

Memorando de Ankara sobre buenas prácticas para un planteamiento multisectorial contra el extremismo violento

Introducción

El presente documento de buenas prácticas versa sobre el papel de las instituciones y organismos públicos y la sociedad civil en la lucha contra el extremismo violento (EV), y ha sido elaborado a partir de las respuestas de los miembros del Foro Global contra el Terrorismo (GCTF, por sus siglas en inglés) al cuestionario elaborado por el Centro Internacional contra el Terrorismo y la Delincuencia Transnacional (UTSAM, por sus siglas en turco) de la Policía Nacional de Turquía, en cooperación con el Ministerio de Asuntos Exteriores de dicho país. Este documento también se hace eco de los debates de los seminarios del Grupo de Trabajo de Lucha contra el EV del GCTF sobre planteamientos multisectoriales en la materia que se celebraron en Antalya y Ankara (Turquía), en diciembre de 2012 y marzo de 2013. Dichos seminarios se organizaron en Turquía como elemento fundacional de la línea de trabajo sobre instituciones de dicho Grupo de Trabajo. Asimismo, el presente documento complementa a las *Good Practices on Community Engagement and Community-Oriented Policing as Tools to Counter Violent Extremism*.

Este Memorando no vinculante tiene por objeto ofrecer a los miembros del GCTF y otros actores interesados una lista no exhaustiva de prácticas extraídas de la experiencia de varios miembros en la lucha contra el extremismo violento.

Se anima a todos los Estados a que estudien adoptar estas buenas prácticas no vinculantes conforme a sus necesidades y circunstancias particulares a la hora de crear y aplicar sus políticas o programas nacionales contra el EV, como parte de una labor más amplia para poner en marcha el primer pilar de la Estrategia Mundial de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Al implantar estas prácticas debe respetarse la normativa internacional aplicable en materia de derechos humanos y tenerse en cuenta las diferencias históricas, culturales y jurídicas entre los países.

El presente Memorando de Ankara sobre buenas prácticas para un planteamiento multisectorial contra el EV complementa el Memorando de Roma, de junio de 2012, sobre buenas prácticas para la rehabilitación y reinserción de delincuentes extremistas violentos. Además, está directamente relacionado con los seminarios del Grupo de Trabajo de Lucha contra el EV del GCTF sobre el papel que desempeña la implicación de la comunidad y la labor policial al servicio de la comunidad en este ámbito, celebrados en Washington D. C. en marzo de 2013, y que desembocaron en la formulación de un conjunto diferente de buenas prácticas. Se pretende que estas últimas complementen las incluidas en el Memorando de Ankara y la labor del Equipo Especial de la ONU para la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y sus entidades pertinentes.

Antecedentes

La lucha contra el EV exige un planteamiento polifacético, dado que el extremismo violento puede estar provocado por múltiples factores. Una política contra el EV eficaz y centrada en la obtención de resultados requiere una labor previa de comprensión de la complejidad del extremismo violento, para lo cual se necesita una actuación conjunta a nivel local, regional, nacional e internacional.

La mayoría de los grupos extremistas violentos presentan peculiaridades culturales, psicológicas y estructurales, que desempeñan un papel importante en el proceso de radicalización; es decir, el terrorismo aparece en un contexto marcado por una amalgama de factores históricos, políticos, étnicos, culturales, religiosos, socioeconómicos y de otras índoles, y, por ello, plantea retos diversos y cambiantes a los Estados.

Los errores de cálculo o las malinterpretaciones durante la aplicación de las políticas pueden ser contraproducentes para la lucha contra el EV y los terroristas y sus organizaciones pueden explotarlos. No existe una única receta universal para esta lucha. Cada Estado debe tener en cuenta sus capacidades, estructura y necesidades al diseñar programas y políticas. No obstante, la experiencia demuestra que el diálogo cooperativo y constructivo entre la sociedad y los organismos públicos, a nivel municipal, entre otros, es una condición indispensable para el éxito de la lucha contra el EV. Los organismos públicos

deben propiciar las condiciones para que distintos componentes de la sociedad (por ejemplo, los dirigentes de las comunidades, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales [ONG] y el sector privado) colaboren con los programas y la estrategia para combatir el EV. Es más, aunque el papel de la Administración es fundamental, una estrategia integral no debe limitarse a los actores de esta última, sino implicar al conjunto de la sociedad. El empoderamiento de la sociedad civil en la lucha contra el extremismo violento puede traducirse en resultados más eficaces, puesto que la colaboración entre actores públicos y de otra índole aporta más recursos para las actuaciones que se llevan a cabo.

Definición del problema

***Buena práctica nº 1:** En primer lugar, los Estados deben entender la naturaleza del extremismo violento. Deben determinar qué condiciones lo propician y evaluar sus propias necesidades, objetivos y capacidades antes de elaborar o adaptar programas relacionados con la lucha contra el EV.*

Comprender el proceso de radicalización se ha convertido en una de las cuestiones esenciales para dar respuesta al extremismo violento e impedir que los individuos emprendan el camino de la violencia y se unan a organizaciones terroristas. El primer paso para trazar una política, programa o estrategia de lucha contra el EV es comprender en profundidad este proceso.

***Buena práctica nº 2:** Las estrategias relacionadas con la lucha contra el EV deben basarse en análisis científicos. Con frecuencia, la radicalización y el reclutamiento en las filas del extremismo violento son fenómenos localizados; las condiciones que propician este extremismo, las zonas o comunidades vulnerables y los grupos demográficos en riesgo varían de país a país e, incluso, dentro de cada país en concreto. Para poder preparar una estrategia de respuesta eficaz contra el extremismo violento, es importante determinar primero el problema y centrarse en los grupos o zonas locales clave utilizando datos procedentes de diversas fuentes. Evidentemente, la información que emana de los organismos públicos y los servicios de inteligencia es crucial, pero puede no bastar para*

delimitar el alcance del problema. Los estudios de campo de carácter científico y los sondeos de control realizados por instituciones académicas o de investigación pueden ayudar a mejorar la comprensión de la estructura dinámica de los grupos extremistas violentos y las nuevas amenazas emergentes. La información extraída de múltiples fuentes ayudará a los Estados a entender mejor el problema.

Buena práctica nº 3: *Los programas de lucha contra el EV deben evitar asociar el extremismo violento con una religión, cultura, grupo étnico, nacionalidad o raza.*

Adoptar un punto de vista etnocéntrico sobre el extremismo violento limita la perspectiva de los responsables de formular las estrategias correspondientes. Asociar un programa de lucha contra el EV a determinada religión, cultura, grupo étnico, nacionalidad o raza puede alienar precisamente a los miembros de la comunidad cuya cooperación es importante para el éxito de la medida.

Buena práctica nº 4: *Cada grupo extremista violento debe evaluarse por separado, ya que las recetas universales no son eficaces en el caso del extremismo. Por tanto, las respuestas y las intervenciones deben ser específicas para cada grupo.*

Los Estados pueden enfrentarse a distintos tipos de extremismo violento y deben ser conscientes de que cada uno presenta rasgos tanto particulares como comunes a ellos. Estas diferencias y similitudes deben reflejarse en las políticas o programas. La radicalización atraviesa fases parecidas, independientemente de las ideologías de los grupos extremistas violentos.

Buena práctica nº 5: *La idea de que el extremismo violento constituye únicamente un problema de seguridad puede llevar a engaño. Se trata de un problema polifacético que requiere respuesta multidisciplinarias e inster institucionales.*

La lucha contra el extremismo violento abarca una amplia variedad de campos, entre ellos, la psicología, la sociología, las ciencias políticas, la educación, las políticas públicas y la administración, así como las políticas sociales, materias todas ellas interrelacionadas. Las condiciones que, habitualmente, propician el extremismo violento (tales como

agravios objetivos o subjetivos, la humillación colectiva o personal, las desigualdades, la injusticia, el desempleo o la exclusión económica, social y política) suelen sobrepasar el alcance de los enfoques tradicionales en materia de seguridad y exigen respuestas más variadas.

Enfoques interinstitucionales dentro del Estado

Buena práctica nº 6: Favorecer un punto de vista compartido de la naturaleza del extremismo violento entre los organismos públicos y los actores de otra índole es esencial para el éxito de los programas destinados a combatirlo.

La implicación de múltiples instituciones en la elaboración y aplicación de programas específicos es un aspecto complicado de la lucha contra el extremismo violento. El diseño y puesta en práctica de un enfoque "pan-estatal" puede ser un proceso muy trabajoso. La concienciación desigual de los distintos organismos puede impedir el fruto de los proyectos integrados. En concreto, los organismos operativos pueden no valorar la importancia de las estrategias de prevención en esta lucha. Además, puede que se prefieran las actividades operativas, puesto que reafirman la creencia de los ciudadanos de que el Estado está actuando contra el extremismo violento.

Buena práctica nº 7: Se exhorta a los Estados, en cooperación con actores tanto públicos como de otra índole, a considerar la adopción de acciones globales para prevenir y combatir el extremismo violento. Si bien el papel del Estado es crucial, puede resultar eficaz una estrategia cuyo enfoque no sea sólo pan-estatal, sino que implique también al conjunto de la sociedad.

Para lidiar con las condiciones que propician el extremismo violento de forma eficaz se necesitan muchos más actores que los servicios de seguridad. Distintos organismos públicos son responsables de garantizar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, crear nuevas oportunidades de empleo, mantener la estabilidad de las comunidades, regular los flujos migratorios y aumentar el nivel de resiliencia ante la radicalización y el reclutamiento en las filas de los grupos extremistas violentos. Puede

resultar beneficioso para los Estados y sus instituciones emprender o intensificar las labores de información ciudadana en aras de poder explicar de forma más eficaz las actuaciones acometidas por los organismos públicos para combatir este extremismo, así como las consecuencias perjudiciales del mismo. A veces, las actuaciones de iniciativa pública no son suficientes para que un programa de lucha contra el EV llegue a buen fin. Puede exhortarse a diversos actores, incluida la sociedad civil (por ejemplo, los socios internacionales y locales, las ONG, las organizaciones religiosas, las universidades y las comunidades), a participar en ellas, lo que puede hacerse dentro del marco jurídico o político adecuado. Durante el proceso de ejecución, los Estados pueden aprovechar las voces positivas que se alzan desde distintos grupos en toda comunidad para superar los posibles obstáculos que se interpongan en un programa de lucha contra el EV.

Buena práctica nº 8: *Para aplicar eficazmente una estrategia de lucha contra el EV es de vital importancia un mecanismo de coordinación operativa.*

Para ejecutar con éxito cualquier programa de lucha contra el EV es esencial una coordinación eficaz entre los distintos organismos públicos y entre los actores interesados, ya sean públicos o de otra índole. Si los organismos implicados no se coordinan con eficacia, las actividades de uno pueden frustrar los esfuerzos de otro por alcanzar los objetivos que esperaba. Para poder combatir el extremismo violento eficazmente, los Estados, además de garantizar la existencia de los marcos jurídicos o políticos necesarios, pueden plantearse crear mecanismos de coordinación operativa entre todos los organismos oficiales pertinentes.

Alianzas entre el sector público y el privado

Buena práctica nº 9: *La sociedad civil puede contribuir a la labor de lucha contra el EV con un discurso y un mensaje contra la violencia; presentando medios alternativos no violentos para alcanzar las metas comunes; y fomentando la diversidad institucional, que favorece la comprensión mutua como defensa contra el extremismo violento.*

A menudo, los Estados intentan hacer llegar sus mensajes a las comunidades susceptibles de convertirse en caldo de cultivo para el extremismo violento. No obstante, estos mensajes no suelen recibirse como se pretendía. Con frecuencia, los grupos extremistas consideran que el Estado es uno de los bandos del conflicto. Para poder llegar al corazón de la comunidad o los grupos extremistas violentos, los Estados, ajustándose a su normativa nacional pertinente, deben plantearse trabajar con grupos de la sociedad civil o individuos que, a menudo, han establecido un fuerte vínculo con las comunidades locales en cuestión.

Buena práctica nº 10: *Es fundamental que los Estados establezcan relaciones de confianza al trabajar con las comunidades. Deberán velar por la participación significativa de estas con vistas a poder utilizar sus recursos en las actividades relacionadas con la lucha contra el EV.*

Para implicar a la sociedad de forma eficaz es necesario establecer relaciones de confianza entre esta en su conjunto y los organismos públicos. Las tensiones preexistentes entre estos últimos y algunos sectores sociales pueden constituir un obstáculo importante para lograr dicho objetivo. Por tanto, el primer paso fundamental es recuperar la confianza en la que se basará la colaboración en el futuro; sin ella, es probable que la labor de unos y otros acabe en un punto muerto.

Las comunidades pueden albergar dudas o sospechar que los actores públicos emplean estas actividades únicamente para recabar información, lo que pone en peligro el éxito de las mismas, ya que impide que se forjen relaciones de confianza entre la comunidad y los organismos públicos en cuestión. La posibilidad de que perciban que se las estigmatiza

como posible caldo de cultivo de terroristas puede constituir otra traba para una relación de confianza mutua entre estas y el Estado. Como consecuencia de ello, es probable que las comunidades cierren todas las puertas a una colaboración. Por consiguiente, los Estados deben evitar causar esta impresión trasladando claramente a las comunidades que no son su objetivo por rasgos específicos tales como la raza, la religión o la etnia.

Los organismos públicos no pueden trabajar solos fácilmente en comunidades vulnerables en las que las ideas extremistas violentas quizá gocen de aceptación, y es crucial que estas instituciones entablen con ellas una relación de confianza. Deben trabajar con sus miembros y dirigentes para despertar conciencia de un objetivo común en el plano de la lucha contra el EV. Los organismos públicos pueden fomentar programas e iniciativas específicos con matices y arraigo local, actuando como facilitadores, aglutinadores y fuente de información para servir de apoyo a las redes y alianzas locales de base. No es necesario que se involucren en estas actividades, pero pueden prestar asistencia coordinando los recursos, proporcionando fondos y ofreciendo formación.

Se puede consultar información más detallada sobre la colaboración con las comunidades locales en las actividades relacionadas con la lucha contra el EV en el documento del GCTF *Good Practices on Community Engagement and Community-Oriented Policing as Tools to Counter Violent Extremism*, que fue adoptado en la sesión ministerial plenaria de septiembre de 2013.

Buena práctica nº 11: *Los Estados pueden ayudar a la sociedad civil en sus actividades de lucha contra el EV.*

Muchos grupos de la sociedad civil se centran en distintos ámbitos (por ejemplo, derechos humanos, servicios sociales o actividades culturales), aunque a menudo no son conscientes de que su labor también contribuye a combatir el extremismo violento. Quizá desconozcan que pueden desempeñar un papel vital en la lucha contra el EV. Quizá también carezcan de recursos suficientes. Asimismo, puede que haya una ONG fuerte pero que no cuente con pericia específica en la materia. Los actores públicos pueden

ofrecer apoyo a la sociedad civil para mejorar su concienciación y capacidad para combatir el EV.

Buena práctica nº 12: *Los Estados deben fomentar la tolerancia y facilitar el diálogo en la sociedad para propiciar comunidades que valoren las diferencias que existen entre ellas y se comprendan mutuamente.*

Es importante encontrar formas de estimular el diálogo intercultural, interreligioso e interétnico. El intercambio de pareceres puede ayudar a comprender la visión ajena del mundo. Abrir vías de diálogo constituye el primer paso para que las comunidades se conozcan. Una vez que empiecen a relacionarse, podrán darse cuenta de que comparten aspectos que pueden servirles de punto de encuentro para ampliar el diálogo. Los Estados también pueden intervenir para fomentar los valores democráticos, los derechos humanos, el pluralismo y la libertad a través de la enseñanza y programas de divulgación. Las comunidades religiosas pueden cooperar para promover la tolerancia y contener el apoyo al extremismo violento. Como parte de su labor, pueden crear programas de intercambio dirigidos a jóvenes teólogos y organizar encuentros de estudiantes para favorecer el diálogo interreligioso y la tolerancia. Pueden llevarse a cabo programas educativos para aumentar la concienciación en torno a distintos tipos de prejuicios y formas de hostilidad, con vistas a evitar la intolerancia y la discriminación.

Buena práctica nº 13: *Los Estados y la sociedad pueden cooperar para amplificar las voces contrarias a la apropiación de la religión por parte de los grupos extremistas violentos.*

Ninguna religión incita a sus fieles a cometer actos violentos en su nombre. Sin embargo, a lo largo de la historia, ha habido grupos extremistas que han utilizado las comunidades que profesan su religión como caldo de cultivo de la violencia. Se ha constatado que exhortar a las voces moderadas que promueven la tolerancia, el diálogo y la comprensión mutua a alzarse y ejercer su propio control constituye una forma eficaz de contener el discurso del extremismo violento o, al menos, de mitigar sus efectos negativos.

Planteamientos socioeconómicos

Buena práctica nº 14: *En la planificación de actuaciones para combatir el EV debe prestarse atención específica a los jóvenes en riesgo de radicalización y reclutamiento.*

Los jóvenes constituyen la cantera natural de estos grupos. En muchos grupos extremistas violentos o terroristas, la edad de reclutamiento suele oscilar entre los quince y los veinticinco años. Por ello, las labores de lucha contra el EV deben centrarse en este colectivo, que debe ser considerado parte de la solución para combatir este fenómeno y no sólo parte de un problema en potencia. Normalmente, los jóvenes tienen energía y ganas de acción y de obtener reconocimiento y, con frecuencia, desean formar parte de una causa, todo lo cual puede emplearse como base para la planificación de actuaciones para combatir el EV. Los países deben implicar a los jóvenes en riesgo como aliados activos en el diseño y la ejecución de estos programas. Asimismo, en la planificación de dichas actuaciones centradas en los jóvenes debe contemplarse la creación de grupos de jóvenes y el apoyo a estos, dado que se muestran más receptivos a otras personas de su edad que a los adultos. Al mismo tiempo, debe implicarse en ello a mentores, familias y comunidades, puesto que existen estudios que han demostrado que la influencia estable de un mentor afectuoso es el elemento más eficaz para el correcto desarrollo de los jóvenes.

Las investigaciones apuntan a que cualidades tales como la motivación, la perseverancia y la aversión al riesgo predicen el éxito que se tendrá en la vida. Estas capacidades pueden adquirirse a través de formación dedicada a las "habilidades para la vida" centrada en cuestiones como el trabajo en equipo y la resolución de conflictos. Los jóvenes que se unen a grupos extremistas violentos suelen manifestar antes el deseo de encontrar su lugar y un sentido, de manera que un programa integral dirigido a estas edades que aborde sus necesidades psicosociales y de otro tipo puede lidiar con varias de las condiciones que conducen a la radicalización y el reclutamiento. En el diseño de los programas se deben tener en cuenta, cuando proceda, las necesidades específicas de los jóvenes según su sexo.

Buena práctica nº 15: Las instituciones educativas pueden constituir una plataforma importante para combatir el extremismo violento.

Como la educación llega y forma a tantos niños y jóvenes en distintos países del mundo, puede ser una plataforma fundamental para combatir el EV. Los sistemas educativos pueden transmitir los valores, destrezas y herramientas necesarios para tener éxito en la vida y formar a los ciudadanos productivos y constructivos del futuro. Ciertos estudios indican que las destrezas de pensamiento crítico pueden contribuir a evitar la radicalización porque confieren a los estudiantes la capacidad de reconocer la argumentación polarizada propia de cualquier clase de extremismo. En concreto, en las comunidades en riesgo, los planes de estudios y programas impartidos por instituciones educativas y centrados en la educación cívica, la participación en la comunidad y el voluntariado pueden mantener ocupados de forma constructiva a los jóvenes en riesgo y reforzar sus vínculos con sus familias, comunidades y países. En el caso de los jóvenes en riesgo que han abandonado la enseñanza formal o de las jóvenes a las que no se permite acudir a la escuela, otros lugares pueden resultar más adecuados para aplicar enfoques similares en términos generales.

Buena práctica nº 16: Promover oportunidades económicas para las poblaciones en riesgo puede abordar una condición favorable al extremismo violento.

Aunque las investigaciones han desmentido la tesis de que la pobreza desencadena el extremismo violento, el desajuste entre las expectativas y la realidad de la situación socioeconómica de una persona puede ser una condición capaz de propiciar el extremismo violento. En otros casos, los fondos o el apoyo material que proporcionan los extremistas violentos a individuos que apenas cuentan con medios económicos o carecen de ellos o a sus familias pueden contribuir a engrosar las filas de este tipo de grupos. En determinados contextos, la planificación de apoyos a la subsistencia económica, tales como la formación profesional y la asistencia en la búsqueda de empleo, pueden mitigar las condiciones económicas que propician la radicalización y el reclutamiento en el caso de algunas poblaciones en riesgo. Para diseñar este tipo de proyectos de manera que logren sus

objetivos, será importante determinar las necesidades económicas, capacidades y oportunidades específicas de cada comunidad o población en riesgo.

Buena práctica nº 17: *La labor de las mujeres puede ser especialmente decisiva para las actuaciones locales contra el EV.*

En distintos países, la mujer desempeña un papel de especial importancia en sus familias, ejerciendo como madre, esposa, hermana, hija y principal responsable de dispensar cuidados, así como ganando el sustento. En muchos lugares, poseen un conocimiento profundo de la comunidad local e, incluso, son depositarias de la memoria institucional de estas. En este sentido, las mujeres se encuentran en una posición especialmente favorable para hablar como expertas creíbles e influyentes contra el extremismo violento. Pueden detectar los signos de radicalización y disuadir de este fenómeno en sus familias y sus comunidades. En ciertos lugares, pueden ser las más indicadas para concienciar y capacitar a otras mujeres locales, por lo que tienen un efecto multiplicador en las comunidades en las que pueden producirse la radicalización y el reclutamiento.

El papel de las Fuerzas de Seguridad

Buena práctica nº 18: *Las Fuerzas de Seguridad deben ser conscientes de que una de las reglas más importantes para combatir el extremismo violento es entablar una relación de confianza con quienes son especialmente vulnerables a la radicalización y al reclutamiento por parte de grupos violentos.*

Las Fuerzas de Seguridad deben realizar su labor policial planteándola como servicio a la comunidad para llegar al núcleo de las comunidades en riesgo. Su labor en este plano en diversas comunidades debe tener en cuenta los distintos contextos culturales. Las Fuerzas de Seguridad deben centrarse en los puntos en común de las comunidades, en lugar de sus diferencias, a la vez que diseñan programas de labor policial al servicio de las mismas destinados a forjar relaciones de confianza. El objeto/objetivo de estos programas debe ser congraciarse con los ciudadanos, del mismo modo en que en su trabajo cotidiano protegen los espacios públicos, además de la integridad física y las pertenencias de los

individuos. La legitimidad del Estado puede salir reforzada de la estrecha comunicación entre los miembros de las Fuerzas de Seguridad y los de la comunidad.

Buena práctica nº 19: *Los Estados deben formar a los miembros de las Fuerzas de Seguridad en cuestiones relacionadas con la lucha contra el EV.*

Los miembros de las Fuerzas de Seguridad, especialmente quienes trabajan en el plano local, no siempre comprenden bien el extremismo violento. Es posible que tengan un conocimiento inadecuado sobre los primeros signos del extremismo violento y que o bien apenas cuenten con formación sobre cómo abordarlo, o bien carezcan de ella. En algunos casos, la formación sobre cuestiones relacionadas con la lucha contra el EV es necesaria para ayudar a las Fuerzas de Seguridad a reconocer los indicadores de la presencia del extremismo violento vinculado a las prácticas culturales o religiosas. Una de las claves de esta formación debe girar en torno a aprender a comprender y diferenciar las normas y actividades culturales, sociales y religiosas que no se están empleando en favor de la delincuencia y el extremismo violento. La experiencia y las iniciativas relacionadas con la prevención de las bandas delictivas a escala internacional pueden servir de base para diseñar estos programas.