



Asamblea General

Distr. general
24 de diciembre de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Temas 16 y 117 del programa

Cultura de paz

La Estrategia Global de las Naciones

Unidas contra el Terrorismo

Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. El extremismo violento es una afrenta a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Socava la paz y la seguridad internacionales, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Ningún país ni región es inmune a sus efectos.

2. El presente Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento considera y aborda el extremismo violento como conducto hacia el terrorismo. 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. No obstante, en los últimos años, grupos terroristas como el Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIL), Al-Qaida y Boko Haram han configurado nuestra imagen del extremismo violento y el debate sobre la manera de abordar esta amenaza. El mensaje de estos grupos, de intolerancia religiosa, cultural, social, ha tenido consecuencias drásticas para muchas regiones del mundo. Con la ocupación de territorio y la utilización de los medios sociales para la comunicación en tiempo real a nivel mundial de sus ideas y proezas, pretenden cuestionar nuestros valores comunes de paz, justicia y dignidad humana. La propagación del extremismo violento ha agravado aún más una crisis humanitaria sin precedentes que ya sobrepasa los límites de una determinada región. Millones de personas han abandonado los territorios controlados por grupos terroristas y grupos extremistas violentos. Las corrientes migratorias han aumentado fuera de las zonas de conflicto y hacia ellas, e incluyen a quienes buscan seguridad y a aquellos atraídos al conflicto como combatientes terroristas extranjeros, desestabilizando aún más las regiones afectadas. Si bien el Plan de Acción se ha formulado en este contexto, su objetivo es abordar el extremismo violento en todas sus formas y dondequiera que ocurra.



3. Nada puede justificar el extremismo violento, pero también debemos reconocer que no se plantea en el vacío. Las historias de agravios, injusticia real o supuesta, la promesa de empoderamiento y cambios radicales son elementos atractivos en aquellos países en que se violan los derechos humanos, se hace caso omiso de la buena gestión de los asuntos públicos y las aspiraciones se ven frustradas. Los extremistas violentos han podido reclutar a más de 30.000 combatientes terroristas extranjeros de más de 100 Estados Miembros para viajar a la República Árabe Siria y el Iraq, así como al Afganistán, Libia y el Yemen. Algunos de ellos sin duda estarán horrorizados por lo que ven y ansiosos por dejar atrás la experiencia, pero otros ya han regresado a sus países de origen, y seguramente otros les seguirán para difundir el odio, la intolerancia y la violencia en sus propias comunidades.

4. En los dos últimos decenios, la comunidad internacional ha tratado de enfrentar el extremismo violento sobre todo en el contexto de medidas de lucha contra el terrorismo basadas en la seguridad, adoptadas en respuesta a la amenaza planteada por Al-Qaida y sus grupos afiliados. Sin embargo, con la aparición de una nueva generación de grupos, existe un consenso internacional cada vez mayor de que tales medidas contra el terrorismo no han sido suficientes para prevenir la propagación del extremismo violento. El extremismo violento comprende una categoría más amplia de las manifestaciones y se corre el riesgo de que una amalgama de ambos términos dé lugar a la justificación de una aplicación demasiado amplia de las medidas contra el terrorismo, incluso contra formas de conducta que no pueden calificarse de actos de terrorismo.

5. En su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad hace explícito el vínculo entre el extremismo violento y el terrorismo, recalca la importancia de que las medidas estén en consonancia con las normas internacionales y reconoce la necesidad de la prevención: “el extremismo violento, que puede conducir al terrorismo” exige esfuerzos colectivos, que incluyen la prevención de la radicalización, el reclutamiento y la movilización de personas hacia grupos terroristas para convertirse en combatientes terroristas extranjeros. En esa resolución, el Consejo exhorta a los Estados Miembros a “que intensifiquen los esfuerzos por luchar contra este tipo de extremismo violento”, reconociendo que “la cooperación internacional y las medidas que adopten los Estados Miembros para prevenir y combatir el terrorismo deben ajustarse plenamente a la Carta de las Naciones Unidas”. Las definiciones de “terrorismo” y “extremismo violento” son prerrogativa de los Estados Miembros y deben ser compatibles con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos. Del mismo modo que la Asamblea General ha adoptado un enfoque práctico para la lucha contra el terrorismo, mediante la aprobación por consenso de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, este Plan de Acción sigue un enfoque práctico para prevenir el extremismo violento, sin aventurarse a abordar las cuestiones de definición.

6. Es necesario adoptar un enfoque más amplio que abarque no solo medidas permanentes y esenciales contra el terrorismo, basadas en la seguridad, sino también medidas preventivas sistemáticas que aborden directamente las causas del extremismo violento que han dado lugar a la aparición de esos grupos nuevos y más virulentos. En la Carta de las Naciones Unidas, los Estados Miembros resolvieron “tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz”. He dado prioridad a imprimir nueva energía al programa de prevención de la

Organización, especialmente en lo que respecta a la prevención de los conflictos armados, las atrocidades, los desastres, la violencia contra las mujeres y los niños y la violencia sexual relacionada con los conflictos, y he puesto en marcha una iniciativa específica para dar a los derechos humanos un lugar prioritario. El informe de 2015 del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase A/70/95-S/2015/446), el informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (véase A/69/968-S/2015/490), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹ y la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad han destacado la necesidad de crear un compromiso colectivo para que la labor de prevención tenga éxito. La propagación del extremismo violento hace que los esfuerzos de prevención cobren aún más pertinencia.

7. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, aprobada unánimemente por la Asamblea General en su resolución 60/288, aborda expresamente el tema de la prevención y prevé la aplicación equilibrada en sus cuatro pilares: a) hacer frente a las condiciones que propician el terrorismo; b) prevenir y combatir el terrorismo; c) aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto; y d) asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el estado de derecho en la lucha contra el terrorismo. En el último decenio se ha insistido mucho en la aplicación de medidas en relación con el pilar II de la Estrategia Global, mientras que los pilares I y IV a menudo han sido descuidados. Antes de la celebración del décimo aniversario de la aprobación de la Estrategia, en 2016, pongo en marcha este Plan de Acción, centrado en medidas preventivas para abordar el extremismo violento, en particular mediante la reactivación de las medidas comprendidas en los pilares I y IV de la Estrategia, para asegurar una aplicación más amplia de la Estrategia, en vista de la experiencia adquirida en el último decenio y los desafíos que puedan presentarse en el futuro. En el contexto de su examen más reciente de la Estrategia, la Asamblea instó a los Estados Miembros a que se unan contra el extremismo violento en todas sus formas y manifestaciones. Al hacerlo, debemos actuar estratégicamente sobre la base de principios y calibrar nuestra respuesta cuidadosamente. Debemos reorientar nuestras prioridades, fortalecer nuestra aplicación de la justicia y reconstruir el pacto social entre los gobernantes y los gobernados. Debemos prestar atención a las causas por las que algunas personas se sienten atraídas por grupos extremistas violentos. Estoy convencido de que la creación de sociedades abiertas, equitativas, inclusivas y pluralistas, basadas en el pleno respeto de los derechos humanos y con oportunidades económicas para todos, representa la alternativa más concreta y significativa al extremismo violento y la estrategia más prometedora para hacerle perder su atractivo.

8. Aunque nuestra comprensión de los factores que impulsan el extremismo violento ha mejorado, permitiéndonos adaptar y perfeccionar nuestras acciones, debemos acelerar nuestro proceso de aprendizaje para contrarrestar la rapidez con que evoluciona esa amenaza. Si bien, colectivamente, contamos con las herramientas para abordar muchos de los agravios que impulsan el extremismo violento, tenemos que aprender a utilizarlos y brindarles recursos con eficacia. Las entidades de las Naciones Unidas, incluido el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, y el Centro de las Naciones Unidas contra el

¹ Resolución 70/1 de la Asamblea General.

Terrorismo, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y mi Enviado para la Juventud, así como muchos otros miembros de la familia de las Naciones Unidas, han estado trabajando en las cuestiones pertinentes para prevenir el extremismo violento. Debemos aprovechar las experiencias adquiridas para perfeccionar nuestras acciones y hacerlas más eficaces.

9. No lo conseguiremos a menos que podamos aprovechar el idealismo, la creatividad y la energía de los jóvenes y de otros que se sienten marginados. Los jóvenes, que en la actualidad constituyen la mayoría de la población de un número cada vez mayor de países, deben considerarse como un recurso importante y tienen que ser empoderados para hacer una contribución constructiva al desarrollo político y económico de sus sociedades y naciones. Representan un recurso sin aprovechar. Debemos ofrecerles una visión positiva de su futuro junto con una oportunidad real de materializar sus aspiraciones y posibilidades.

10. En la elaboración de este Plan de Acción, he escuchado atentamente las opiniones de los Estados Miembros y las organizaciones regionales. También hemos celebrado consultas con expertos, académicos y profesionales internos y externos. Acojo con satisfacción las iniciativas multilaterales que han destacado la necesidad de medidas innovadoras y creativas para hacer frente al extremismo violento.

11. Los fundadores de las Naciones Unidas creían en el poder de nuestros valores, propósitos y principios compartidos. Los Estados Miembros están obligados a adaptar sus actividades a las nuevas realidades sin renunciar a nuestros compromisos comunes. En el momento en que consideramos que estos compromisos comunes son descartables ayudamos a que quienes no los respetan consigan sus objetivos. Con este Plan de Acción, tengo la intención de estimular el debate global sobre la manera en que podemos aprovechar mejor nuestras ventajas comparativas para prevenir eficazmente el extremismo violento.

II. Efectos del extremismo violento

12. El extremismo violento socava nuestros esfuerzos colectivos para el mantenimiento de la paz y la seguridad, la promoción del desarrollo sostenible, la protección de los derechos humanos, la promoción del estado de derecho y la labor humanitaria.

A. La paz y la seguridad

13. Los grupos extremistas violentos están contribuyendo significativamente al ciclo de inseguridad y conflicto armado que afecta a muchas regiones del mundo. Al-Qaida y sus entidades afiliadas han tratado de intimidar a los gobiernos para que cambien sus políticas mediante campañas de propaganda virulenta y montando atentados

espectaculares. La versión más reciente de los grupos extremistas violentos y grupos terroristas, el EIIL en particular, ha transformado aún más el desafío: aprovechando los conflictos armados existentes en la República Árabe Siria y la inestabilidad en el Iraq y en Libia, sus miembros han logrado apoderarse de grandes extensiones de territorio y “gobernar” con arreglo a sus normas. Tiene movilidad, están bien armados, son expertos en las tecnologías de la información y las comunicaciones y están bien organizados. La historia demuestra que los conflictos y las situaciones de seguridad inestables suelen verse exacerbados por guerras “indirectas”. Los agentes regionales e internacionales tienen una responsabilidad especial de ayudar a los países en conflicto a recuperar la paz. Por lo tanto, acojo con beneplácito las recientes iniciativas constructivas adoptadas en el contexto del Grupo de Apoyo Internacional a Siria, que trabaja en colaboración con el Consejo de Seguridad para promover una solución global de la crisis en la República Árabe Siria.

14. En su intento de suplantar a los Estados existentes y borrar las fronteras establecidas, el EIIL y Boko Haram están socavando la autoridad del Estado y desestabilizando no solo los territorios más directamente afectados, sino también las regiones circundantes. En Malí, los terroristas estuvieron a punto de destruir la estructura básica del Estado, lo cual afectó a la estabilidad del país y de toda la región. Al-Qaida en el Magreb Islámico y otros grupos continúan sus actividades en el norte de Malí con efectos secundarios en los países vecinos. Ponen en riesgo la presencia y las actividades de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA). Como señalé en un informe reciente (S/2015/366), los grupos terroristas también se benefician de la delincuencia organizada transnacional. Algunos grupos extremistas violentos han desarrollado conexiones con la delincuencia organizada transnacional para aumentar sus recursos financieros. Generan ingresos considerables de la trata de personas y de esclavos, el tráfico ilícito de antigüedades y la venta ilícita de petróleo. Muchos de esos grupos participan también en secuestros para obtener rescate.

15. Es fundamental que al responder a esta amenaza, reconozcamos que los extremistas violentos pretenden provocar a los Estados para que estos reaccionen en forma desmedida y después explotan para sus propios fines de propaganda las medidas erróneas de los gobiernos. Al asesinar a 77 personas en 2011, el asesino en masa noruego Anders Breivik buscaba expresamente desestabilizar la sociedad tolerante de Noruega dividiendo a las comunidades locales y provocando una reacción exagerada. Las obligaciones que algunos Estados Miembros han asumido en consonancia con el derecho internacional, incluidos los instrumentos de derechos humanos, proporcionan un marco sólido para responder a esos ataques.

B. Desarrollo sostenible

16. Los países que se enfrentan a la violencia generalizada no han alcanzado grandes progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que han configurado la agenda de desarrollo en los últimos 15 años. El extremismo violento agrava la percepción de inseguridad y puede dar lugar a reiterados brotes de agitación que pueden perjudicar el crecimiento económico sostenido. Al establecer los Objetivos de Desarrollo Sostenible que orientarán nuestra labor en los próximos 15 años, los Estados Miembros advirtieron que el extremismo violento amenaza con revertir muchos de los avances en materia de desarrollo logrados en los últimos decenios. Al explotar los desafíos del desarrollo, como la desigualdad, la

pobreza y la mala gobernanza, el extremismo violento exacerba aún más esas injusticias y crea así un círculo vicioso de decadencia que afecta a los grupos marginados en particular. Además, como consideran a la educación una amenaza especial para la propagación de sus ideologías, los terroristas han atacado a los jóvenes, en particular las niñas, por ver a la educación moderna como el camino hacia una vida mejor para sí mismos y sus familias y para construir sociedades mejores. El secuestro de niñas por Boko Haram en Chibok (Nigeria), en abril de 2014; la matanza de estudiantes por Al-Shabaab en Garissa (Kenya) en abril de 2015; y el ataque de Tehrik-i-Taliban a la escuela pública del ejército en Peshawar (Pakistán), en diciembre de 2014, son tan solo algunos de los ejemplos recientes más atroces de la amenaza del extremismo violento.

17. Los extremistas violentos también están perturbando la labor cotidiana de los agentes del desarrollo, incluidos los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas y los equipos de las Naciones Unidas en los países, que tratan de ayudar a los Estados Miembros a erradicar la pobreza y reducir las desigualdades sociales y la exclusión. Como consecuencia de ello, el personal de mantenimiento de la paz y el personal sobre el terreno han sido objeto de ataques.

C. Derechos humanos y estado de derecho

18. Los extremistas violentos representan una amenaza directa para el disfrute de los derechos humanos, desde el derecho a la vida y el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, hasta la libertad de expresión, de asociación y de pensamiento, de conciencia y de religión.

19. Hay información fidedigna que indica que los terroristas y los grupos extremistas violentos como el EIIL y sus afiliados pueden haber cometido violaciones graves del derecho internacional, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Estos grupos también violan los derechos de las mujeres y las niñas, mediante, entre otras cosas, la esclavización sexual, el matrimonio forzado y la usurpación de sus derechos a la educación y la participación en la vida pública. En las zonas en que el EIIL y otros grupos extremistas violentos y terroristas operan actualmente, parece que las comunidades religiosas y las mujeres, los niños, los activistas políticos, los periodistas, los defensores de los derechos humanos y los miembros de la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales son atacados sistemáticamente, desplazados, secuestrados y asesinados. Se informa también de numerosos casos de violencia sexual y violencia basada en el género. Artefactos y sitios de gran significación histórica, religiosa y cultural han sido destruidos arbitrariamente en violación de la protección acordada al patrimonio cultural en virtud del derecho internacional humanitario.

20. La falta de rendición de cuentas en las zonas de conflicto está contribuyendo al aumento de esos crímenes atroces. La impunidad y la injusticia crean un clima de inseguridad e indefensión, socavando los esfuerzos de mediación y solución de conflictos, incluidas las transiciones políticas. Debemos poner fin a la impunidad de los responsables de todas las violaciones y los delitos, incluidos los delitos contemplados en el derecho internacional. Al mismo tiempo, debemos estar alertas para velar por que las iniciativas de los Estados Miembros para hacer frente al extremismo violento respeten el estado de derecho y de conformidad con las

obligaciones que les incumben en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, así como el derecho internacional humanitario, si procede. Algunos derechos no se pueden suspender, ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación.

D. Acción humanitaria

21. A finales de 2014, el mundo se enfrentaba a una situación en la que el número de desplazados forzosos fue el más alto registrado, una situación en que el extremismo violento fue un factor significativo. No es solo el volumen de personas desplazadas que resulta alarmante, sino también el rápido incremento de su número, que ha aumentado el 40%, pasando de 42,5 millones a 59,5 millones en tan solo tres años. Los desplazados internos y los refugiados, en particular los niños, corren un riesgo mayor de reclutamiento forzado, incluso por grupos extremistas violentos.

22. Los grupos extremistas violentos interfieren activamente en la prestación de asistencia humanitaria internacional, en particular alimentos y asistencia médica vital, a las poblaciones necesitadas, limitando el acceso de los agentes humanitarios a las zonas controladas por esos grupos, o incautando los suministros de socorro. En las situaciones de conflicto armado, los extremistas violentos habitualmente hacen caso omiso de la protección tradicional, consagrada en el derecho internacional humanitario, que se concede a los agentes humanitarios en las zonas de conflicto. Como resultado de ello, muchos trabajadores humanitarios se han convertido ellos mismos en objetivos: 329 trabajadores de asistencia humanitaria fueron asesinados, heridos o secuestrados en 2014. Si bien los grupos extremistas violentos no son los únicos que emplean estas tácticas deleznable, su creciente influencia es un factor importante que aumenta las dificultades del entorno operacional a las que deben enfrentarse las organizaciones humanitarias.

III. Contexto y causas del extremismo violento

23. En los últimos quince años, se han realizado investigaciones sobre las causas del extremismo violento. Sin embargo, no se dispone de datos estadísticos autorizados sobre las vías que llevan hacia la radicalización individual. Aunque existen algunas tendencias y pautas reconocibles, solo hay unas pocas esferas de consenso entre los investigadores. La investigación cualitativa, basada principalmente en entrevistas, sugiere que pueden distinguirse dos categorías principales de causas: las condiciones que propician el extremismo violento y el contexto estructural del que surge; y los factores de atracción o las motivaciones y los procesos individuales, que desempeñan un papel clave al transformar las ideas y los agravios en acciones extremistas violentas. Hace falta más investigación, tanto cualitativa como cuantitativa, sobre este fenómeno en evolución.

A. Contexto estructural del extremismo violento y condiciones que lo propician

24. Las pruebas cualitativas disponibles apuntan a la presencia de determinados factores recurrentes, comunes a una amplia gama de países y regiones, que, a veces

en forma aislada y a veces en combinación con otros factores, conducen a la radicalización y el extremismo violento.

Falta de oportunidades socioeconómicas

25. Los países que no generan niveles de crecimiento elevados y sostenibles, no crean empleos decentes para sus jóvenes, no reducen la pobreza y el desempleo, no aumentan la igualdad, no atajan la corrupción ni gestionan las relaciones entre las diferentes comunidades en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos son más propensos al extremismo violento y tienden a experimentar un mayor número de incidentes vinculados a él. Los ciudadanos pueden considerar que unos resultados de desarrollo escasos confirman la falta de legitimidad del Gobierno, lo cual resta eficacia a las instituciones del Estado para responder al extremismo violento cuando aparece. La falta de otras oportunidades de empleo puede convertir a las organizaciones extremistas violentas en una fuente de ingresos atractiva.

Marginación y discriminación

26. Ningún país es completamente homogéneo. La diversidad por sí sola no provoca vulnerabilidad al extremismo violento en los países ni la aumenta; sin embargo, cuando en los países se dan condiciones precarias, como la escasez de recursos, y un grupo, sea cuál sea su peso demográfico, monopoliza sectores políticos y económicos a expensas de otros grupos, las posibilidades de que se produzcan tensiones intercomunitarias, desigualdad entre los géneros, marginación, alienación y discriminación aumentan y se concretan en un acceso restringido a los servicios públicos y las oportunidades de empleo, y obstrucciones al desarrollo regional y la libertad de religión. Esto, a su vez, puede incitar a quienes se sienten desposeídos a adoptar el extremismo violento como vehículo para perseguir sus objetivos.

Mala gobernanza, vulneraciones de los derechos humanos y estado de derecho

27. El extremismo violento suele prosperar en los entornos caracterizados por la mala gobernanza, la democracia deficiente, la corrupción y la cultura de impunidad por la conducta ilícita del Estado o sus agentes. Cuando la mala gobernanza se combina con políticas represivas y prácticas que vulneran los derechos humanos y el estado de derecho, la atracción del extremismo violento tiende a intensificarse. Las infracciones del derecho internacional de los derechos humanos cometidas en nombre de la seguridad del Estado pueden facilitar el extremismo violento al marginar a las personas y antagonizar a grupos importantes, lo cual genera apoyo, simpatía y complicidad en las comunidades respecto de las acciones de los extremistas violentos. Estos también procuran activamente aprovechar la represión estatal y otros agravios en su lucha contra el Estado. Por lo tanto, los gobiernos que aplican medidas de seguridad duras y represivas, que vulneran los derechos humanos y el estado de derecho, como las dirigidas a poblaciones específicas, las técnicas de vigilancia intrusiva y los estados de emergencia prolongados, tienden a generar más extremistas violentos. Los asociados internacionales que son cómplices en ese tipo de acciones estatales hacen que se deteriore más la confianza en la legitimidad del sistema internacional en general.

28. La insuficiencia de esfuerzos, en consonancia con las obligaciones internacionales, para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, exacerbada por la discriminación contra grupos étnicos, nacionales, basados en el género, raciales, religiosos, lingüísticos y de otra índole, y la ausencia de espacio democrático o la reducción del existente, puede brindar oportunidades a los extremistas violentos. Las instituciones del Estado que no cumplan adecuadamente sus obligaciones internacionales de defender esos derechos pueden intensificar los agravios y socavar no solo su propia eficacia sino también las normas y la cohesión sociales.

29. Asimismo, es necesario prestar más atención a la formulación de estrategias y programas de reintegración que sean eficientes y cumplan las normas en materia de género y derechos humanos para los condenados por delitos relacionados con el terrorismo, así como para los terroristas extranjeros que regresen a sus países.

Conflictos prolongados y no resueltos

30. Los conflictos prolongados y no resueltos tienden a constituir un terreno abonado para el extremismo violento, no solo por el sufrimiento y la falta de gobernanza resultantes de los propios conflictos sino también porque estos permiten a los grupos extremistas violentos explotar agravios muy arraigados para obtener apoyo, apoderarse de territorio y recursos y controlar a la población. Es preciso adoptar medidas urgentes para resolver los conflictos prolongados, lo cual mermará los efectos de las insidiosas doctrinas de los grupos extremistas violentos. Cuando la prevención fracasa, la mejor estrategia para lograr una paz duradera y hacer frente al extremismo violento son las soluciones políticas inclusivas y la rendición de cuentas.

Radicalización en las cárceles

31. Las investigaciones demuestran que el trato duro en los centros de detención ha desempeñado un papel sorprendentemente grande en el reclutamiento de un elevado número de personas que han ingresado en grupos extremistas violentos y organizaciones terroristas. Se han determinado varios factores que impulsan a los reclusos a buscar protección sumándose a ciertos grupos; tales factores incluyen las condiciones de encarcelamiento y el tratamiento inhumanos de los reclusos, el personal y los agentes de seguridad corruptos, la actividad de bandas, el uso de drogas, la falta de seguridad y de instalaciones adecuadas, y el hacinamiento. Es preciso establecer salvaguardias para prevenir la propagación de las ideologías extremistas a otros reclusos, respetando al mismo tiempo la protección otorgada por el derecho internacional a las personas privadas de libertad, incluso en lo que atañe a los estándares y las normas internacionales sobre la reclusión en régimen de aislamiento.

B. Procesos de radicalización

32. Aunque las condiciones conducentes al extremismo violento afectan a poblaciones enteras, solo un pequeño número de personas se radicaliza y recurre a la violencia. Tanto las complejas motivaciones individuales como las acciones de personas determinadas desempeñan un papel clave en la explotación de esas condiciones y la transformación de ideas y agravios en actos violentos.

Antecedentes y motivaciones individuales

33. Una experiencia personal negativa que encaje en la doctrina de ideologías extremistas puede aumentar las posibilidades de que una persona adopte el extremismo violento. Las motivaciones individuales van de lo serio a lo prosaico: los investigadores señalan acontecimientos desencadenantes tan diversos como experimentar o presenciar torturas, la muerte de un familiar o amigo a manos de fuerzas de seguridad o de una Potencia extranjera, los juicios injustos, la pérdida de bienes, la humillación de un progenitor e incluso la denegación de un préstamo personal.

34. Si bien algunas personas muy cultas han desempeñado papeles importantes en organizaciones extremistas violentas, muchos de sus miembros son poco instruidos, y a menudo no han concluido la enseñanza secundaria. Un gran número de ellos solo han alcanzado un nivel de alfabetización rudimentario y casi no tienen conocimientos religiosos, lo cual los hace vulnerables al adoctrinamiento. Con bastante probabilidad, habrán llevado a cabo delitos menores y actividades ilícitas antes de participar en actividades de grupos extremistas violentos. Formar parte de un grupo también promueve la sensación de pertenencia y aligera el peso de la alienación, el aislamiento o la anomía.

Agravios colectivos y victimización

35. Los legados históricos o agravios colectivos derivados de la dominación, la opresión, la subyugación y la intervención extranjera pueden dar pie a que arraiguen los argumentos favorables a la victimización. Estas ideas pueden provocar reacciones emocionales primitivas e intensas que los extremistas violentos explotarán haciendo que el recuerdo de opresiones pasadas o presentes, reales o percibidas, se convierta en sed de venganza contra los opresores.

Distorsión y utilización indebida de creencias, ideologías políticas y diferencias étnicas y culturales

36. Los grupos extremistas violentos distorsionan y explotan con cinismo las creencias religiosas, las diferencias étnicas y las ideologías políticas para legitimar sus acciones, fundamentar su reclamación de territorio y reclutar a nuevos seguidores. La distorsión y el uso indebido de la religión tienen por objeto dividir a las naciones, las culturas y las personas, socavando nuestra humanidad. Los líderes religiosos y comunitarios son fundamentales para guiar a los seguidores vulnerables hacia el rechazo de las ideologías violentas y crear oportunidades de diálogo y debate intra e interconfesional como medio de promover la tolerancia, la comprensión y la reconciliación entre las comunidades. Los dirigentes, los gobiernos, los medios informativos y la comunidad internacional deben colaborar para evitar la confrontación y la polarización en el seno de los países, las confesiones, las naciones y los pueblos, así como entre ellos. Tenemos que trabajar conjuntamente para romper este círculo vicioso de provocaciones y reacciones que a menudo refuerza el nexo entre los conflictos, el terrorismo y el extremismo violento, como se ha observado en el Afganistán, el Iraq, Libia, la República Árabe Siria, el Yemen y otros países.

Liderazgo y redes sociales

37. Si bien los factores contextuales, las experiencias personales y los agravios colectivos pueden contribuir a la aparición del extremismo violento, debe existir también un contexto social que proporcione algún tipo de organización y dirección a esos elementos. Esto suele establecerse mediante la intervención de un líder carismático o activista político y a través de las redes familiares y sociales informales. Como consecuencia inevitable de la naturaleza a menudo exclusiva y clandestina de las organizaciones extremistas violentas, puede ser difícil afiliarse a una de ellas si no se conoce a algún miembro; sin embargo, en los años recientes los instrumentos en línea han actuado como una vía adicional, más accesible, para hacerse miembro un grupo.

IV. Un programa de acción: recomendaciones para prevenir el extremismo violento

38. Siempre he propugnado la aplicación equilibrada de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Si bien debemos proseguir nuestros esfuerzos concertados para combatir el extremismo violento, tenemos que ampliar nuestras respuestas, actuar antes y acometer los factores que lo impulsan. Es necesario complementar la lucha contra el extremismo con medidas preventivas. Convertir la prevención en una parte esencial de nuestro enfoque integral ayudará a abordar muchas de las condiciones subyacentes que impulsan a las personas a unirse a grupos extremistas violentos. Como ocurre en el caso de la prevención en sentido amplio, los resultados pueden no ser visibles de inmediato y hará falta trabajar con paciencia y a largo plazo.

39. Por lo tanto, someto a la consideración de los Estados Miembros las recomendaciones siguientes, que en mi opinión permitirán prevenir el extremismo violento y reducir el margen para que se produzca, abordando al mismo tiempo los retos inmediatos para la paz y la seguridad con medidas de lucha contra el terrorismo continuadas. Mis recomendaciones constan de medidas que pueden adoptarse en los planos mundial, nacional y regional a fin de promover una aplicación completa y equilibrada de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

A. Establecimiento del marco de políticas

Marco mundial para prevenir el extremismo violento

40. Prevenir el extremismo violento es un compromiso y una obligación contraídos en virtud de los principios y valores consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos² y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Para que sean eficaces y sostenibles, y estén en consonancia con las obligaciones que incumben a los Estados Miembros en virtud del derecho internacional, todas las leyes, políticas, estrategias y prácticas destinadas a prevenir el extremismo violento deben estar firmemente enraizadas en el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho.

² Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

41. Tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad han reconocido que, dado el nivel de amenaza y sofisticación alcanzado por el extremismo violento, se requiere una acción concertada que vaya más allá de las medidas de aplicación de la ley, militares o de seguridad y tenga como objetivo resolver los problemas de desarrollo, buena gobernanza, derechos humanos y humanitarios. El fortalecimiento del estado de derecho, derogando la legislación discriminatoria y aplicando políticas y leyes de lucha contra la discriminación, la marginación y la exclusión en el ordenamiento jurídico y en la práctica, debe ser un componente esencial de toda respuesta a la amenaza que representa el extremismo violento.

42. En los últimos dos años, la Asamblea General ha subrayado la necesidad de aunar esfuerzos contra el extremismo violento en el cuarto examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo³; en su resolución 68/127, titulada “Un mundo contra la violencia y el extremismo violento”; en su debate temático de alto nivel dedicado al tema “Promoción de la tolerancia y la reconciliación: fomento de sociedades pacíficas e inclusivas y lucha contra el extremismo violento”, convocado por el Presidente de la Asamblea conjuntamente con el Secretario General y la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas y celebrado los días 21 y 22 de abril de 2015; y en el reciente debate general de su septuagésimo período de sesiones. El Consejo de Seguridad subrayó la necesidad de que se adoptaran medidas para hacer frente al extremismo violento y frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros en su resolución 2178 (2014), en su debate abierto de alto nivel sobre el papel de los jóvenes en la lucha contra el extremismo violento y la promoción de la paz, celebrado el 23 de abril de 2015, y en la declaración de su Presidencia de 29 de mayo de 2015 (S/PRST/2015/11).

43. Si bien podemos fijar parámetros en el plano mundial, son las medidas adoptadas a nivel local, nacional y regional las que tendrán la mayor repercusión. Por lo tanto, cuento con que los Estados Miembros traduzcan nuestro compromiso y voluntad política comunes de lograr un cambio real en nuevas formas de formular políticas públicas para prevenir el extremismo violento en sus respectivos países y regiones. La Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las obligaciones que incumben a los Estados Miembros en virtud del derecho internacional —en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y, en su caso, el derecho internacional humanitario— constituyen una base firme, y la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y los principios rectores de las estrategias de lucha contra el terrorismo, definidos en la Conferencia Internacional sobre Estrategias Nacionales y Regionales de Lucha contra el Terrorismo, que se celebró en Bogotá del 31 de enero al 1 de febrero de 2013, ofrecen más orientaciones para los planes de acción nacionales y regionales. Los procesos destinados a establecer planes nacionales y estrategias regionales o perfeccionar los existentes deben complementar el presente Plan de Acción y también complementarse mutuamente. Las Naciones Unidas, por conducto de las 36 entidades del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y un enfoque que movilice a toda la Organización, están dispuestas a apoyar a los Estados Miembros en la elaboración de esas políticas y planes. Además, voy a dar instrucciones a los coordinadores residentes, los equipos de las Naciones Unidas en los países y los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de que apoyen a los

³ Véase la resolución 68/276 de la Asamblea General.

Estados Miembros que lo soliciten en la elaboración de sus planes a nivel nacional y regional.

Planes de acción nacionales para prevenir el extremismo violento

44. Cada uno de los Estados Miembros debe considerar la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional destinado a prevenir el extremismo violento que establezca las prioridades del país para hacer frente a los factores locales que impulsan ese extremismo y complementa las estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo cuando ya existan. Sobre la base del principio de la titularidad nacional y de conformidad con el derecho internacional, tal vez los Estados Miembros deseen tener en cuenta los siguientes elementos a la hora de establecer esos planes:

a) Los planes nacionales deben elaborarse de manera multidisciplinaria, para que incluyan medidas destinadas a combatir y a prevenir el extremismo violento, con aportaciones de una gama amplia de agentes estatales, como los encargados de hacer cumplir la ley, los suministradores de servicios sociales y los ministerios de educación, juventud y asuntos religiosos, así como de agentes no gubernamentales, incluidos los jóvenes, las familias, las mujeres, los líderes religiosos, culturales y educacionales, las organizaciones de la sociedad civil, los medios informativos y el sector privado. Los análisis de los factores locales y nacionales que impulsan el extremismo violento constituyen un importante punto de partida para la elaboración de planes nacionales;

b) Los planes nacionales deben fortalecer el pacto social contra el extremismo violento promoviendo el respeto por el principio de la igualdad ante la ley y de igual protección de la ley en todas las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y estableciendo instituciones eficaces, transparentes y que rindan cuentas a todos los niveles, así como asegurando que los procesos de adopción de decisiones sean ágiles, inclusivos, participativos y representativos. Aliento a los parlamentarios a que establezcan las bases legislativas de los planes de acción nacionales para prevenir el extremismo violento en consonancia con sus obligaciones nacionales e internacionales, cuando sea necesario;

c) Los planes nacionales deben abordar la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros, tal como se pide en la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad. En esa resolución el Consejo decidió que los Estados debían cerciorarse de que sus ordenamientos jurídicos contemplaran el enjuiciamiento de quienes viajaran con propósitos terroristas o de adiestramiento conexo, y que los Estados debían hacer frente también a la financiación o la facilitación de tales actividades e impedir, por medios como la utilización de bases de datos aceptadas internacionalmente, la entrada en su territorio o el tránsito por él de toda persona sobre la cual se dispusiera de información fidedigna que ofreciera motivos razonables para creer que los viajes se realizaban con el propósito de participar en un acto de terrorismo. A este respecto podrían ser útiles los principios rectores sobre los modos de frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros que acordó el Comité Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001), relativa a la lucha contra el terrorismo, en la reunión especial celebrada en Madrid el 28 de julio de 2015;

d) Las finalidades de los planes nacionales deben incluir impedir que los grupos terroristas y extremistas violentos comercien con petróleo y antigüedades,

tomen rehenes y reciban donaciones, en consonancia con las obligaciones contraídas por los Estados Miembros en virtud de la resolución 2199 (2015);

e) Uno de los medios de hacer frente a muchos de los factores que impulsan el extremismo violento será armonizar las políticas nacionales de desarrollo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en concreto poniendo fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo (Objetivo 1); garantizando una educación inclusiva y equitativa de calidad y promoviendo oportunidades de aprendizaje permanente para todos (Objetivo 4); logrando la igualdad de género y empoderando a todas las mujeres y las niñas (Objetivo 5); promoviendo el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (Objetivo 8); reduciendo la desigualdad en los países y entre ellos (Objetivo 10); logrando que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (Objetivo 11); y promoviendo sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitando el acceso a la justicia para todos y construyendo a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (Objetivo 16);

f) Los planes nacionales deben prever fondos para que las entidades gubernamentales y no gubernamentales los ejecuten y promover las alianzas público-privadas, cuando proceda;

g) Los mecanismos eficaces de supervisión y evaluación de esos planes son esenciales para asegurar que las políticas tengan el efecto deseado.

Planes de acción regionales para prevenir el extremismo violento

45. Puesto que el extremismo violento no respeta las fronteras, las medidas nacionales y mundiales deben complementarse con una mayor cooperación regional. Varias regiones y subregiones ya han adoptado estrategias amplias de lucha contra el terrorismo. Los Estados Miembros deben unirse con miras a complementar esas estrategias o aprobar nuevos planes de acción regionales o subregionales para prevenir el extremismo violento, facilitados por las organizaciones regionales o subregionales y las Naciones Unidas, que complementen y refuercen sus planes nacionales. A tal efecto, los Estados Miembros deben:

a) Fortalecer las organizaciones regionales y subregionales, incluso creando y manteniendo listas regionales de datos de contacto de los puntos focales, vigilar el tráfico de armas pequeñas y armas pesadas, y facilitar la comunicación y la cooperación intergubernamental. Establecer centros de alerta temprana con el fin de intercambiar información sobre las actividades de los extremistas violentos podría hacer más previsible esta interacción y, por lo tanto, conferirle más utilidad;

b) Habilitar a las organizaciones regionales y subregionales para que presten asistencia técnica a los Estados Miembros de la región o subregión respectiva a fin de crear capacidad de prevención del extremismo violento y promover la cooperación eficaz, por ejemplo en la gestión de las fronteras.

Movilización de recursos

46. Para transformar nuestro compromiso en un cambio duradero debemos hacer un uso más eficiente de los fondos disponibles y examinar cómo podemos crear sinergias en la asignación de recursos sobre la base de la interdependencia de los factores políticos, sociales y económicos que impulsan el extremismo violento. Por

otro lado, en el sector de la paz y la seguridad cada vez hay mayor conciencia de que muchas medidas preventivas que tradicionalmente se consideraban parte de la labor de desarrollo pueden ayudar a hacer frente a esos factores. Los recién aprobados Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen explícitamente nuevos objetivos y metas relativos a la prevención de la violencia y la promoción de las sociedades pacíficas e inclusivas.

47. Invertir en prevención es mucho más eficaz en función de los costos que asignar recursos a mitigar las consecuencias. Por lo tanto, recomiendo que se considere:

a) Reorientar los fondos dedicados actualmente a la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento para abordar también los factores que impulsan ese extremismo, y de ese modo, en última instancia, utilizar los recursos disponibles de manera más eficaz;

b) Hallar otras fuentes de financiación en los distintos sectores y estudiar la forma en que los gobiernos y las instituciones regionales e internacionales podrían adaptar los fondos existentes para aumentar los programas que tienen en cuenta la prevención del extremismo violento.

B. Adopción de medidas

48. En la elaboración de planes de acción nacionales y estrategias regionales, los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de tener en cuenta los elementos que se indican a continuación.

Diálogo y prevención de conflictos

49. En el informe titulado “Las Naciones Unidas y la prevención de conflictos: renovación del compromiso colectivo” (S/2015/730) que presenté al Consejo de Seguridad señalé que el riesgo de extremismo violento suele aumentar cuando se dan las mismas condiciones que elevan el riesgo de conflicto. En los casos en que ya existe un conflicto, debemos redoblar los esfuerzos para promover y sostener el diálogo entre las partes beligerantes, ya que se está demostrando que los conflictos persistentes no resueltos son un importante factor que impulsa del extremismo violento. Si bien en esas situaciones podría ser útil emplear algunos de los instrumentos ya establecidos para prevenir los conflictos, por conducto del Equipo Especial de las Naciones Unidas sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo también hemos comenzado a concebir iniciativas encaminadas específicamente a prevenir el extremismo violento, como el grupo de trabajo del Equipo Especial dedicado a la prevención del extremismo violento y el grupo de trabajo del Equipo Especial encargado de examinar las condiciones que propician la propagación del terrorismo, y un programa regional de participación y desarrollo de aptitudes de los jóvenes. Por lo tanto, recomiendo que los Estados Miembros:

a) Aseguren que en los casos en que sea necesario actuar militarmente para combatir la expansión de los grupos extremistas violentos, las respuestas se ajusten plenamente al derecho internacional, en particular a la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario;

b) Establezcan contactos más temprano con las partes enfrentadas y los agentes regionales y procuren forjar el consenso internacional a fin de dotar a la diplomacia regional y de las Naciones Unidas del respaldo que necesita para facilitar soluciones. Retrasar los contactos reduce las opciones y aumenta los costos financieros y humanos;

c) Alienten a las personas a abandonar los grupos extremistas violentos elaborando programas que hagan hincapié en brindarles oportunidades educativas y económicas. A fin de evitar las percepciones de injusticia que pueden derivarse de prestar asistencia a los delincuentes, esos programas no deben ir en detrimento de las iniciativas encaminadas a atender las necesidades de la población civil en general;

d) Estudien las oportunidades de introducir mecanismos alternativos de arreglo de controversias, como la mediación, el arbitraje y la justicia restaurativa, para resolver los conflictos y lograr una paz sostenible;

e) Fomenten la participación de los dirigentes religiosos para crear una plataforma de diálogo y debate intra e interconfesional mediante la cual promuevan la tolerancia y la comprensión entre las comunidades y expresen su rechazo de las doctrinas violentas poniendo de relieve los valores pacifistas y humanitarios inherentes a sus teologías. Los dirigentes religiosos tienen también la responsabilidad de promover esa comprensión. La tolerancia no es pasiva sino que exige un esfuerzo activo de acercamiento basado en la comprensión y el respeto mutuos, especialmente cuando existe desacuerdo;

f) Preserven el patrimonio de la diversidad cultural y religiosa contra los intentos de los extremistas violentos de destruir manuscritos, objetos y lugares que sean símbolos de pluralismo y tolerancia;

g) Convoquen diálogos regionales y nacionales con agentes diversos sobre la prevención del extremismo violento, incluida la participación de los jóvenes, la igualdad de género, la inclusión de los grupos marginados, el papel de los municipios y los mensajes positivos a través de los medios sociales y otras plataformas virtuales.

Fortalecimiento de la buena gobernanza, los derechos humanos y el estado de derecho

50. Cuando los gobiernos adoptan las normas internacionales de derechos humanos, promueven la buena gobernanza, defienden el estado de derecho y eliminan la corrupción, crean un entorno propicio para la sociedad civil y reducen la atracción del extremismo violento. Las políticas e iniciativas que se sustentan firmemente en los derechos humanos son fundamentales para garantizar la inclusión de las personas o comunidades vulnerables al extremismo violento. Debemos encontrar la manera de fomentar la confianza entre las instituciones gubernamentales y las comunidades para evitar la marginación y la exclusión reales o aparentes. Por consiguiente, recomiendo que los Estados Miembros:

a) Examinen todas las leyes, políticas, estrategias y prácticas nacionales destinadas a prevenir y combatir el extremismo violento para constatar si están firmemente asentadas en el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho y si se han establecido mecanismos nacionales a fin de garantizar el cumplimiento. Para ello también puede ser necesario adoptar medidas para fortalecer el estado de

derecho, derogar la legislación discriminatoria y aplicar políticas y leyes que combatan la discriminación y la exclusión;

b) Faciliten el acceso a la justicia para todos y fortalezcan unas instituciones justas, eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible;

c) Fomenten la prestación no discriminatoria de servicios básicos, aseguren la rendición de cuentas en la prestación de servicios y extiendan los servicios estatales a las zonas apartadas y creen un entorno en que la actividad empresarial pueda prosperar y las sociedades puedan volverse más pacíficas, justas e inclusivas;

d) Fortalezcan la profesionalidad de las fuerzas de seguridad, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las instituciones judiciales; y velen por una supervisión y una rendición de cuentas eficaces de esos órganos, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el estado de derecho. Para ello puede ser necesario impartir capacitación en derechos humanos específica para las fuerzas de seguridad, los agentes del orden y todas las personas que participan en la administración de justicia en relación con la prohibición de la incitación al odio y, de manera más amplia, con el respeto de los derechos humanos en el contexto de las medidas adoptadas para luchar contra el extremismo violento y el terrorismo;

e) Garanticen la rendición de cuentas por las violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en particular aquellas que constituyan crímenes en virtud del derecho internacional, como los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, mediante procedimientos penales que respeten las garantías procesales. Los mecanismos de rendición de cuentas deben contar con los expertos en género que requieren para cumplir sus mandatos. En los casos en que los procedimientos nacionales no puedan hacer frente a esos delitos, o no estén dispuestos a hacerlo, la comunidad internacional debe apoyar las iniciativas de rendición de cuentas, en particular mediante la remisión de esas situaciones por el Consejo de Seguridad a la Corte Penal Internacional o a un tribunal especial, cuando proceda;

f) Reformen los marcos jurídicos y los sistemas penitenciarios nacionales a fin de garantizar la seguridad de los reclusos, el personal y las instalaciones y establezcan procedimientos basados en los derechos humanos y el estado de derecho para prevenir y contrarrestar la radicalización en las cárceles;

g) Pongan en marcha programas de separación, rehabilitación y asesoramiento para personas implicadas en el extremismo violento, que tengan en cuenta las cuestiones de género e incluyan programas dirigidos a los niños a fin de facilitar su reintegración en la sociedad. Estos programas deben estar en plena conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, en particular los derechos a la libertad de circulación, la libertad de expresión y la privacidad, la igualdad entre los géneros y el principio de no discriminación;

h) Promuevan el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluso a través de iniciativas basadas en los derechos humanos que ayuden a eliminar las condiciones que propician el extremismo violento. Esos programas pueden ser especialmente útiles en los casos en que un grupo, cualquiera que sea su peso demográfico, trata de monopolizar los sectores político y económico a expensas de otros grupos;

i) Apliquen la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, promoviendo un enfoque global con respecto a la incitación y el extremismo violento, y el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (A/HRC/22/17/Add.4, apéndice), con la participación de todos los agentes pertinentes, como las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil, los partidos políticos y los medios de comunicación;

j) Eviten la subversión de la labor de las instituciones educativas, culturales y religiosas por los terroristas y quienes les prestan apoyo, como se pone de relieve en la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad; tomen medidas adecuadas contra todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las creencias, en particular en los planes de estudios de las instituciones de enseñanza académica y no académica, los libros de texto y los métodos de enseñanza;

k) Garanticen que toda restricción a la libertad de expresión esté clara y estrictamente definida y cumpla los tres requisitos de legalidad, proporcionalidad y necesidad.

Colaboración con las comunidades

51. Para sobrevivir, los extremistas violentos requieren el apoyo tácito de un círculo más amplio de simpatizantes. Si se logra privar a los extremistas violentos de este apoyo, su capacidad de causar daños y evadir la justicia se verá considerablemente coartada. Si bien puede resultar difícil entablar una relación de colaboración con comunidades que han tenido una larga historia de desconfianza en el Gobierno, hay una serie de estrategias prometedoras de colaboración con las comunidades. Por consiguiente, recomiendo que los Estados Miembros:

a) Elaboren estrategias conjuntas y participativas, incluso con la sociedad civil y las comunidades locales, para evitar la aparición del extremismo violento, proteger a las comunidades contra el reclutamiento y la amenaza del extremismo violento, y apoyar la adopción de medidas de fomento de la confianza a nivel de la comunidad mediante el establecimiento de plataformas adecuadas para el diálogo y la pronta determinación de los motivos de las quejas;

b) Adopten modelos y programas de policía orientados a la comunidad que traten de resolver los problemas locales en colaboración con la comunidad y que estén firmemente arraigados en los derechos humanos, a fin de evitar poner en peligro a los miembros de la comunidad. Ello aumentaría la concienciación y la vigilancia públicas y mejoraría la comprensión y los conocimientos de la policía con respecto a las comunidades, aumentando así su capacidad para ser proactiva y determinar los motivos de las quejas y los problemas críticos en una etapa temprana;

c) Elaboren programas de mentores locales y basados en la familia, que estén fundados en una relación de uno a uno entre el mentor y el beneficiario de su orientación, centrándose en las personas vulnerables o en aquellas que han sido acusadas o condenadas por haber cometido delitos relacionados con el extremismo violento;

d) Presten servicios médicos, psicosociales y jurídicos en las comunidades que ofrezcan refugio a las víctimas de extremistas violentos, incluidas las víctimas de delitos sexuales y por razón de género;

e) Alienten a las asociaciones cívicas y profesionales, los sindicatos y las cámaras de comercio a que se valgan de sus propias redes para llegar a los grupos marginados a fin de abordar esos desafíos de consuno mediante el diálogo inclusivo y políticas consensuadas;

f) Apoyen el establecimiento de redes regionales y mundiales de la sociedad civil y de jóvenes, organizaciones de mujeres y dirigentes religiosos, que les permitan intercambiar buenas prácticas y experiencias a fin de mejorar la labor en sus respectivas comunidades y promover el diálogo intercultural e interconfesional;

g) Promuevan, en colaboración con la sociedad civil y las comunidades, un discurso en que se aborden los factores que impulsan el extremismo violento, incluidas las actuales violaciones de los derechos humanos, y aborden toda violación de los derechos humanos, como una cuestión tanto de obligación jurídica como de credibilidad.

Empoderamiento de los jóvenes

52. Debemos prestar especial atención a los jóvenes. Los 1.800 millones de mujeres y hombres jóvenes son valiosos asociados en nuestros esfuerzos por prevenir el extremismo violento. Debemos determinar mejores medios para prestar apoyo a los jóvenes que hagan suyas las causas de la paz, el pluralismo y el respeto mutuo. El rápido avance de la tecnología moderna de comunicaciones supone también que los jóvenes de hoy conforman una comunidad mundial de un tipo sin precedentes. La interconectividad ya está siendo explotada por los extremistas violentos; tenemos que recuperar este espacio ayudando a dar mayor resonancia a la voz de los jóvenes que ya están promoviendo los valores del respeto mutuo y la paz entre sus pares. Por consiguiente, recomiendo que los Estados Miembros:

a) Apoyen y mejoren la participación de mujeres y hombres jóvenes en las actividades encaminadas a prevenir el extremismo violento dando prioridad a los mecanismos para fomentar una participación significativa a nivel nacional, regional y mundial, como se establece en la Declaración de Ammán de 2015 sobre la Juventud, la Paz y la Seguridad; y creen un entorno que ofrezca seguridad y apoyo físico, social y emocional para la participación de las mujeres y los hombres jóvenes en la prevención del extremismo violento;

b) Integren a las mujeres y los hombres jóvenes en los procesos de adopción de decisiones a nivel local y nacional, incluso mediante el establecimiento de consejos de jóvenes y otros mecanismos similares que brinden a las mujeres y los hombres jóvenes una plataforma para participar en el discurso político general;

c) Fomenten la confianza entre los responsables de adoptar decisiones y los hombres y mujeres jóvenes, especialmente mediante el diálogo intergeneracional y la capacitación y las actividades de fomento de la confianza entre jóvenes y adultos;

d) Consigan que las mujeres y los hombres jóvenes de grupos difíciles de alcanzar, como los grupos insuficientemente representados, participen en las iniciativas destinadas a prevenir el extremismo violento, como se establece en los Principios Rectores sobre la Participación de los Jóvenes en la Consolidación de la Paz;

e) Establezcan programas nacionales de mentores para mujeres y hombres jóvenes, creen un espacio para el crecimiento personal en los ámbitos de su elección, y les ofrezcan oportunidades de servicio a la comunidad que puedan ayudarlos a convertirse en líderes y agentes del cambio constructivo;

f) Velen por que una parte de los fondos asignados a la lucha contra el extremismo violento se destinen a proyectos que atiendan las necesidades específicas de los jóvenes o los empoderen, y alienten a las instituciones financieras internacionales, las fundaciones y otros donantes a que ofrezcan mecanismos de financiación de pequeños subsidios para mujeres y jóvenes empresarios sociales con miras a que puedan desarrollar sus propias ideas para fortalecer la resiliencia de las comunidades contra el extremismo violento.

Igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer

53. El empoderamiento de la mujer es una fuerza fundamental para lograr la paz sostenible. Si bien las mujeres desempeñan a veces un papel activo en las organizaciones extremistas violentas, no es una coincidencia que las sociedades que registran mejores indicadores de igualdad de género sean menos vulnerables al extremismo violento. Por lo tanto, debemos preguntarnos cómo podemos promover mejor la participación, el liderazgo y el empoderamiento de las mujeres en toda la sociedad, en particular en las instituciones del Gobierno, el sector de la seguridad y la sociedad civil. De conformidad con la resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad, debemos asegurar que la protección y el empoderamiento de las mujeres constituyan una consideración central de las estrategias concebidas para contrarrestar el terrorismo y el extremismo violento. También es necesario velar por que las medidas para combatir el terrorismo y el extremismo violento no tengan un efecto adverso en los derechos de la mujer. Por consiguiente, recomiendo que los Estados Miembros:

a) Incorporen la perspectiva de género en todas las iniciativas encaminadas a prevenir el extremismo violento;

b) Inviertan en la investigación y la recopilación de datos con perspectiva de género sobre el papel de las mujeres en el extremismo violento, en particular la determinación de los factores que llevan a las mujeres a unirse a grupos extremistas violentos y las repercusiones que tienen las estrategias de lucha contra el terrorismo sobre la vida de las mujeres, a fin de elaborar respuestas normativas y programáticas específicas y basadas en pruebas;

c) Incluyan a las mujeres y otros grupos insuficientemente representados en los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley y de seguridad, en particular en los marcos de prevención y respuesta ante el terrorismo;

d) Desarrollen la capacidad de las mujeres y los grupos de la sociedad civil para participar en las iniciativas de prevención y respuesta relacionadas con el extremismo violento;

e) Velen por que una parte de todos los fondos dedicados a combatir el extremismo violento se destinen a proyectos que atiendan las necesidades específicas de las mujeres o las empoderen, como se recomienda en mi reciente informe al Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad (S/2015/716).

Educación, desarrollo de aptitudes y facilitación del empleo

54. Como parte de la lucha contra la pobreza y la marginación social, debemos velar por que todos los niños reciban una educación de calidad que los prepare para la vida, como se prevé en el derecho a la educación. La educación debe incluir la enseñanza del respeto de los derechos humanos y la diversidad, el fomento del pensamiento crítico, la promoción de los medios de comunicación y la alfabetización digital y el desarrollo de aptitudes socioemocionales y del comportamiento que puedan contribuir a la coexistencia pacífica y la tolerancia. Las mujeres y los hombres jóvenes que empiezan a trabajar necesitan nuestro apoyo tanto para acceder a los recursos de la formación continua y profesional como para desarrollar su talento empresarial. Por consiguiente, recomiendo que los Estados Miembros:

a) Inviertan en la educación, especialmente en la educación en la primera infancia, de niños de 3 a 8 años, a fin de asegurar que todos los niños tengan acceso a una educación de calidad e inclusiva, teniendo en cuenta los diversos contextos sociales y culturales;

b) Apliquen programas educativos que promuevan la “ciudadanía mundial”, las aptitudes interpersonales, el pensamiento crítico y la alfabetización digital, y exploren los medios de introducir la educación cívica en los planes de estudios escolares, los libros de texto y los materiales didácticos. Desarrollen la capacidad de los maestros y educadores para apoyar este programa;

c) Proporcionen educación primaria completa hasta educación terciaria, incluso formación técnica y profesional, y orientación para todas las personas vulnerables, incluidas las personas desplazadas, mediante la utilización de la tecnología móvil y en línea;

d) Colaboren con las autoridades locales para crear oportunidades sociales y económicas, en zonas tanto rurales como urbanas; inviertan en dotar a las personas de las aptitudes necesarias para satisfacer la demanda del mercado de trabajo local mediante oportunidades de educación pertinentes;

e) Ofrezcan a los jóvenes nuevas opciones de carrera promoviendo la cultura empresarial y ofreciendo educación empresarial, facilitando la búsqueda de empleo y la determinación de las competencias idóneas para cada empleo, promulgando reglamentaciones para promover el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas, facilitando el acceso a la financiación y al microcrédito y aumentando la gama de servicios de apoyo, como la comercialización y la distribución, a fin de liberar todo el potencial económico de los jóvenes;

f) Inviten al sector privado y a otros agentes de la sociedad civil a contribuir a las iniciativas de reconciliación y reconstrucción después de los conflictos, especialmente a la creación y facilitación del empleo y las oportunidades de capacitación laboral.

Comunicaciones estratégicas, Internet y medios sociales

55. Los mensajes manipuladores de los extremistas violentos en los medios sociales han sido bastante eficaces para atraer a las personas, especialmente a mujeres y hombres jóvenes, a sus filas. Si bien los extremistas violentos han mostrado cierta sofisticación en el uso de medios antiguos y nuevos de

comunicación, no es menos cierto que quienes rechazamos su mensaje hemos fracasado en gran medida en ofrecer a aquellas personas desilusionadas y descontentas una visión del futuro que capte su imaginación y les presente la perspectiva de un cambio tangible. Miles de jóvenes activistas y artistas están luchando en línea contra el extremismo violento a través de la música, el arte, la cinematografía, las historietas y el humor, y ellos merecen nuestro apoyo. Por consiguiente, recomiendo que los Estados Miembros:

- a) Elaboren y apliquen estrategias nacionales de comunicación, en estrecha cooperación con las empresas de los medios sociales y el sector privado, que se adapten a los contextos locales, tengan en cuenta las cuestiones de género y se sustenten en las normas internacionales de derechos humanos, a fin de refutar los argumentos relacionados con el extremismo violento;
- b) Alienten más investigaciones sobre la relación entre el uso indebido de Internet y los medios sociales por los extremistas violentos y los factores que atraen a las personas hacia el extremismo violento;
- c) Promuevan las iniciativas de base para fomentar los valores de la tolerancia, el pluralismo y el entendimiento;
- d) Velen por que los marcos jurídicos nacionales protejan la libertad de opinión y de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación;
- e) Empoderen y ayuden a las víctimas a transformar sus pérdidas y sufrimientos en una fuerza constructiva para prevenir el extremismo violento facilitándoles foros en línea en los que puedan contar sus historias;
- f) Protejan a los periodistas, que desempeñan un papel fundamental en las sociedades democráticas, garantizando una investigación pronta y exhaustiva de las amenazas a su seguridad, y alienten a los periodistas a que trabajen juntos a fin de desarrollar de forma voluntaria la capacitación para los medios de comunicación y elaborar códigos de conducta para el sector que fomenten la tolerancia y el respeto.

C. Apoyo a los Estados Miembros, los órganos regionales y las comunidades por conducto de las Naciones Unidas

56. La responsabilidad de prevenir el extremismo violento recae en primera instancia en los Estados Miembros. A medida que estos elaboran su respuesta, las Naciones Unidas pueden actuar como un aliado natural. Las Naciones Unidas pueden ayudar a fomentar el diálogo mundial, uniendo a países, pueblos y comunidades sobre la base de los valores y principios universalmente compartidos y consagrados en el derecho internacional, incluidos los instrumentos de derechos humanos.

57. En cooperación con los Estados Miembros, los programas, proyectos y misiones de las Naciones Unidas ya están abordando los factores desencadenantes y las causas subyacentes del extremismo violento. Los grupos extremistas violentos, que reconocen el poder de esos instrumentos, están dirigiendo sus ataques contra el personal de mantenimiento de la paz, los defensores de los derechos humanos, los educadores, los activistas de la sociedad civil y los trabajadores humanitarios con objeto de debilitar nuestra determinación y socavar nuestros resultados. Debemos

actuar de forma más estratégica y mejor coordinada a fin de aumentar la coherencia en todo el espectro de nuestras actividades de seguridad, desarrollo sostenible, derechos humanos y asistencia humanitaria. Para ello será necesario que las iniciativas de paz y seguridad de las Naciones Unidas y los marcos de políticas de desarrollo sostenible aborden las causas del extremismo violento, que sigamos fortaleciendo la promoción y la protección de los derechos humanos fundamentales y el estado de derecho y que se respeten los principios humanitarios, que los agentes humanitarios tengan el espacio necesario para realizar su labor, y que nuestra labor humanitaria esté centrada en las personas, apoye la resiliencia de las comunidades y no avive los conflictos.

58. He dado instrucciones a las entidades de las Naciones Unidas para que redoblen sus esfuerzos en la coordinación y el desarrollo de las actividades con los Estados Miembros y den prioridad a los programas existentes, los adapten y los hagan más sensibles a este problema a fin de que puedan abordar los factores que impulsan el extremismo violento con mayor precisión e introducir nuevas iniciativas para colmar las posibles lagunas. Por lo tanto, me propongo:

a) Adoptar un enfoque que englobe a todas las Naciones Unidas para apoyar las iniciativas nacionales, regionales y mundiales destinadas a prevenir el extremismo violento, mediante la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, así como mediante los órganos interinstitucionales de las Naciones Unidas y el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y sus entidades, que tienen la responsabilidad primordial de prestar apoyo a los Estados Miembros en la aplicación de los cuatro pilares de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Al adoptar un enfoque que englobe a todas las Naciones Unidas mediante el marco del Equipo Especial, la Organización coordinará más estrechamente sus actividades y ayudará a canalizar y compartir las iniciativas que han resultado eficaces;

b) Integrar la prevención del extremismo violento en las actividades pertinentes de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas, de conformidad con sus mandatos, así como en las actividades pertinentes de los equipos de las Naciones Unidas en los países, a fin de fomentar la capacidad de los Estados Miembros por conducto de mecanismos tales como los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las evaluaciones comunes de las Naciones Unidas para los países, las juntas consultivas de jóvenes, el Punto Focal Mundial para los Aspectos Policiales, Judiciales y Penitenciarios, y la programación sobre el desarme, la desmovilización y la reintegración y la reforma del sector de la seguridad;

c) Alentar a las juntas directivas y ejecutivas de las Naciones Unidas a que mejoren la capacidad de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas para prestar apoyo a los Estados Miembros en la elaboración y aplicación de sus planes de acción nacionales para prevenir el extremismo violento;

d) Ofrecer programas de fomento de la capacidad dirigidos a fortalecer la capacidad nacional y regional para elaborar planes institucionales a fin de prevenir el extremismo violento e intercambiar buenas prácticas, y ayudar a los Estados Miembros a aprobar leyes y políticas pertinentes en estrecha coordinación con los equipos de las Naciones Unidas en los países, los representantes especiales del Secretario General, las operaciones de paz en los países en que estén desplegadas, y las entidades del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el

Terrorismo, incluida la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo;

e) Poner en marcha una estrategia mundial de comunicaciones para prevenir el extremismo violento, que esté basada en los valores básicos de las Naciones Unidas de la paz, la justicia, la tolerancia y la dignidad humana, consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos, reforzando esos valores compartidos en todo el mundo y prestando apoyo a los Estados Miembros que lo soliciten en la adaptación de sus propias estrategias de comunicación nacionales y locales;

f) Seguir reforzando las medidas tempranas y eficaces a través de la Iniciativa Inicial de Derechos Humanos para prevenir o responder a violaciones de gran escala del derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario, en los niveles tanto normativo como operacional;

g) Establecer una plataforma permanente de las Naciones Unidas para la prevención del extremismo violento a fin de que dirija la aplicación de este Plan, con la facilitación del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y con el apoyo del Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Esta plataforma coordinaría las políticas dentro del sistema de las Naciones Unidas y prestaría apoyo a los Estados Miembros en la elaboración de sus respuestas institucionales al extremismo violento a nivel local, nacional y regional mediante el intercambio de experiencias. La plataforma debe fomentar la cooperación entre los Estados Miembros, en particular mediante asociaciones de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular;

h) Prestar apoyo a los gobiernos que traten de elaborar y ejecutar programas de educación que promuevan la educación cívica, las aptitudes interpersonales, el pensamiento crítico, la alfabetización digital, la tolerancia y el respeto de la diversidad, por ejemplo, módulos de educación para la paz para niños en edad escolar, a fin de promover la cultura de la no violencia;

i) Poner en marcha una campaña mundial de sensibilización para apoyar a las víctimas del extremismo violento y ofrecerles una plataforma mundial en la que puedan contar sus historias, mediante la ampliación del Portal de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo;

j) Alentar los programas de intercambio de jóvenes en los Estados Miembros y entre ellos, que podrían llegar a convertirse en un servicio a la comunidad mundial y en programas mundiales para jóvenes con miras a mejorar la comprensión entre culturas, promover el aprendizaje de nuevas aptitudes y apoyar las iniciativas de desarrollo;

k) Invitar a los agentes pertinentes del sector privado, en particular las empresas de comunicaciones y medios sociales, a que apoyen las iniciativas de prevención del extremismo violento y generen ideas creativas para ayudar a la comunidad internacional a hacer frente de manera eficaz a la propagación del extremismo violento a través de Internet;

l) Elaborar una propuesta a fin de crear un fondo del Secretario General para prestar apoyo a proyectos innovadores encaminados a prevenir el extremismo violento, en particular en los ámbitos de las comunicaciones y el empoderamiento de la comunidad.

V. Un llamamiento a la acción concertada

59. Al socavar nuestra humanidad común, el extremismo violento tiene un carácter intrínsecamente mundial. Está impulsado por una mezcla de factores personales, sociales y conceptuales cuyas manifestaciones varían de una persona a otra. El extremismo violento ha afectado a diferentes sociedades en etapas diferentes y en diferentes regiones del mundo. El presente plan de acción no ofrece una solución única a este problema, no existe un instrumento o enfoque que por sí solo pueda resolverlo para siempre. Es necesario que amplíemos nuestra manera de pensar sobre esta amenaza y adoptemos medidas para impedir su proliferación. Lo más alarmante en este contexto es la rápida expansión de las ideologías del extremismo violento en diversas partes del mundo, que se ha visto facilitada por la revolución tecnológica. En el verdadero espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, debemos actuar ahora para salvar a las generaciones futuras.

60. A fin de que nuestras medidas sean eficaces en la prevención del extremismo violento, estas deben ser tan ágiles como el fenómeno en sí y tener su mismo alcance. Debemos mejorar nuestro conjunto de instrumentos de manera dinámica y seguir examinando nuestras respuestas. El Plan de Acción constituye la base inicial de un enfoque amplio respecto de este desafío multidimensional que evoluciona rápidamente. He pedido a mi personal que mantenga la acción de las Naciones Unidas bajo un examen constante y que me proporcione información actualizada sobre las medidas adicionales que podríamos adoptar.

61. Estoy convencido de que la unidad en la acción basada en principios contrarrestará la retórica y la atracción del extremismo violento y, en última instancia, derrotará a los propios grupos extremistas violentos. En momentos de creciente polarización en torno a una serie de cuestiones nacionales, regionales y mundiales, los esfuerzos por prevenir el extremismo violento ofrecen una verdadera oportunidad para que los miembros de la comunidad internacional se unan, armonicen sus acciones y apliquen enfoques inclusivos frente a la división, la intolerancia y el odio.

62. La Asamblea General es el único órgano que puede hablar con una sola voz a todas las partes del mundo donde los extremistas violentos tratan de difundir la intolerancia y la división. Por ello, exhorto a todos los Estados Miembros a que se valgan de esa voz para lanzar un llamamiento rotundo a la unidad y la acción.