución 1624 (2005). La Dirección Ejecutiva también mantiene un archivo de informes complementarios presentados por 35 Estados en relación con la preparación del primer estudio sobre la aplicación a nivel mundial, en 2011.

de que todos esos mensajes no lleguen al nivel de incitación penal según las leyes nacionales y pueden ampararse en el derecho a la libertad de expresión, muchos contribuyen en alguna medida a convencer a las personas de dar el paso que los conduce a la actividad terrorista. La incitación, por tanto, se ha convertido en un problema generalizado que exige una respuesta urgente y decidida.

7. Para hacer frente a la amenaza, los Estados y otros agentes, incluidos los medios de comunicación, la sociedad civil y religiosa, la comunidad empresarial y las instituciones educativas, están elaborando activamente enfoques nuevos e innovadores. Entre ellos se incluyen métodos para detectar y prevenir la incitación, así como estrategias para contrarrestar los mensajes de los terroristas y los extremistas violentos. En su resolución 1624 (2005), el Consejo de Seguridad exhortó a los Estados a adoptar tres medidas diferenciadas contra la incitación: prohibirla, prevenirla y combatir la incitación motivada por el extremismo y la intolerancia. Se han logrado avances importantes en los tres ámbitos en los últimos cuatro años.

8. Una de las novedades más destacadas es la batalla por los corazones y las mentes. Como parte de su respuesta a la multiplicación de los mensajes terroristas por conducto de las TIC en los últimos años, los Estados han dedicado importantes recursos a crear nuevos enfoques para contrarrestar estos mensajes. Entre estos se incluyen las comunicaciones que desafían y refutan los mensajes de los terroristas, así como otras que promueven una visión alternativa. Estos esfuerzos parecen prometedores, aunque tal vez los gobiernos no sean los mejores mensajeros en este ámbito. El sector privado y la sociedad civil pueden ofrecer un mayor potencial, y también ellos vienen trabajando seriamente en la elaboración de estrategias comunicacionales para desacreditar los mensajes terroristas. Una ventaja de la que gozan las organizaciones de la sociedad civil es que suelen despertar confianza en las comunidades locales. En una conferencia regional sobre la lucha contra el extremismo violento, celebrada en Nairobi del 25 al 28 de junio de 2015 y patrocinada por el Gobierno de Kenya para los Estados de África Oriental, se dedicó un día a una sesión de capacitación sobre técnicas para contrarrestar mensajes dirigida a grupos de la sociedad civil de carácter comunitario, que fue impartida por una organización no gubernamental internacional. Al término de la sesión, se entregó un premio consistente en ayuda en especie al grupo que elaboró las ideas más creativas para una propuesta de campaña en los medios de comunicación. El futuro de la lucha contra la incitación bien puede encontrarse en un mejor desarrollo de este tipo de iniciativas, más que en un enfoque puro de aplicación de la ley.

B. Enfoque de justicia penal

9. Al mismo tiempo, sin embargo, los Estados también están reforzando sus iniciativas para aplicar prohibiciones penales contra la incitación y castigar a los culpables de esa conducta. En esas medidas se centra el párrafo 1 de la resolución 1624 (2005) del Consejo. En ciertos casos, son, sin duda, una respuesta adecuada a la amenaza de incitación. El derecho internacional de los derechos humanos prevé restricciones a la libertad de expresión siempre que los Estados cumplan con algunos requisitos estrictos². La Dirección Ejecutiva está al corriente de varios casos

² De conformidad con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades

en que los Estados han iniciado procesos penales contra personas sospechosas de haber cometido actos de incitación que han dado lugar a condenas penales³.

10. Sin embargo, en algunos casos, el enfoque de aplicación de la ley puede resultar menos eficaz que otras medidas e incluso ser contraproducente. Encarcelar a las personas por expresar sus opiniones puede hacer que se conviertan en héroes o mártires de una causa. En un seminario regional sobre el tema “Problemas de política en el enjuiciamiento y la prevención del terrorismo” ofrecido por la Dirección Ejecutiva para fiscales de la lucha contra el terrorismo de los Estados de África Oriental y celebrado en Dar es Salaam del 26 al 28 de febrero de 2013, varios participantes afirmaron que, para el enjuiciamiento de delitos cautelares, el contexto era fundamental. El enjuiciamiento de delitos basados en la “expresión”, afirmaron, no siempre era la mejor opción. Las cuestiones fundamentales eran la intención de quien transmitía el mensaje y el riesgo objetivo de que las opiniones expresadas pudiesen transformarse en acciones concretas.

11. Por supuesto que una de las principales preocupaciones respecto de las medidas adoptadas por el Estado contra un presunto delito de incitación es que, en algunos casos, el comportamiento que se castiga podría no ser incitación en absoluto sino alguna otra forma de expresión que un Estado considera objetable, como la disidencia política o la apología de convicciones u opiniones controvertidas que, de por sí, no crean un peligro de violencia terrorista. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han dejado en claro que el delito de incitación a cometer actos terroristas debe aplicarse únicamente a las comunicaciones que están dirigidas concretamente a incitar a la violencia, a fin de no vulnerar el derecho a la libertad de expresión. Han pasado cinco años desde que el ex Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo citó la definición que figura en el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo como una buena práctica para la tipificación de la incitación (o “provocación pública”) (véase A/HRC/16/51, párrs. 29 a 32). El artículo 5 del Convenio establece que “se entenderá por ‘provocación pública para cometer delitos terroristas’ la difusión o cualquier otra forma de puesta a disposición del público de mensajes con la intención de incitar a cometer delitos terroristas, cuando ese comportamiento, ya preconice directamente o no la comisión de delitos terroristas, cree peligro de que se puedan cometer uno o varios delitos”. Algunos Estados aplican una definición más restrictiva al requerir que el peligro creado por la presunta incitación sea “inminente”. Otros se inclinan en la dirección opuesta, que tipifica como delito no solo la incitación en sí misma, sino también la glorificación o apología de los actos terroristas, así como las declaraciones que deshumanizan a las víctimas del terrorismo. Aducen que esa expresión crea el peligro de reiteración de actos terroristas.

especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

³ Véase, por ejemplo, “British mother of six jailed for inciting terrorism on social media”, Deutsche Welle (DW), 11 de diciembre de 2014; se puede consultar en www.dw.com/en/british-mother-of-six-jailed-for-inciting-terrorism-on-social-media/a-18124186; y “In a first for Spain, a woman is convicted for inciting terror over Twitter”, *New York Times*, 23 de febrero de 2014; se puede consultar en www.nytimes.com/2014/02/23/world/europe/in-a-first-for-spain-a-woman-is-convicted-of-inciting-terror-over-twitter.html?_r=1.

12. Lo que está claro es que, si bien la represión de presuntos actos de incitación es apropiada en algunos casos, debe abordarse con cautela, ya que su aplicación incorrecta podría dar lugar a un resultado contrario al que se busca, alimentando un discurso de quejas contra la represión injustificada que podría conducir a una mayor radicalización dentro de determinados grupos o comunidades. Es por esta razón que, sin lugar a dudas, el Consejo de Seguridad, al aprobar su resolución 1624 (2005), adoptó la medida entonces sin precedentes de afirmar, en el párrafo 4, que los Estados debían asegurarse de que las medidas que adoptasen para aplicar los párrafos 1, 2 y 3 de la resolución se ajustaran a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario”.

C. Enfoques alternativos

13. Por todas estas razones, muchos Estados también han atendido el llamamiento hecho por el Consejo en su resolución 1624 (2005) de prevenir y contrarrestar la incitación dentro del marco del respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Han tratado de lograrlo mediante enfoques amplios que incluyen la utilización de medidas no represivas. Como se ha señalado anteriormente, una de esas medidas es contrarrestar los mensajes de manera eficaz. Otra medida es reunir a los gobiernos y agentes no gubernamentales, incluidos líderes comunitarios locales y la sociedad civil, para socavar la incitación abordando las condiciones que propician la propagación del terrorismo, como se señala en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (véase la resolución 60/288 de la Asamblea General, en anexo), y formular estrategias para hacer frente a esas condiciones de tal manera que quienes abogan por la violencia terrorista queden marginados. Este enfoque se condice con el llamamiento realizado por el Consejo de Seguridad a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo en su resolución 2129 (2013) a que colabore con los Estados Miembros para que, “de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, preparen estrategias que incluyan medidas contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo motivados por el extremismo y la intolerancia, y faciliten la prestación de asistencia técnica para aplicar la resolución, como se pide en la resolución 1624 (2005) y en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”.

14. A este respecto, la Dirección Ejecutiva viene organizando desde 2010 una serie de talleres regionales y nacionales sobre la aplicación de la resolución 1624 (2005). Estos talleres se han centrado no solo en la prohibición penal de la incitación, sino también en la prevención y la lucha contra ella, entre otras cosas mediante asociaciones estratégicas con los medios de comunicación, la sociedad civil y religiosa, la comunidad empresarial y las instituciones educativas. En colaboración con el Centro Internacional para la Lucha Contra el Terrorismo de La Haya y, más recientemente, la fundación Human Security Collective, con sede en los Países Bajos, la Dirección Ejecutiva ha facilitado la realización de talleres regionales en Taskent, para los Estados de Asia Central (diciembre de 2010, en cooperación con la OSCE); en Nairobi, para los Estados de África Oriental (noviembre de 2011); en Rabat, para los Estados de las regiones del Magreb y el Sahel (julio de 2012); y en Argel, para los Estados de África Septentrional (junio de 2013). En cooperación con el Gobierno de Kenya, se celebraron dos talleres nacionales sobre la resolución 1624 (2005) en Nairobi (mayo de 2014) y Mombasa

(enero de 2015), y en cooperación con el Gobierno de Túnez se organizó un tercero los días 3 y 4 de noviembre de 2015 en la ciudad de Túnez. Se han previsto más talleres para los próximos meses. El objetivo principal de estas actividades ha sido mostrar que, a fin de contrarrestar eficazmente la incitación a cometer actos terroristas, los Estados deberían contemplar la aplicación de un enfoque integral, que combine las medidas de aplicación de la ley con otras medidas para prevenir y combatir la incitación motivada por el extremismo y la intolerancia.

III. Medidas para prohibir por ley la incitación a cometer actos terroristas

15. En el párrafo 1 a) de la resolución 1624 (2005), el Consejo de Seguridad instó a todos los Estados a que adoptasen las medidas que fueran necesarias y adecuadas y conformes con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional para prohibir por ley la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo. Al igual que hace cuatro años, los Estados siguen enfocando este problema jurídico de diferentes maneras. Al 1 de noviembre de 2015, al menos 76 Estados en todo el mundo habían tipificado expresamente la incitación a cometer un acto o actos de terrorismo en su legislación nacional como un delito autónomo. Muchas de estas disposiciones se adoptaron después de la aprobación de la resolución 1624 (2005) y, en la mayoría de esos casos, forman parte de leyes más amplias de lucha contra el terrorismo. Muchos Estados que no tienen leyes con disposiciones que tipifican expresamente como delito la incitación a cometer actos terroristas han promulgado leyes penales que prohíben la incitación a cometer cualquier delito que, en opinión de esos Estados, sirva a su vez para prohibir la incitación a cometer actos terroristas (en los casos en que esos actos también están tipificados como delito en esos Estados). Sobre la base de lo anterior, la Dirección Ejecutiva ha llegado a la conclusión de que al menos 135 Estados en todo el mundo han efectivamente prohibido por ley la incitación a cometer actos terroristas.

16. No obstante, la Dirección Ejecutiva considera que la capacidad de llevar ante la justicia a las personas culpables de incitación aumentaría si más Estados tipificaran expresamente como delito la incitación a cometer un acto o actos de terrorismo en su legislación nacional. Más aún, como se explica a continuación, la Dirección Ejecutiva cree que el derecho a la libertad de expresión estaría mejor protegido si tales disposiciones exigieran expresamente tanto un elemento subjetivo (intención) como un elemento objetivo (creación del peligro de que se cometa un acto terrorista). Por consiguiente, considera que puede mejorarse la legislación pertinente en la mayoría de los Estados, aun cuando, a nivel mundial, el grado de aplicación de lo dispuesto en el párrafo 1 a) de la resolución 1624 (2005) es alto.

17. A este respecto, pueden formularse varias observaciones. La primera es que, sin lugar a dudas, el mejor enfoque para tipificar la incitación a cometer actos de terrorismo sigue siendo la adopción de disposiciones penales que incluyan un elemento subjetivo (intención) y un elemento objetivo (creación de un peligro). De hecho, pocas disposiciones nacionales sobre la incitación contienen ambos elementos. Una excepción notable se puede encontrar en algunos Estados que han ratificado el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo e incorporado en sus leyes nacionales su artículo 5 sobre “provocación pública”, según se explica en el párrafo 11.

18. La segunda observación es que un número pequeño pero apreciable de Estados siguen considerando la incitación exclusivamente como un delito accesorio e imputando responsabilidad jurídica únicamente si se ha cometido el delito principal (en este caso, un acto terrorista) o se ha hecho un intento de cometerlo. Esto dificulta más el enjuiciamiento de las personas por incitación a nivel nacional, así como la cooperación con otros Estados para hacer comparecer ante la justicia a las personas sospechosas de incitación. Un tipo de complicación diferente surge en los Estados que intentan abordar la incitación, al menos en parte, mediante disposiciones que prohíben la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Aun cuando esas disposiciones incorporen los requisitos del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estos pueden no ser suficientes para enjuiciar la incitación a cometer actos de terrorismo.

19. Una tercera observación se refiere a los delitos de “glorificación” o “justificación” del terrorismo, o su apología, que son delitos distintos de la incitación. Algunos Estados mencionan su prohibición de la glorificación como una de las medidas adoptadas para aplicar la resolución 1624 (2005). El Consejo de Seguridad, en el preámbulo de la resolución, condena “en los términos más enérgicos”, la incitación a la comisión de actos de terrorismo, y “repudia” los intentos de hacer apología de los actos de terrorismo que puedan incitar a la comisión de nuevos actos de terrorismo. La glorificación no se menciona en los párrafos de la parte dispositiva de la resolución. Esto puede deberse a que, en opinión de algunos Estados, el delito de glorificación no llega a traspasar el estricto umbral jurídico necesario para aplicarle sanciones penales, puesto que puede usarse contra discursos repugnantes que, sin embargo, no crean el peligro de que se cometan actos de terrorismo. Otros Estados arguyen que la glorificación puede tipificarse debidamente como delito, ya que crea un entorno propicio para la comisión de actos terroristas. Algunos Estados de Europa Occidental, Europa Oriental y África penalizan la glorificación, en ciertos casos sin especificar el requisito de la creación de un peligro. Recientemente, en respuesta a la creciente amenaza de la incitación, un Estado aumentó las penas que aplica a la glorificación trasladando el delito del código de la prensa al código penal. No cabe duda de que la glorificación de los actos terroristas es una forma de expresión deleznable que debe ser rechazada por todos los Estados. Sin embargo, los Estados deben actuar con sumo cuidado para garantizar que las penas que se aplican contra la presunta apología sean compatibles con el respeto del derecho a la libertad de expresión.

20. La mayor preocupación con respecto a las medidas adoptadas para prohibir la incitación sigue siendo el hecho de que, en algunos Estados, las disposiciones jurídicas aplicables en este contexto están redactadas en un lenguaje vago o demasiado general, lo que crea un grave riesgo de que su utilización conlleve la violación del derecho a la libertad de expresión. Tal es el caso en los Estados en que las leyes sobre incitación o los delitos de terrorismo subyacentes están redactados con expresiones vagas que se refieren, por ejemplo, a supuestas amenazas a la seguridad del Estado o la unidad nacional, sin exigir una relación directa con un acto de violencia. Estas disposiciones imprecisas desvinculan las medidas contra la incitación de los actos terroristas claramente definidos y, por lo tanto, crean el riesgo de que se apliquen indebidamente en contra de la expresión de opiniones políticas u otras formas de expresión protegidas. En algunos casos, los defensores de los derechos humanos, los periodistas y otras personas han sido blanco indebido

de esas medidas selectivas, con graves repercusiones para la protección de los derechos humanos.

21. La resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad es inequívoca cuando enfatiza la necesidad de asegurar el respeto de las obligaciones en materia de derechos humanos al aplicar sus disposiciones. Los delitos de incitación que se definen en términos generales e imponen responsabilidades penales por declaraciones que se describen sin mayores detalles como una amenaza a la seguridad nacional pueden conducir fácilmente a la vulneración del derecho a la libertad de expresión. Problemas similares pueden generarse en torno a leyes relativas al “extremismo” y el “apoyo material”. La Dirección Ejecutiva está al tanto de un número de Estados en que la legislación, que, según se dice, cumple los requisitos de la resolución 1624 (2005), crea un grave riesgo de violación del derecho a la libertad de expresión. En su diálogo con esos Estados, los insta a revisar esas disposiciones, idealmente en consulta con los órganos pertinentes de derechos humanos, en particular la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

22. Por último, en relación con la prohibición de la incitación, es de destacar que, en algunos Estados, las penas aplicables a los delitos de incitación son extremadamente duras, ya que permiten el encarcelamiento por períodos de hasta 30 años y, en al menos un caso, la aplicación de la pena de muerte. En el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece, entre otras cosas, que en los países en que no se haya abolido la pena capital, “solo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito”, y que esta pena “solo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente”. A este respecto, la Dirección Ejecutiva considera que la imposición de la pena de muerte en casos de incitación a la comisión de actos terroristas puede ser contraria a los requisitos del derecho internacional de los derechos humanos. También recuerda a los Estados el llamamiento de las Naciones Unidas para que se establezca una moratoria del uso de la pena de muerte, con miras a su ulterior abolición.

IV. Prevención de la incitación

23. En el párrafo 1 b) de la resolución 1624 (2005), el Consejo de Seguridad insta a todos los Estados a impedir la incitación. La tipificación es un medio eficaz de prevención, siempre que se respeten las obligaciones internacionales de derechos humanos pertinentes. La existencia de disposiciones claras y accesibles que prohíben la incitación sirve, entre otros objetivos, para impedir y prevenir los actos de incitación. Sin embargo, la prevención requiere más que la tipificación. En los diez años transcurridos desde la aprobación de la resolución 1624 (2005), los Estados han adoptado varios enfoques para fortalecer las acciones de prevención de la incitación a cometer actos terroristas.

24. Uno de los enfoques es mejorar la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las comunidades locales. La Dirección Ejecutiva ha recibido información de muchos Estados sobre las medidas que están adoptando para iniciar programas de policía de proximidad o reforzar los ya existentes, como parte de su enfoque para prevenir la incitación al terrorismo. La policía de proximidad permite a los Estados obtener información útil sobre las

actividades que se están realizando en las comunidades locales, en particular en lo que respecta a la incitación. Sin embargo, la mayoría de los Estados reconoce que la policía de proximidad no dará resultados si se utiliza puramente para reunir información. Evidentemente, las comunidades locales están profundamente preocupadas por las actividades delictivas que se están llevando a cabo en su seno y, por lo tanto, están motivadas para ayudar a prevenirlas. Para tener éxito, la policía de proximidad requiere un enfoque gradual que tenga en cuenta las preocupaciones de las comunidades y promueva la confianza. La Unión Europea ha defendido firmemente la policía de proximidad. Mediante el proyecto de empleo de la policía de proximidad para la prevención de la radicalización y el terrorismo, se definieron seis elementos necesarios para una policía de proximidad eficaz: a) atención; b) fiabilidad; c) capacidad de respuesta; d) competencia profesional; e) buenos modales; y f) imparcialidad⁴. La OSCE también ha destacado que la policía de proximidad es eficaz en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento y ha descrito su actividad de la siguiente manera:

Los principios fundamentales de la policía de proximidad son que la policía debería: ser *visible* y accesible para el público; *conocer*, y ser conocida por el público; *participar*, movilizarse y asociarse con las comunidades; *escuchar* las inquietudes de las comunidades; *responder* a las necesidades de las comunidades; *respetar y proteger* los derechos de todos los miembros de la comunidad; y *rendir cuentas* de sus acciones y los resultados de esas acciones⁵.

25. Sin embargo, el uso de las TIC presenta un desafío diferente. Un elemento clave de la prevención en este ámbito comprende la identificación y el seguimiento de las comunicaciones que pueden hacerse con intención de incitar a cometer actos de terrorismo. La Dirección Ejecutiva es consciente de los esfuerzos de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en diversos Estados para vigilar las comunicaciones que se intercambian mediante las TIC con el objetivo, entre otras cosas, de detectar y prevenir la incitación mediante la identificación de las comunicaciones pertinentes y la recopilación de información que pueda ayudar a determinar sus fuentes. Los Estados también siguen una serie de procedimientos para la remoción de contenidos, aunque esa medida puede no ser siempre la más beneficiosa para los fines del cumplimiento de la ley. En su resolución 1624 (2005), el Consejo de Seguridad observa la necesidad de la cooperación internacional en esa esfera, al reconocer “la importancia de que, en un mundo cada vez más globalizado, los Estados actúen en colaboración a fin de impedir que los terroristas se aprovechen de tecnologías, comunicaciones y recursos avanzados para incitar al apoyo a actos delictivos”. Un buen ejemplo de medida regional en esta esfera es el proyecto “Check the Web” (control de Internet), de la Oficina Europea de Policía (Europol), que se puso en marcha en 2007 bajo los auspicios de la Unión Europea. El 12 de marzo de 2015, el Consejo de la Unión Europea aceptó la propuesta de la Europol para ampliar el proyecto mediante la creación de una unidad de referencia de Internet de la Unión Europea, con los siguientes cuatro objetivos principales:

⁴ Comisión Europea “Community policing preventing radicalisation and terrorism: manual for trainers”, segunda edición, 2014.

⁵ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach* (Viena, 2014). Se puede consultar en www.osce.org/atu/111438.

- a) Coordinar y compartir con los asociados pertinentes las tareas de identificación (*flagging*) de contenidos extremistas violentos y terroristas en línea;
- b) Llevar a cabo y apoyar las remisiones con rapidez, de manera eficiente y eficaz, en estrecha cooperación con el sector;
- c) Apoyar a las autoridades competentes proporcionándoles análisis estratégico y operacional;
- d) Actuar como un centro de excelencia europeo para las tareas mencionadas.

26. Si bien la resolución 1624 (2005) está dirigida a los Estados Miembros, también debe recordarse el papel de los agentes no gubernamentales en la prevención. En el preámbulo de la resolución, el Consejo de Seguridad insiste en “la importancia del papel que cabe a los medios de comunicación, la sociedad civil y religiosa, la comunidad empresarial y las instituciones educativas en la labor de mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento, promover la tolerancia y la coexistencia y fomentar un entorno que no sea propicio para la incitación al terrorismo”. Muchas empresas de redes sociales de todo el mundo, por ejemplo, supervisan el contenido publicado en sus plataformas, en parte para garantizar que no constituyan incitación o glorificación de actos terroristas. Estas medidas suelen basarse en disposiciones sobre “condiciones del servicio” en las que se especifica que las plataformas no podrán usarse indebidamente con fines delictivos o de otro tipo incompatibles con las directrices en la materia. YouTube, por ejemplo, ha publicado unas “normas de la comunidad”, en virtud de las cuales habría eliminado unos 14 millones de vídeos en los últimos dos años. Se dice que Facebook recibe y examina por semana 1 millón de notificaciones de usuarios sobre violaciones de las condiciones de uso (no solo de publicaciones vinculadas con el terrorismo), y Twitter ha cerrado alrededor de 2.000 cuentas relacionadas con el EIIL en los últimos meses.

27. Todas estas medidas preventivas deben ponerse en práctica de conformidad con las obligaciones internacionales aplicables en materia de derechos humanos. Las actividades de prevención no deben suponer la censura arbitraria, ni deberían menoscabar el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o contrarias a la ley en la vida privada. Asimismo, las medidas adoptadas por los gobiernos no deben discriminar a grupos por motivos de raza, religión u origen nacional en contravención de la ley u otros motivos prohibidos por el derecho internacional. En el caso de empresas privadas, su conducta debería, en la medida de lo posible, respetar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar” de las Naciones Unidas (véase A/HRC/17/31, anexo). La Dirección Ejecutiva mantiene una estrecha cooperación con sus asociados, entre ellos el ACNUDH y los grupos de trabajo pertinentes del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas, para mantenerse al corriente de las cuestiones pertinentes.

V. Cooperación internacional

28. En el párrafo 1 c) de la resolución 1624 (2005), el Consejo de Seguridad instó a todos los Estados a denegar cobijo “a aquellos respecto de los cuales se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para

considerar que es culpable de [incitación]”. En el párrafo 2 de la resolución, el Consejo instó a todos los Estados “a cooperar, entre otras cosas, para reforzar la seguridad de sus fronteras internacionales, en particular combatiendo la utilización de documentos de viaje fraudulentos y, en la medida de lo posible, aplicando procedimientos más eficaces de detección de terroristas y de seguridad de los pasajeros, con miras a impedir que quienes sean culpables de los actos a que se hace referencia en el apartado a) del párrafo 1 entren en su territorio”.

A. Medidas para denegar cobijo

29. Para denegar cobijo se debe aplicar eficazmente el principio *aut dedere aut judicare* (“extraditar o juzgar”)⁶. Los Estados siguen encontrando obstáculos a la hora de cooperar para llevar ante la justicia a las personas sospechosas de incitación, en parte porque, como se ha mencionado anteriormente, los Estados difieren en los criterios utilizados para tipificar el delito de incitación y, por lo tanto, no se cumple el principio de doble incriminación. Incluso en los casos en los que existe la doble incriminación, los intentos de extradición también se han visto frustrados debido a la ausencia de acuerdos entre los Estados y a la falta de reciprocidad.

30. Cabe señalar, en este contexto, que en su resolución 1624 (2005), el Consejo de Seguridad recordó el derecho a solicitar asilo y gozar de él, que se recoge en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la prohibición de devolución por los Estados establecida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada en 1951, y en su Protocolo, aprobado el 31 de enero de 1967⁷. A fin de estrechar la cooperación internacional, los Estados deben adoptar medidas adicionales para acotar y aclarar sus definiciones de los delitos relacionados con la incitación, de conformidad con el derecho internacional, en especial las obligaciones en materia de derechos humanos, y velar por que las medidas represivas no atenten contra un tipo de discurso protegido por el derecho internacional.

31. Los mecanismos para denegar cobijo podrían mejorarse haciendo un mayor uso de los convenios internacionales y regionales de lucha contra el terrorismo. En Europa, se perfeccionó el marco jurídico para la cooperación mediante la aprobación del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, mencionado anteriormente. Al 1 de diciembre de 2015, 34 Estados habían ratificado el Convenio. En la Convención de la Organización de la Unidad Africana para Prevenir y Combatir el Terrorismo también se insta a los Estados parte a tipificar la incitación.

⁶ Véase, en particular, el párrafo 3 de la resolución 1456 (2003) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo señaló que los Estados tienen que llevar ante la justicia a quienes financien, planeen, apoyen o cometan actos terroristas o proporcionen refugio seguro, de conformidad con el derecho internacional y en especial basándose en el principio de extradición o enjuiciamiento.

⁷ En la resolución 1624 (2005), el Consejo recordó también que las medidas de protección enunciadas en la Convención sobre los Refugiados y su Protocolo no serían aplicables a nadie respecto de quien hubiera razones fundadas para considerar que había cometido actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

B. Intercambio de información

32. Para aplicar la resolución 1624 (2005), también es esencial mejorar el intercambio de información. En sus visitas a los países, la Dirección Ejecutiva ha tomado conocimiento de la existencia de diversos acuerdos bilaterales entre los Estados para el intercambio de información sobre delitos de terrorismo, incluida la incitación. En el plano mundial, el sistema de notificaciones de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) sigue siendo una vía clave para el intercambio de información. En una nota enviada a la Dirección Ejecutiva en julio de 2015, INTERPOL señaló que los países miembros le envían difusiones y solicitudes de “notificación roja” sobre individuos acusados de incitar a cometer actos de terrorismo, entre otros delitos. La organización también señaló lo siguiente:

Hemos creado una “Subdivisión de Garantía de Calidad y Notificaciones” para examinar todas las difusiones y solicitudes de notificación roja. En caso de una posible violación del Estatuto de INTERPOL, el asunto se remitirá a la Oficina de Asuntos Jurídicos (OAJ), la cual se encargará de examinarlo en profundidad y formular las recomendaciones definitivas. INTERPOL, por lo tanto, cuenta con un sólido mecanismo de dos niveles para asegurar la integridad de las notificaciones y difusiones. Los asuntos remitidos a la OAJ para su análisis desde el punto de vista jurídico se han examinado de conformidad con el Estatuto de INTERPOL, en particular el artículo 3, en que se establece que está rigurosamente prohibida a la organización toda actividad o intervención en cuestiones o asuntos de carácter político, militar, religioso o racial; y el artículo 2 1), en el que se obliga a la organización a desempeñar sus funciones “respetando la Declaración Universal de Derechos Humanos”, que consagra la libertad de expresión.

33. En este sentido, la postura de INTERPOL es examinar el delito de incitación a cometer actos de terrorismo como una restricción necesaria del derecho a la libertad de expresión con arreglo a lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19 3)) y de conformidad con la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad. Por consiguiente, en la práctica de INTERPOL, se permitirá en general el procesamiento de datos (notificación, difusión o mensaje) siempre que se produzca un tipo de discurso considerado prohibido por incitar a cometer actos de terrorismo.

34. Otra plataforma para el intercambio de información es el procedimiento de inclusión de nombres en la lista del Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) relativas a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas, en la que se incluyen los nombres de personas que apoyan a Al-Qaida, que también podrían estar implicadas en incidentes de incitación a cometer actos de terrorismo. También se cuenta con la base de datos internacional de lucha contra el terrorismo, administrada en el marco de la Reunión de Jefes de Servicios Especiales, Organismos de Seguridad y Órganos Encargados del Cumplimiento de la Ley y gestionada bajo los auspicios de la Federación de Rusia. Tanto el Centro Antiterrorista de la Comunidad de Estados Independientes como la Estructura Regional contra el Terrorismo de la Organización de Cooperación de Shanghái brindan a los Estados miembros plataformas para intercambiar información, en especial sobre combatientes terroristas extranjeros y organizaciones consideradas terroristas o extremistas.

C. Seguridad de las fronteras internacionales

35. Los Estados Miembros siguen reforzando la seguridad de las fronteras a fin de impedir la circulación internacional de personas involucradas en actos de terrorismo, e incluso han adoptado medidas para aplicar las disposiciones pertinentes de la resolución 1373 (2001). Uno de los avances importantes en este sentido ha sido la transición al uso de documentos de viaje de lectura mecánica, el cual ya es obligatorio según lo dispuesto en el anexo 9 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional. En la actualidad, prácticamente todos los Estados cuentan con sistemas de documentos de viaje de lectura mecánica, y en el anexo 9 se fijó como plazo el 24 de noviembre de 2015 para retirar de circulación todos los pasaportes que no cumplieran con este requisito. Entre otros recursos para la seguridad de las fronteras se encuentra el sistema mundial de comunicación policial I-24/7 de INTERPOL, mediante el cual se puede consultar la base de datos de INTERPOL sobre documentos de viaje perdidos o robados.

36. Más recientemente, en su resolución 2178 (2014), relativa a los combatientes terroristas extranjeros, el Consejo de Seguridad reafirmó que todos los Estados “deberán impedir la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles fronterizos eficaces y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje”. El Consejo alentó a los Estados Miembros a “que empleen procedimientos de evaluación del riesgo y control de pasajeros con base empírica, como la reunión y el análisis de datos de viaje, sin recurrir a perfiles basados en estereotipos que obedecen a motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional”. También exhortó a los Estados Miembros a que “exijan que las compañías aéreas que operan en sus territorios proporcionen información por adelantado sobre los pasajeros a las autoridades nacionales competentes a fin de detectar la salida de su territorio, o el intento de entrada o tránsito por él, en aviones civiles, de las personas designadas por el Comité establecido en virtud de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011)”.

37. En una reunión extraordinaria celebrada en Madrid los días 27 y 28 de julio de 2015, el Comité contra el Terrorismo y la Dirección Ejecutiva examinaron, en colaboración con especialistas internacionales, medios para aplicar eficazmente las nuevas disposiciones relativas al control de fronteras estipuladas en la resolución 2178 (2014). Posteriormente, el Comité aprobó un conjunto de principios rectores elaborados a partir de las deliberaciones de Madrid, que contribuirán a impedir la circulación transfronteriza de personas presuntamente culpables de actos de incitación. En los principios se formulan recomendaciones para varias esferas de importancia, como la reunión de información relacionada con los combatientes terroristas extranjeros, su transmisión entre los Estados y la corrección de las deficiencias en el uso del sistema de información anticipada sobre pasajeros. Asimismo, en los principios rectores se destaca la importancia de adoptar un enfoque integrado para la gestión de las fronteras.

VI. Mejora del diálogo y lucha contra la incitación motivada por el extremismo y la intolerancia

38. Una de las ideas centrales de la resolución 1624 (2005) es que, para combatir eficazmente la incitación, no solo se deberán adoptar medidas jurídicas para hacer cumplir la ley, sino que también se deberán elaborar iniciativas para promover el diálogo y contrarrestar los mensajes de los terroristas y los extremistas violentos. En el párrafo 3 de la resolución, el Consejo de Seguridad hizo un llamamiento a todos los Estados “a fin de que prosigan la acción internacional para mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento entre las civilizaciones, evitando que se atente indiscriminadamente contra diferentes religiones y culturas”. Asimismo, instó a los Estados a que “adopten todas las medidas que sean necesarias y adecuadas y conformes con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional para luchar contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo por motivos de extremismo e intolerancia e impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes les prestan apoyo”.

39. Para promover la plena aplicación de la resolución, el Comité contra el Terrorismo ha indicado que las medidas para “luchar” contra la incitación motivada por el extremismo y la intolerancia pueden tomar diferentes formas. Habida cuenta de que las personas abrazan el terrorismo y el extremismo por motivos muy variados, se necesitan diferentes enfoques para combatir las actividades con las que se pretende incitar la comisión de actos de terrorismo y radicalizar a las personas vulnerables. Se están adoptando un número considerable de iniciativas en esta esfera. En los últimos años, la Dirección Ejecutiva ha registrado un aumento considerable del número de iniciativas que se están adoptando en todo el mundo para promover el diálogo y combatir la incitación. Ello constituye un avance positivo en la aplicación de la resolución 1624 (2005).

40. Sin embargo, los progresos alcanzados en la esfera de la lucha contra la incitación no obedecen únicamente a la aplicación de la resolución 1624 (2005). La resolución representa solo una parte de la tendencia que está creciendo en todo el mundo de combatir los actos de terrorismo no solo mediante medidas para hacer cumplir la ley, sino también por medio de enfoques amplios en los que participan agentes sociales a quienes tradicionalmente no se los asocia con programas de lucha contra el terrorismo. La denominación que se utiliza para este enfoque es “lucha contra el extremismo violento”.

41. La importancia de combatir el extremismo violento para los esfuerzos de lucha contra el terrorismo fue reconocida por el Consejo de Seguridad en su resolución 2178 (2014), en la que recalcó que la lucha contra el extremismo violento era un “elemento esencial” para hacer frente a la amenaza a la paz y la seguridad internacionales que representaban los combatientes terroristas extranjeros. En la resolución, el Consejo alentó a los Estados Miembros a lograr la cooperación de las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes en la formulación de estrategias para contrarrestar la retórica del extremismo violento que pudiera incitar a la comisión de actos terroristas. También los alentó a abordar las condiciones que propiciaran la propagación del extremismo violento, que podía conducir al terrorismo, incluso empoderando a los grupos interesados de la sociedad civil. Estas disposiciones derivan, en cierta medida, de la resolución 1624 (2005), en la que el Consejo reconoció el papel que desempeñan los agentes no estatales en

la labor de mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento, promover la tolerancia y la coexistencia y fomentar un entorno que no sea propicio para la incitación al terrorismo. En este sentido, la importancia que se otorga actualmente a la lucha contra el extremismo violento es en sí mismo un indicador de la aplicación eficaz de la resolución 1624 (2005).

42. En el año que ha transcurrido desde la aprobación de la resolución 2178 (2014), se han realizado varias iniciativas importantes para promover la lucha contra el extremismo violento. El 18 de febrero de 2015, el Gobierno de los Estados Unidos de América acogió en Washington D.C. una cumbre de la Casa Blanca sobre la lucha contra el extremismo violento, con el fin de poner de relieve los esfuerzos nacionales e internacionales destinados a impedir que los extremistas violentos y sus partidarios radicalicen, recluten o motiven a personas o grupos a cometer actos de violencia en los Estados Unidos y en el extranjero. Desde entonces, se han celebrado cumbres regionales sobre la lucha contra el extremismo violento en varios Estados Miembros, entre ellos Albania, Argelia, Australia, Kazajstán, Kenya, Mauritania y Noruega. En octubre de 2015, la Estructura Regional contra el Terrorismo de la Organización de Cooperación de Shanghái celebró una conferencia regional sobre cooperación en la lucha contra el terrorismo y el extremismo para los Estados miembros de la organización y los observadores. La lucha contra el extremismo violento también ha acaparado la atención del Foro Mundial contra el Terrorismo, el cual ha establecido un grupo de trabajo sobre el tema y ha elaborado varios documentos pertinentes⁸. Hedayah, el centro internacional de excelencia para la lucha contra el extremismo violento establecido en Abu Dhabi en diciembre de 2012, es un agente importante en esta esfera.

43. En la cumbre celebrada en Washington D.C., el Secretario General de las Naciones Unidas anunció la puesta en marcha de un amplio plan de acción para prevenir el extremismo violento, en el que participarán múltiples partes interesadas. El Secretario General ha indicado que a principios de 2016 presentará el plan de acción para prevenir el extremismo violento a la totalidad de los miembros de la Asamblea General.

44. La aplicación del párrafo 3 de la resolución 1624 (2005) abarca la adopción de medidas en varias esferas diferentes, muchas de las cuales también pueden considerarse medidas de lucha contra el extremismo violento. A continuación figura una descripción no exhaustiva de las iniciativas emprendidas en los últimos años por los Estados y las organizaciones internacionales y regionales para mejorar el diálogo y combatir la incitación motivada por el extremismo y la intolerancia.

A. Mejora del diálogo y ampliación del entendimiento

45. Los Estados Miembros y las organizaciones internacionales y regionales han seguido procurando mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento como parte de la lucha contra la incitación motivada por el extremismo y la intolerancia. Los días 21 y 22 de abril de 2015, el Secretario General, en cooperación con el Presidente de la Asamblea General y el Alto Representante de la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, organizó en la Sede de las Naciones Unidas un debate temático de

⁸ Véase, por ejemplo, el memorando de Ankara sobre las buenas prácticas para un enfoque multisectorial de lucha contra el extremismo violento, que puede consultarse en www.thegctf.org/documents/10162/72352/13Sep19_Ankara+Memorandum.pdf.

alto nivel sobre “la promoción de la tolerancia y la reconciliación: fomentar sociedades pacíficas e inclusivas y luchar contra el extremismo violento”. El debate ofreció una plataforma para que los Estados Miembros y los líderes religiosos de todo el mundo intercambiaron opiniones sobre las formas de promover la tolerancia y la reconciliación y abordaran los desafíos asociados con la lucha contra la radicalización y el extremismo⁹.

46. Los días 22 y 23 de julio de 2015, la Unión por el Mediterráneo celebró en Barcelona una reunión de alto nivel sobre el diálogo intercultural e interreligioso. Organizada por iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, la reunión congregó a representantes de instituciones que fomentan el diálogo y la cooperación interculturales, organizaciones interconfesionales, autoridades religiosas y prominentes figuras públicas de muchos Estados¹⁰. Los días 3 y 4 de julio de 2014, se celebró en San Petersburgo la octava Conferencia de Alto Nivel sobre el Diálogo Intercultural e Interreligioso en el marco de la Reunión Asia-Europa. Esta serie de reuniones ha tenido por finalidad mejorar el entendimiento mutuo, la cohesión social y la tolerancia en un contexto de creciente interdependencia social y diversidad religiosa y cultural en Asia y Europa¹¹.

47. La Dirección Ejecutiva también ha tomado conocimiento de la existencia de diversas iniciativas nacionales destinadas a promover el diálogo y el entendimiento. Entre estas iniciativas cabe mencionar la organización de foros consultivos interreligiosos y campamentos juveniles multiculturales en Indonesia, en los cuales se intercambian diferentes perspectivas sobre la religión, y la labor del Centro Internacional de Doha para el Diálogo Interconfesional, ubicado en Qatar. En Singapur, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Juventud y Deportes ha instado a las organizaciones religiosas a que se adhieran a los círculos de confianza interracial y religiosa, concebidos como plataforma para la comunicación entre diferentes comunidades étnicas y religiosas¹². La Dirección Ejecutiva también ha tomado conocimiento del establecimiento de la Organización Interreligiosa de Guyana, integrada por representantes de más de 30 organizaciones religiosas diferentes que se basan en las tradiciones del hinduismo, el judaísmo, el budismo, el cristianismo, el islam y la fe bahai.

B. Participación de las comunidades locales y la sociedad civil en la lucha contra la incitación

48. En el preámbulo de la resolución 1624 (2005), el Consejo de Seguridad insistió “en la importancia del papel que cabe a los medios de comunicación, la sociedad civil y religiosa, la comunidad empresarial y las instituciones educativas en la labor de mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento, promover la tolerancia y la coexistencia y fomentar un entorno que no sea propicio para la incitación al terrorismo”. Como se ha señalado en el párrafo 14, desde 2010 la Dirección Ejecutiva viene organizando una serie de talleres regionales y nacionales con el

⁹ Véase www.un.org/pga/hltd-promoting-tolerance-and-reconciliation/.

¹⁰ Véase www.unaoc.org/2015/07/the-euro-mediterranean-region-needs-intercultural-and-religious-actors-in-the-area-to-take-urgent-and-practical-action-to-confront-regional-challenges/

¹¹ Véase www.aseminfoboard.org/events/sem-high-level-conference-intercultural-and-inter-religious-dialogue.

¹² Véase www.ircc.sg/.

objetivo de mejorar la colaboración entre los gobiernos y los agentes no gubernamentales en la lucha contra la incitación y el extremismo violento. Estas iniciativas suelen dar más resultado cuando apoyan y a la vez aprovechan las estructuras y actividades existentes, puesto que las comunidades locales las sienten como propias. La Dirección Ejecutiva sabe que los Estados Miembros han adoptado una serie de iniciativas en esta esfera, y que algunas de ellas se han llevado a cabo en el marco de la lucha contra el extremismo violento.

49. En Nigeria, por ejemplo, el Gobierno ha elaborado una estrategia nacional de lucha contra el extremismo violento, bajo la dirección de la Oficina del Asesor de Seguridad Nacional. La finalidad de esta estrategia es fortalecer la colaboración entre todos los sectores del Gobierno y la sociedad civil, los expertos académicos y los líderes tradicionales, religiosos y comunitarios. En Filipinas, el Gobierno ha entablado contactos con las comunidades aisladas y afectadas por conflictos con el fin de implicarlas más activamente en los esfuerzos de consolidación de la paz. La principal iniciativa del Gobierno en la esfera de la lucha contra la radicalización, denominada Payapa at Masaganang Pamayanan, tiene por objeto consolidar la paz y promover el desarrollo socioeconómico en las zonas afectadas por el conflicto en Mindanao.

50. La Federación de Rusia ha estado elaborando un enfoque para combatir la incitación, el extremismo violento y el terrorismo que involucra no solo a los agentes de seguridad tradicionales, sino también a los ministerios de cultura, educación y ciencia, y a las entidades encargadas del desarrollo regional. En este enfoque se toma en cuenta la necesidad de elaborar medidas en colaboración con las comunidades locales, a fin de combatir las causas y las condiciones que pueden propiciar la propagación del terrorismo, y se pone de relieve el diálogo y el intercambio de opiniones entre numerosos sectores, como la comunidad empresarial, la sociedad civil, los líderes religiosos y los medios de comunicación.

51. En 2014, Australia anunció la puesta en marcha de un nuevo programa de lucha contra el extremismo violento, que incluye un proyecto de subvenciones para apoyar los esfuerzos que realizan las organizaciones no gubernamentales basadas en la comunidad y las organizaciones gubernamentales locales para ayudar a las personas a alejarse del extremismo violento. La iniciativa Living Safe Together procura poner de relieve las medidas que están adoptando las comunidades y el Gobierno para construir comunidades resilientes. En el Canadá, la Real Policía Montada del Canadá lleva adelante una iniciativa amplia basada en el enfoque de la policía de proximidad, que tiene por objeto implicar a las comunidades de todo el país en la protección de la seguridad nacional del Canadá. Un componente clave de estos esfuerzos es la Mesa Redonda Intercultural sobre la Seguridad, creada para facilitar el diálogo y el entendimiento a largo plazo entre el Gobierno y las comunidades locales a fin de evitar la radicalización que conduce a la violencia. Varios Estados europeos, entre ellos Finlandia, Noruega y los Países Bajos, han adoptado planes de acción que ponen de relieve la importante función que desempeñan los agentes no estatales en la lucha contra la incitación y el extremismo violento.

52. En el Reino Unido, el programa Prevent tiene por objeto reforzar la colaboración con una amplia variedad de sectores, entre ellos la educación, la justicia penal, la fe, las organizaciones benéficas, Internet y los sectores de la salud, con el fin de reducir el riesgo de radicalización. Para ejecutar la estrategia, el

Ministerio del Interior trabaja junto con las autoridades locales, una serie de departamentos del Gobierno y organizaciones comunitarias. En 2011, los Estados Unidos anunciaron la puesta en marcha de un plan destinado a empoderar a las comunidades y sus asociados locales con el fin de prevenir el extremismo violento. En el marco de este plan, el Gobierno se comprometió a compartir más información sobre la amenaza de la radicalización y a ayudar a las comunidades a comprender mejor la propaganda extremista violenta, sobre todo la propaganda en línea, y a protegerse contra esta. En diciembre de 2011, el Gobierno publicó el Plan Estratégico de Aplicación de la Estrategia de empoderamiento de los asociados locales para prevenir el extremismo violento en los Estados Unidos.

C. Contraargumentos y comunicación estratégica

53. Los Estados Miembros han redoblado los esfuerzos destinados a contrarrestar los discursos de los terroristas y los extremistas violentos, tanto en línea como en otros entornos pertinentes, a menudo en cooperación con grupos de la sociedad civil, el sector privado y otros agentes no gubernamentales. Los temas de estos contraargumentos son muy variados. En algunos mensajes se refuta el discurso de los grupos terroristas, en otros se ofrecen perspectivas diferentes y en otros se llega a desmontar la interpretación errónea de las escrituras religiosas realizada por los terroristas y los extremistas violentos.

54. En su diálogo con Marruecos, la Dirección Ejecutiva tomó conocimiento de que el Gobierno ha alentado al Ministerio de Asuntos Religiosos, así como a las principales autoridades religiosas, a establecer sitios web para contrarrestar y refutar las ideologías radicales. Al-Muhammadiya, una institución pública creada por decreto real, produce una revista electrónica en la que algunos de los académicos más eminentes del país publican artículos sobre distintos aspectos de la religión. Australia anunció recientemente el lanzamiento de una campaña de contrapropaganda, destinada a refutar los mensajes que los grupos terroristas publican en línea. El Gobierno proporcionará fondos para crear mecanismos de análisis y supervisión de las redes sociales a fin de comprender mejor los discursos extremistas y elaborar mensajes que pongan en tela de juicio las afirmaciones de los terroristas y, al mismo tiempo, difundan los beneficios de la diversidad, la inclusión, la democracia y los valores sociales.

55. Algunos Estados Miembros han prestado apoyo a grupos de la sociedad civil, centros de estudio y otras entidades para elaborar mensajes de contrapropaganda que no reflejen políticas o perspectivas oficiales. En todo el mundo, muchos grupos no gubernamentales, y artistas, pensadores e innovadores autónomos también están elaborando mensajes de contrapropaganda de forma independiente, utilizando una amplia gama de medios de comunicación, como vídeos, tweets y blogs.

D. Medidas para impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes les prestan apoyo

56. En el párrafo 3 de la resolución 1624 (2005) el Consejo de Seguridad hizo un llamamiento a todos los Estados Miembros a fin de “impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes

les prestan apoyo”. Varios Estados han adoptado medidas para cumplir este objetivo. En Argelia, por ejemplo, el Gobierno supervisa el nombramiento de los líderes religiosos por conducto de un consejo científico creado para tal fin. Los comités religiosos locales vigilan los lugares de culto religioso para controlar que los líderes religiosos no transmitan mensajes de incitación y extremismo violento. Argelia cuenta con 12 escuelas nacionales de formación para líderes religiosos, que preconizan la moderación en la interpretación de las escrituras religiosas.

57. En 2014, Marruecos inauguró el Instituto Mohammed VI de Formación de Imanes, Mochidines y Mochidates como parte de una estrategia nacional destinada a inculcar los valores de la tolerancia y la coexistencia en las próximas generaciones de líderes religiosos y proteger al país contra el extremismo violento. La estrategia se basa en tres pilares: el pilar institucional, cuyo objeto es asegurar una supervisión eficaz; una educación religiosa saludable; y una formación científica moderna. Recientemente Marruecos firmó un acuerdo con Malí para capacitar a 500 imanes en ese país. Desde entonces, otros Estados de la región han solicitado programas de capacitación similares¹³.

58. El Pakistán ha procurado reformar los planes de estudio de las escuelas religiosas del país, en parte mediante la introducción de temas no religiosos como las matemáticas y ciencias. Entre los cambios recientes en los programas de estudio de las escuelas públicas cabe señalar los esfuerzos destinados a potenciar la enseñanza de la tolerancia religiosa. Algunas escuelas también han establecido programas para rehabilitar a los jóvenes que se han adherido a grupos terroristas y enseñarles competencias que les permitan construir un futuro mejor. Entre estas iniciativas se destaca el programa Sabaoon, emprendido en el valle de Swat. En Filipinas, el Centro de Policía Salaam se encarga de mantener contactos con las comunidades minoritarias a fin de tomar medidas preventivas contra las amenazas del terrorismo y la violencia extremista. Estas acciones comprenden la vigilancia de los sermones semanales del viernes y la realización de visitas a las mezquitas y las “madradas” de los centros urbanos. El Centro proporciona capacitación e información sobre las creencias, la cultura y las tradiciones religiosas a los agentes de policía, los estudiantes y los medios de comunicación.

59. En 2014, Noruega adoptó el Plan de Acción contra la Radicalización y el Extremismo Violento, por el que se encomendaron a los ministerios gubernamentales diversas medidas relacionadas con la lucha contra el extremismo violento. La Dirección de Educación y Capacitación de Noruega se encarga de elaborar recursos digitales de enseñanza sobre la radicalización y el extremismo violento para las escuelas secundarias de primer ciclo y las instituciones de enseñanza secundaria y capacitación de ciclo superior. En Turquía, la Diyanet (Autoridad Religiosa Turca) controla que en todas las mezquitas se difunda a las masas un mensaje de tolerancia y diálogo en los sermones de los viernes. La Diyanet supervisa todas las actividades religiosas para asegurar que no se abuse de la religión para fines prohibidos.

¹³ Véase www.un.org/en/sc/ctc/news/2014-10-08_cted_briefing.html.

E. Papel de las víctimas en la lucha contra la incitación

60. En el primer estudio sobre la aplicación de la resolución 1624 (2005) a nivel mundial, la Dirección Ejecutiva puso de relieve la importancia potencial de escuchar a las víctimas a la hora de diseñar medidas de lucha contra la incitación. En el estudio se señaló que “es innegable que esas personas son precisamente las que podrían enviar el mensaje más convincente en respuesta a la incitación al terrorismo”. Varios Estados han adoptado medidas para proporcionar una plataforma de expresión para las víctimas de actos de terrorismo. En Argelia, se estableció la Organización Nacional de Víctimas del Terrorismo con el objetivo principal de prestar asistencia psicológica, médica y de otro tipo a los miembros. La organización también se dedica a combatir la ideología radical y violenta. Los miembros se reúnen semanalmente para intercambiar información y promover la tolerancia y la moderación en la interpretación de la enseñanza religiosa. En Indonesia, dos organizaciones de víctimas, la Fundación de Supervivientes y la Asociación para las Víctimas de Atentados Terrorista con Explosivos en Indonesia, trabajan en colaboración con la Alianza para una Indonesia Pacífica con el fin de alentar a las víctimas a que compartan sus historias más abiertamente, si así lo desean. Ambas organizaciones han participado en programas escolares y universitarios que han logrado tener un efecto emocional sobre los destinatarios.

61. En Francia, la Asociación Francesa de Víctimas del Terrorismo ha trabajado con las víctimas del terrorismo para ampliar su programa denominado “Terrorismo: ¿Y si escuchamos a las víctimas?”. El programa tiene por fin facilitar el diálogo entre las víctimas y los ciudadanos mediante la organización de conferencias en las escuelas, las asociaciones locales y las prisiones. Sus objetivos principales son que los jóvenes conozcan más de cerca las historias de las víctimas y promover un sentimiento de ciudadanía común; implicar a los maestros y los alumnos en la prevención de la radicalización; y potenciar el mensaje mediante el establecimiento de contactos con los actores locales. España ha establecido el Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo en la región vasca y se ha comprometido a apoyar campañas de sensibilización sobre la amenaza del terrorismo y sus repercusiones sobre las víctimas. La Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo procura que las víctimas compartan sus historias en las escuelas y los colegios, promueve los valores de la coexistencia pacífica y la tolerancia y trabaja para que los estudiantes y pasantes de las universidades y los institutos superiores de formación de docentes entiendan más a fondo el terrorismo y sus efectos sobre las víctimas.

F. Papel de las mujeres y los jóvenes en la lucha contra la incitación

62. Recientemente se ha destacado cada vez más la importante contribución que pueden realizar las mujeres y los jóvenes a la lucha contra la incitación y el extremismo violento. En su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad alentó a los Estados Miembros “a lograr la cooperación de las comunidades locales en la formulación de estrategias para contrarrestar la retórica del extremismo violento que pueda incitar a la comisión de actos terroristas”, incluso empoderando a los jóvenes, las familias y las mujeres.

63. En la declaración de la Presidencia de fecha 28 de octubre de 2014 (S/PRST/2014/21), el Consejo observó que con frecuencia el extremismo violento está dirigido a las mujeres y las niñas y alentó a los Estados Miembros a que aseguraran la participación de las mujeres y las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias para luchar contra el extremismo violento. Como complemento, el Comité contra el Terrorismo organizó una reunión informativa abierta sobre el tema “El papel de la mujer en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento”, celebrada en Nueva York el 9 de septiembre de 2015. Tres mujeres activistas procedentes de tres regiones afectadas por el terrorismo y el extremismo violento —el Oriente Medio, África Oriental y África Occidental— dieron a conocer sus experiencias y brindaron consejos para aumentar la participación de la mujer en estos esfuerzos.

64. El 23 de abril de 2015, Jordania convocó un debate temático de alto nivel en el Consejo de Seguridad sobre el papel de la juventud en la lucha contra el extremismo violento y la promoción de la paz. Los Estados convinieron en que se deben dedicar más esfuerzos a proporcionar a los jóvenes la oportunidad de participar en los debates nacionales y regionales sobre las estrategias de lucha contra la incitación y el extremismo violento. Los días 21 y 22 de agosto de 2015, se celebró en Ammán el Foro Mundial sobre la Juventud, la Paz y la Seguridad, organizado por el Gobierno de Jordania en colaboración con varias entidades de las Naciones Unidas, entre ellas, la Red Interinstitucional para el Desarrollo de la Juventud, la Oficina del Enviado del Secretario General para la Juventud, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, junto con la ONG Search for Common Ground y la Red Internacional de Jóvenes Constructores de Paz. El foro reunió a unos 500 funcionarios gubernamentales, expertos en políticas, representantes de organizaciones dirigidas por jóvenes y jóvenes que trabajan en pro de la paz procedentes de más de 100 Estados. Se concibió como un “punto de inflexión hacia la elaboración de una nueva agenda internacional sobre la juventud, la paz y la seguridad” y su finalidad era aprovechar los esfuerzos que estaban realizando una multitud de actores para destacar a nivel mundial las contribuciones de los jóvenes a la paz, incluso en la esfera de la lucha contra el extremismo violento¹⁴.

VII. Derechos humanos y resolución 1624 (2005)

65. Una característica distintiva de la resolución 1624 (2005) con respecto a otras resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a la lucha contra el terrorismo es que aborda la cuestión del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos en un párrafo y no en el preámbulo. De este modo, el Consejo reconoció el lugar especial que ocupan los derechos humanos en las medidas contra la incitación. Puesto que se trata de un delito basado en actos de expresión, y no de violencia, la incitación supone un problema inusual para los Estados, y su prohibición debe gestionarse con cautela. Los Estados han utilizado criterios diferentes para tipificar la incitación, algunos de los cuales plantean problemas en materia de derechos humanos, lo que ha entorpecido los esfuerzos internacionales destinados a traer ante la justicia a las personas acusadas de incitación. Para remediar esta situación, los

¹⁴ Véase www.un.org/youthenvoy/2015/08/amman-youth-declaration-adopted-global-forum-youth-peace-security/.

Estados deben revisar las maneras en las que tipifican la incitación y tratar de armonizar sus criterios con los criterios de los otros Estados, siempre que estos también se ajusten a las obligaciones internacionales de derechos humanos. En particular, los Estados deben aclarar y acotar su definición del delito de incitación, de modo que no abarque formas de expresión que puedan estar protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos.

66. En su resolución 1624 (2005), el Consejo de Seguridad también planteó otras cuestiones importantes de derechos humanos. Como se ha señalado anteriormente, en la resolución el Consejo recuerda el derecho a solicitar asilo y gozar de él, así como la prohibición de devolución, los cuales pueden invocarse en procesos internacionales encaminados a trasladar a personas acusadas de incitación de un Estado a otro. Otra de las cuestiones que suscita preocupación es el respeto del derecho a la libertad de asociación. En el preámbulo, el Consejo señala el papel que cabe a la sociedad civil y religiosa en la labor de mejorar el diálogo y el entendimiento y fomentar un entorno que no sea propicio para la incitación al terrorismo. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado preocupación por las presiones que se imponen sobre la sociedad civil en algunos Estados, que atentan contra los derechos a la libertad de expresión y asociación. En algunos casos, se ha puesto en riesgo la seguridad personal de agentes de la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos humanos. Los Estados deben tener en cuenta sus obligaciones en esta esfera en todo esfuerzo para combatir la incitación, con el apoyo de la sociedad civil y los agentes no estatales.

67. El respeto de los derechos a la libertad de religión y de creencias también es fundamental para la aplicación de la resolución 1624 (2005). En el párrafo 3 de la resolución, el Consejo de Seguridad hizo un llamamiento a todos los Estados Miembros a fin de “impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes les prestan apoyo”. Los Estados deben proceder con cautela a la hora de adoptar medidas en esta esfera, puesto que las acciones represivas que tocan cuestiones de fe y conciencia pueden atentar contra el ejercicio de los derechos humanos. Otra de las cuestiones de derechos humanos que se relacionan con la resolución es el derecho a un trato justo, equitativo y transparente en procesos penales que aseguren las protecciones necesarias y las garantías de juicio imparcial, el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o contrarias a la ley en la vida privada y el derecho a no ser objeto de discriminación. En sus comunicaciones con los Estados sobre la aplicación de la resolución, la Dirección Ejecutiva señala la importancia de todas estas cuestiones, según proceda, e insta a los Estados a que las examinen con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y otros órganos de derechos humanos.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

68. Diez años después de la aprobación de la resolución 1624 (2005) y cuatro años después de que se realizara el primer estudio sobre su aplicación a nivel mundial, la amenaza de la incitación a cometer actos de terrorismo ha aumentado considerablemente en todo el mundo. Ello se debe en parte a que ha crecido el número de mensajes de incitación y glorificación transmitidos por los grupos terroristas y sus partidarios a través de los medios de tecnología de la información y las comunicaciones. En muchos Estados, se han registrado casos de incitación en

ámbitos más tradicionales, como las instituciones educativas y religiosas. El aumento de los incidentes de incitación a cometer actos de terrorismo ha contribuido a la intensificación del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, tema tratado en la resolución 2178 (2014). Por este motivo, la aplicación eficaz de la resolución 1624 (2005) guarda relación directa con la capacidad de los Estados para frenar la circulación de este tipo de combatientes.

69. Si bien la incitación sigue siendo una amenaza persistente en muchos Estados de todo el mundo, los Estados Miembros también están reforzando y diversificando sus respuestas a esta amenaza. La medida más directa que pueden adoptar los Estados es la imposición de sanciones penales contra los actos de incitación. Si se aplica adecuadamente, es decir, de conformidad con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, esta medida puede resultar apropiada. Para combatir la incitación motivada por el extremismo y la intolerancia, los Estados también están utilizando otros métodos, como medidas preventivas basadas en la cooperación internacional, la promoción del diálogo entre las civilizaciones y otros enfoques no represivos. Algunos de estos métodos se corresponden con las medidas de lucha contra el extremismo violento recomendadas en la resolución 2178 (2014). Al estudiar las distintas medidas que los Estados están adoptando para prohibir, prevenir y combatir la incitación, la Dirección Ejecutiva considera que, si se aplican dentro de un marco de cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, todas las medidas citadas anteriormente pueden reducir considerablemente la amenaza de incitación al terrorismo, en especial si los Estados colaboran estrechamente para alcanzar ese objetivo.

70. Para seguir mejorando la aplicación de la resolución 1624 (2005), la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo recomienda lo siguiente:

a) Los Estados deben seguir prestando suma atención a la amenaza de la incitación a cometer actos de terrorismo y deben adoptar las medidas que sean necesarias y adecuadas y conformes con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional para prohibir por ley la incitación de este tipo, conforme a lo solicitado por el Consejo de Seguridad en la resolución 1624 (2005);

b) Los Estados deben fortalecer sus programas de vigilancia de incidentes de incitación a cometer actos de terrorismo y su glorificación en Internet y otras tecnologías de la comunicación, velando al mismo tiempo por que las medidas adoptadas en esta esfera sean conformes con las obligaciones que les incumben en materia de derechos humanos, en particular el respeto a la libertad de expresión y el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o contrarias a la ley en la vida privada;

c) Los Estados deben revisar detenidamente las medidas jurídicas que han adoptado para prohibir la incitación a cometer actos de terrorismo a fin de asegurar que esas medidas se ajusten a sus obligaciones jurídicas internacionales. En particular, los Estados deberían considerar la posibilidad de tipificar la incitación a cometer actos de terrorismo mediante disposiciones penales claras y precisas que incluyan tanto un elemento subjetivo (intención) como un elemento objetivo (creación de un peligro);

d) Los Estados deben volver a examinar las medidas jurídicas que han adoptado en lo relativo a la incitación a cometer actos de terrorismo y

compararlas con las de otros Estados, en particular desde la perspectiva de cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, con el fin de facilitar la cooperación internacional en asuntos penales y así llevar ante la justicia a las personas culpables de incitación;

e) Los Estados deben proseguir sus esfuerzos para reforzar la seguridad de sus fronteras internacionales, en particular mediante la imposición de los controles fronterizos estipulados en la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, lo que tendrá un efecto positivo en la aplicación de la resolución 1624 (2005);

f) Los Estados deben seguir elaborando iniciativas para mejorar el diálogo, ampliar el entendimiento y combatir la incitación motivada por el extremismo y la intolerancia, con el apoyo de los agentes no gubernamentales pertinentes y aprovechando las actividades y estructuras existentes, cuando sea posible. Se debe hacer especial hincapié en crear más oportunidades para la participación de las víctimas de actos de terrorismo, las mujeres y los jóvenes;

g) Los Estados deben redoblar sus esfuerzos para contrarrestar los mensajes de incitación a cometer actos de terrorismo y su glorificación transmitidos por los terroristas y los extremistas violentos, entre otras cosas, mediante el establecimiento y el fortalecimiento de alianzas con las organizaciones de la sociedad civil y los líderes comunitarios y la adopción de medidas destinadas a apoyar su participación activa, respetando al mismo tiempo su autonomía;

h) Los Estados deben intensificar sus esfuerzos para impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas. Debe mejorarse el intercambio de información sobre formas eficaces de aplicar este aspecto de la resolución 1624 (2005), en particular en lo que respecta a las maneras de asegurar que las medidas adoptadas en esta esfera se adapten a las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos.
