

**NOTA DE ANTECEDENTES Y ORIENTACIONES PARA LAS
SOCIEDADES NACIONALES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA
ROJA: "PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL EXTREMISMO
VIOLENTO"**



CICR

Índice

INTRODUCCIÓN	2
PRIMERA PARTE – INFORMACIÓN GENERAL	4
1 Comprender la P/LEV	4
1.1 ¿Qué se entiende por P/LEV?	4
1.2 ¿Cuál es el origen de la P/LEV?.....	4
1.3 ¿En qué consisten los programas de P/LEV y quién los aplica?.....	5
1.4 ¿Cuál es el papel de las Naciones Unidas en la P/LEV?	6
2 La P/LEV y el Movimiento: afinidades y divergencias	7
2.1 ¿Por qué la P/LEV es importante para los componentes del Movimiento?	7
2.2 ¿Qué tipo de actividades del Movimiento podrían considerarse que coinciden parcialmente con los programas de P/LEV?	7
2.3 ¿Cuáles son las afinidades y las divergencias entre la P/LEV y los Principios Fundamentales? ..	9
2.4 ¿Cuál es la postura del CICR respecto de la P/LEV?	9
SEGUNDA PARTE – ORIENTACIONES PRÁCTICAS	11
3 Propuesta sobre la postura y el discurso del Movimiento en relación con la P/LEV	11
3.1 ¿Qué mensajes clave sobre la P/LEV se proponen al Movimiento?	11
3.2 ¿Qué postura pueden adoptar las Sociedades Nacionales en relación con la P/LEV , dada su función específica de auxiliares de los poderes públicos?.....	11
3.3 ¿Cómo pueden las Sociedades Nacionales explicar su posición sobre la P/LEV?	12
3.4 ¿Cuál es la contribución indirecta del Movimiento a los objetivos de la P/LEV?.....	13
4 Lista de verificación de las consideraciones que han de tenerse en cuenta antes de emprender actividades relacionadas con la P/LEV	15
4.1 ¿Las actividades relacionadas con la P/LEV que se prevé realizar incumben plenamente al cometido de la Sociedad Nacional?	15
4.2 ¿Son las actividades relacionadas con la P/LEV propuestas conformes a los Principios Fundamentales?	16
4.3 ¿Existe el riesgo de causar daño a personas o grupos si la Sociedad Nacional decide participar en las actividades propuestas?.....	16
4.4 ¿Cuáles son los riesgos ligados a la financiación?	17
4.5 ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades de una eventual asociación para las actividades propuestas?.....	17
4.6 ¿Existen disposiciones jurídicas específicas que obliguen a las Sociedades Nacionales a asociarse a la labor relativa a la P/LEV?	18
4.7 ¿Qué otras medidas de limitación pueden tomarse si las Sociedades Nacionales participan en actividades relacionadas con la P/LEV con sus poderes públicos y/o están legalmente obligadas a transmitir información?	19
5 Conclusión	20

INTRODUCCIÓN

Fundamento

La prevención del extremismo violento y la lucha contra este fenómeno (P/LEV) es una política, llevada adelante por los Estados, que se enmarca en un programa más amplio de lucha contra el terrorismo. La finalidad de este enfoque, destinado a movilizar al conjunto de la sociedad, es abordar, mediante una vasta gama de medidas, en su mayoría no coercitivas, las causas profundas que pueden conducir, a la larga, a un "extremismo violento" y a actos de "terrorismo". Habida cuenta del carácter político —y a veces controvertido— de este enfoque, y del hecho de que algunos componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ya han participado en actividades relacionadas con los programas de P/LEV, es necesario que el Movimiento disponga de orientaciones claras y adopte una línea de conducta coordinada en este ámbito, de conformidad con sus [Principios Fundamentales](#)¹.

Objetivos

El presente documento tiene por finalidad contribuir a formular una **visión común** para todo el Movimiento con respecto al programa político global de la P/LEV y proponer, en particular a las Sociedades Nacionales, algunas **orientaciones prácticas** sobre la posición que ha de adoptarse y la manera de encarar algunos de los dilemas relacionados con la P/LEV.

Su **objetivo no es influir en las políticas relativas a la P/LEV ni formular una definición** de la noción de "extremismo violento", papel que, por lo demás, no incumbe al Movimiento. Los términos "extremismo violento", "radicalización", "extremista" o "terrorismo" se emplean en este documento, generalmente entre comillas, para describir la teoría en la que se sustenta la P/LEV, lo que no significa que el Movimiento apruebe dichos términos ni haga suyas las definiciones propuestas, que a menudo son controvertidas.

Del mismo modo, este documento tampoco **es una guía sobre la forma de trazar programas de P/LEV**. Se desaconseja a los componentes del Movimiento que se asocien directamente a esos programas (debido a su naturaleza política, al riesgo de plantear problemas en materia de protección, así como a los problemas que pueden crear en lo que a imagen se refiere), aun cuando se admite que algunos componentes del Movimiento pueden tener razones válidas para participar en actividades afines.

Estructura

La [primera parte](#) proporciona información general sobre: 1) el programa de P/LEV propiamente dicho (su naturaleza, su origen, sus protagonistas); y 2) las afinidades y divergencias entre la P/LEV y la misión del Movimiento (incluida la postura del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) sobre la P/LEV).

La [segunda parte](#) presenta orientaciones prácticas y propone: (3) un asesoramiento sobre la posición del Movimiento y su discurso en relación con la P/LEV; y 4) una lista de verificación de las consideraciones para guiar a las Sociedades Nacionales que participan en actividades que puedan ser asociadas a la P/LEV o percibidas como tales.

LOS LECTORES QUE DESEEN CONSULTAR ÚNICAMENTE LAS ORIENTACIONES PRÁCTICAS PUEDEN PASAR DIRECTAMENTE A LA PÁGINA 11 O PULSAR [AQUÍ](#).

¹ El presente documento está dirigido a las Sociedades Nacionales, pero ofrece información general y orientaciones pertinentes a todos los componentes del Movimiento. Fue redactado por el CICR, en consulta con varias Sociedades Nacionales y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Los participantes en la reunión anual de asesores jurídicos de las Sociedades Nacionales, celebrada en Chavannes-de-Bogis (Suiza) los días 12 y 13 de septiembre de 2016, pusieron de relieve la necesidad de adoptar orientaciones en ese campo.

PRINCIPIOS RECTORES RELATIVOS A LA P/LEV

La finalidad de estos principios rectores es informar y orientar a los componentes del Movimiento, en particular a las Sociedades Nacionales.

Mensajes clave

- El Movimiento tiene el **cometido de prevenir y aliviar en todas las circunstancias el sufrimiento humano**. Se preocupa, en primer lugar, de las **consecuencias humanitarias** de los conflictos armados y de la violencia, no de los fenómenos políticos o ideológicos que conducen a la violencia o al "extremismo violento".
- El **Movimiento condena los actos de terrorismo**, así como todo acto de violencia de ese tipo perpetrado **contra las personas civiles**, ya sea que se cometan en tiempo de paz o durante un conflicto armado, cualesquiera que sean sus perpetradores.
- El Movimiento reconoce que **algunas de sus actividades pueden coincidir parcialmente con determinadas actividades de P/LEV**, en la medida en que contribuyen a prevenir y mitigar el sufrimiento causado por los actos de violencia, incluidos los actos de terrorismo; no obstante, **sus objetivos últimos son fundamentalmente diferentes**.
- La **contribución indirecta** del Movimiento **se atiene a los Principios Fundamentales**, en particular los de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, que son esenciales para el valor añadido del Movimiento y el cumplimiento de su cometido humanitario.
- El Movimiento también tiene **la responsabilidad de promover la emergencia de sociedades inclusivas y pacíficas**, sobre la base y en el respeto de sus Principios Fundamentales.

Elementos esenciales para adoptar una posición

- Se alienta a las Sociedades Nacionales, así como a cualquier otro componente del Movimiento, a que **eviten toda asociación explícita y manifiesta con programas de P/LEV** debido al riesgo de menoscabar la imagen tanto para ellas como para el Movimiento en su conjunto.
- Reconociendo que algunas actividades del Movimiento pueden presentar elementos comunes con programas de P/LEV, sería conveniente que, en la fase de planificación de los programas y las actividades, **se examinen atentamente los posibles riesgos**, ateniéndose a los Principios Fundamentales y al contexto político nacional.
- **Mantener una "relación equilibrada" con las autoridades** contribuye a preservar la función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario y resolver los problemas que puedan plantearse en relación con los programas de P/LEV.

Consideraciones esenciales para las Sociedades Nacionales que prevén participar en actividades relativas a la P/LEV o que podrían percibirse como tales

- ¿**Corresponden** las actividades propuestas a la **función y al cometido de las Sociedades Nacionales**?
- ¿Son las actividades propuestas **compatibles con los Principios Fundamentales**?
- ¿Conllevan esas actividades algún riesgo de **contribuir a actividades que no sean de índole humanitaria** y que podrían tener efectos nefastos para la integridad física o mental de las personas?
- ¿Hay algún riesgo de que las actividades **se asocien públicamente a la designación P/LEV**?
- ¿**Existe algún riesgo importante relativo a la imagen** para la propia Sociedad Nacional, o el Movimiento en su conjunto, teniendo en cuenta los aspectos específicos del contexto y la tendencia mundial?
- ¿Hay **suficientes salvaguardias para mantener** la confianza de todos los sectores de la sociedad?

PRIMERA PARTE – INFORMACIÓN GENERAL

1 Comprender la P/LEV

1.1 ¿Qué se entiende por P/LEV?

Las siglas PEV y LEV designan respectivamente la *prevención* del extremismo violento y la *lucha* contra el extremismo violento.

No existe ninguna definición reconocida en el plano internacional de "extremismo violento". La teoría de la P/LEV describe, en general, esta noción como la forma en que las personas llegan a adoptar opiniones e ideas "radicales" que podrían inducirlos a cometer actos violentos inspirados por grupos y/o individuos definidos como "terroristas", o relacionados con estos. La teoría predominante —aunque cuestionada— del "extremismo violento" se centra en las reivindicaciones sociales y políticas (por ejemplo, la pobreza, la marginación, la falta de oportunidades profesionales, la represión política y las situaciones percibidas como injusticias) que pueden utilizarse para inducir a las personas a apoyar o cometer actos de violencia, basados en ideologías al servicio de objetivos políticos.

Si bien el antiterrorismo se refiere, en general, a las medidas coercitivas que aplica el Estado para combatir el "terrorismo"² (por ejemplo, las medidas policiales y judiciales, el bloqueo de la financiación, la detención preventiva, las campañas de contrainsurgencia, los ataques aéreos selectivos), la P/LEV representa el recurso a medidas no coercitivas con el fin de impedir o disuadir a las personas o grupos de adoptar "puntos de vista extremistas" que podrían conducir a actos de terrorismo. Como se ve, la P/LEV está estrechamente vinculada con las actividades antiterroristas de los Estados, en el sentido amplio, de las que forma parte integrante.

Debido a que no existe una definición acordada de "extremismo violento" y dada la amplia, aunque cuestionada, gama de factores (tanto los que empujan como los que atraen a las personas hacia el "extremismo violento"), a los que las iniciativas de P/LEV intentan responder, los programas de P/LEV y sus consecuencias suscitan no pocas preocupaciones. Entre ellas, cabe mencionar el riesgo de estigmatizar a algunas comunidades consideradas vulnerables al "extremismo violento", sobre la base del origen étnico o la religión; la penalización de las personas sospechosas de "radicalización" cuando no han cometido ningún acto ilegal, y la supresión de los grupos de oposición política legítima. La falta de una definición clara y las preocupaciones manifestadas por algunos observadores deben inducir al Movimiento a la prudencia, pues no le corresponde precisar una noción que es ante todo un concepto político.

1.2 ¿Cuál es el origen de la P/LEV?

No es nueva la idea según la cual los Estados no deben limitarse a los medios militares o a las medidas de seguridad para combatir el "terrorismo". Hace ya varios decenios que las estrategias de contrainsurgencia y los métodos antiterroristas (como los conocidos enfoques destinados a "ganarse el corazón y el espíritu") abarcan medidas preventivas y no coercitivas.

La noción de P/LEV, tal como se entiende hoy, surgió hace más de diez años, en el contexto posterior a los atentados del 11 de septiembre, para responder a la voluntad de enfrentar las "causas profundas" del terrorismo. Sin embargo, desde hace algunos años, esta noción despierta un interés sin precedentes a escala mundial y al más alto nivel, a raíz de la difusión y multiplicación de grupos armados violentos que reivindican inspirarse en una ideología "yihadista" precisa³. Los crecientes ataques en diferentes países –

² El término "terrorismo" no tiene una definición amplia y universalmente aceptada en derecho internacional y sigue prestándose sobremedida a interpretaciones políticas subjetivas, difícilmente compatibles con la neutralidad del Movimiento.

³ El término "yihad" tiene numerosas interpretaciones, tanto en los medios universitarios especializados en el islam como en el discurso corriente. En el sentido literal, la palabra significa "esfuerzo", "combate" o "abnegación", pero las interpretaciones tanto violentas como no violentas se han multiplicado, con diversas clasificaciones dentro de estas dos grandes categorías. Las

incluidos, en algunos contextos, los cometidos por los mismos ciudadanos de esos países– y el fenómeno de los "combatientes extranjeros" han dado a la P/LEV una prioridad de seguridad para los Estados, tal como lo demostró la cumbre sobre la lucha contra el extremismo violento, organizada en febrero de 2015 en la Casa Blanca.

En enero de 2016, el secretario general de las Naciones Unidas presentó un [Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento](#) y exhortó a todos los Estados a elaborar planes nacionales de prevención contra el "extremismo violento". El Plan tiene por objeto abordar la problemática de la prevención del "extremismo violento" mediante una acción integrada a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas, que exige que todos los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas contribuyan a prevenir este fenómeno a través de los tres pilares del sistema, a saber: la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos.

En la actualidad, no existe un acuerdo ni una visión a escala mundial sobre los factores que propician el "extremismo violento", ni sobre los medios más eficaces para contrarrestarlos, como lo reconoce el Plan de Acción del secretario general de las Naciones Unidas. Incluso algunos Estados se han opuesto a esas propuestas y han preferido adoptar un planteamiento más tradicional de antiterrorismo. No obstante, debido al impulso político actual, muchos países están elaborando y aplicando planes nacionales basados en su propia evaluación y visión del problema.

1.3 ¿En qué consisten los programas de P/LEV y quién los aplica?

El objetivo de los programas de P/LEV es abordar los factores que empujan y atraen a las personas hacia el "extremismo violento"⁴. Esas estrategias, animadas principalmente por las autoridades públicas, incluyen una amplia gama de actividades cuya finalidad es evitar los actos de violencia o su repetición. Dados los muy diversos factores que tienen por objeto combatir, los programas de P/LEV comparten algunas estrategias propias al desarrollo, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, como son el establecimiento de programas de inclusión social, la promoción de sociedades pacíficas y tolerantes, el diálogo entre comunidades y la lucha contra la pobreza y las desigualdades.

Se ha solicitado a las organizaciones internacionales y a diversos actores de la sociedad civil que cooperen con las autoridades del Estado –los actores principales en este ámbito–, a fin de elaborar o aplicar planes de acción de P/LEV, que suelen basarse en un planteamiento que "engloba a la sociedad en su conjunto", es decir, que requiere la participación de todos los sectores y actores de la sociedad. Entre estos pueden haber asociaciones, actores privados, organismos de las Naciones Unidas, operaciones de mantenimiento de la paz, ONG para el desarrollo y organizaciones humanitarias, dependiendo del contexto y la actividad.

Las actividades de P/LEV pueden incluir lo siguiente:

- **Programas de desarrollo** en favor de la educación, la creación de empleos y la inclusión; actividades de movilización comunitaria, sobre todo para los jóvenes, destinadas a promover la cohesión social, fomentar la cultura y el diálogo democráticos, y ofrecer oportunidades económicas y de medios de subsistencia; y fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para prestar servicios, garantizar la seguridad y velar por el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.
- **Programas de desradicalización** dirigidos a personas o grupos en situación de riesgo o que ya participan en movimientos u organizaciones "radicales". Estos programas normalmente se llevan a cabo en los lugares de detención e incluyen a veces la presencia de especialistas que organizan debates sobre temas religiosos e

interpretaciones no violentas se centran en las luchas espirituales, sociales o económicas, a menudo basadas en los esfuerzos personales tendentes a una superación moral. Las interpretaciones violentas giran en torno a la legítima defensa, incluida la resistencia armada ante los ataques lanzados contra la fe o la comunidad musulmana. El término "yihadista" se utiliza solo para designar la ideología particular que esos grupos armados pretenden promover y defender.

⁴ Según el Plan de Acción del secretario general de las Naciones Unidas, 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" (párrafo 23).

ideológicos con los detenidos. Según el grado de "radicalización" percibido, es posible instalar estructuras especiales de desradicalización o separar a los detenidos en los establecimientos penitenciarios.

- **Promoción de la formación y/o de la revisión de responsabilidades de los miembros de la policía o de las fuerzas armadas.** En algunas regiones, las fuerzas o unidades nacionales antiterroristas solicitan que se imparta una formación específica sobre el uso de la fuerza y las normas jurídicas en las estrategias para combatir el "extremismo violento".
- **Combatir la propaganda y las opiniones "extremistas" en los medios sociales y las comunidades** promoviendo puntos de vista "moderados" o dando la palabra a las víctimas del terrorismo.
- Actividades de **vigilancia y de inteligencia** destinadas a las comunidades consideradas vulnerables a las ideas "extremistas". Pueden participar en esas actividades las asociaciones locales, la policía, las operaciones de mantenimiento de la paz, incluso los profesores o los trabajadores de salud.

1.4 ¿Cuál es el papel de las Naciones Unidas en la P/LEV?

Las Naciones Unidas han contribuido considerablemente a impulsar la dinámica política actual en torno a la cuestión de la P/LEV y darle un lugar prioritario en el orden del día internacional sobre los temas de política y seguridad,

La participación del PNUD en la P/LEV

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, una de las entidades más activas en la PEV, elaboró, en 2016, un [marco general](#) para la prevención del extremismo violento, que estructura la mayor parte de sus actividades de desarrollo dentro de la PEV. Define, en particular, 11 elementos de estrategias que pueden contribuir a combatir el extremismo violento, entre ellos cabe citar: promover un enfoque de la PEV fundado en el estado de derecho y los derechos humanos; reforzar la lucha contra la corrupción; ofrecer alternativas socioeconómicas a los grupos en situación de riesgo para evitar que caigan en la violencia y movilizar a los jóvenes al servicio de la cohesión social.

especialmente a través del Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento del secretario general de las Naciones Unidas, elaborado en 2016 (véase la [sección 1.2](#)). Sin embargo, a pesar de que los Estados "toman nota" del Plan mediante diversas resoluciones⁵, algunos gobiernos se muestran escépticos prefiriendo una postura más tradicional para combatir el terrorismo.

De conformidad con el cuarto pilar de la [Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo](#), el Plan de acción del secretario general de las Naciones Unidas pone énfasis en el aspecto *preventivo*. Se concentra, en particular, en las condiciones que propician el "extremismo violento" y que podrían abordarse mediante la ejecución de programas de desarrollo, la promoción de los derechos humanos y del estado de derecho, así como la prevención y solución de conflictos. El secretario general propone una estrategia a escala de todo el sistema de las Naciones Unidas que exige la coordinación de esfuerzos de todas las entidades.

El Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ONU Mujeres y el

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz parecen figurar entre las entidades de las Naciones Unidas más activas en materia de P/LEV. Sin embargo, no todos los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas se inclinan por este enfoque, pues temen que cualquier asociación con la P/LEV "haga peligrar la imparcialidad que se requiere para llevar a cabo actividades en el ámbito de la acción humanitaria, política o de seguridad"⁶.

⁵ En lugar de "acoger con beneplácito", expresión que indica, por lo general, un mayor consenso. Véase, en particular, la resolución 70/254 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 12 de febrero de 2016.

⁶ Arthur Boutellis y Naureen Chowdhury Fink, [Waging Peace: UN Peace Operations Confronting Terrorism and Violent Extremism](#), International Peace Institute, New York, octubre de 2016, p. 12 [traducción: CICR]

2 La P/LEV y el Movimiento: afinidades y divergencias

2.1 ¿Por qué la P/LEV es importante para los componentes del Movimiento?

Las Sociedades Nacionales son sociedades de socorro voluntarias, auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario. Tienen el cometido de apoyar a su gobierno y colaborar con él para aliviar el sufrimiento humano y responder a las necesidades de la población del respectivo país, incluso en ámbitos como la educación, la salud y el bienestar social⁷. Los componentes del Movimiento también deben promover y difundir los principios e ideales del Movimiento, entre ellos "la tolerancia, la no violencia en la comunidad y el respeto por la diversidad cultural", tal como se afirma en el [Plan de acción para los años 2000-2003](#) del Movimiento⁸. La [Estrategia 2020 de la Federación Internacional](#) establece entre sus objetivos estratégicos el de "promover la inclusión social y una cultura de no violencia y paz". Es probable que ciertas actividades del Movimiento destinadas a alcanzar esos objetivos coincidan parcialmente con los programas de P/LEV o algunos de sus elementos.

En lo que atañe al CICR, pueden darse superposiciones similares debido a su cometido, reconocido por la comunidad internacional, de trabajar por el respeto, la comprensión, la difusión y el desarrollo del derecho internacional humanitario (DIH)⁹, a fin de prevenir y aliviar el sufrimiento humano causado por los conflictos armados. Las Sociedades Nacionales desempeñan también el papel reconocido de difundir el derecho internacional humanitario y ayudar al respectivo gobierno en esa tarea¹⁰. Además, el DIH prohíbe claramente los actos y las medidas terroristas en las situaciones de conflicto armado, así como todo acto o amenaza de violencia cuyo propósito sea aterrorizar a la población civil, y los componentes del Movimiento se han comprometido a prevenir y reducir esas infracciones del DIH.

No obstante, si bien algunas actividades concretas pueden tener aspectos en común con los programas de P/LEV, la misión y las actividades de los componentes del Movimiento son de índole estrictamente humanitaria y deberán ser neutrales en todas las circunstancias. A la inversa, algunas iniciativas de P/LEV persiguen un objetivo claramente político, es decir luchar contra las ideologías específicas que incitan a la violencia. La P/LEV se propone alcanzar esos objetivos mediante la "desradicalización", identificando y neutralizando los "extremistas violentos" reales o potenciales, y combatiendo y previniendo la propagación de esas ideologías, incluso promoviendo otras doctrinas y conceptos.

Algunas actividades de P/LEV que presentan aspectos más coercitivos o represivos pueden suscitar preocupaciones relativas a la protección, como los programas de desradicalización de personas detenidas, que recurren a menudo a un régimen de aislamiento, o actividades de vigilancia que sin querer pueden estigmatizar a algunas comunidades.

Dado que las actividades de P/LEV y la labor del Movimiento **se superponen en algunos aspectos**, aunque sus **objetivos generales son fundamentalmente diferentes**, es indispensable lanzar una reflexión profunda y aclarar la correlación entre ellas.

2.2 ¿Qué tipo de actividades del Movimiento podrían considerarse que coinciden parcialmente con los programas de P/LEV?

Varias actividades del Movimiento pueden coincidir parcialmente con las políticas relacionadas con la P/LEV y verse así asociadas a los programas de P/LEV o ser recuperadas con fines políticos. La lista que figura a continuación es ilustrativa y no exhaustiva, y compara algunas actividades del Movimiento con el

⁷ Estatutos del Movimiento, artículo 3.

⁸ Anexo 2 de la resolución 1 de la XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 1999.

⁹ Estatutos del Movimiento, artículo 5, párrafo 2.

¹⁰ Estatutos del Movimiento, artículo 3, párrafo 2.

tipo de medidas de P/LEV descritas en la sección B, "Adopción de medidas", del Plan de Acción del secretario general de las Naciones Unidas para Prevenir el Extremismo Violento.

- **La promoción del DIH o de las normas relativas a los derechos humanos** entre las fuerzas armadas y de seguridad, las autoridades penitenciarias y las autoridades judiciales podría percibirse como una contribución al "fortalecimiento de la buena gobernanza, los derechos humanos y el estado de derecho", tal como se define en el Plan de Acción del secretario general de las Naciones Unidas.
- **Las actividades educativas**, incluida la "educación humanitaria", la formación profesional, las actividades destinadas a proteger el acceso a la educación en los conflictos armados y otras situaciones de violencia, se enmarcan claramente en la sección "educación, desarrollo de aptitudes y facilitación del empleo".
- **Las actividades relacionadas con la detención**, incluso las destinadas a los migrantes, podrían asociarse o asimilarse a los programas de "desradicalización" en las cárceles, comprendidas en "fortalecimiento de la buena gobernanza, los derechos humanos y el estado de derecho".
- **La promoción de una cultura de no violencia y paz**, en particular para los jóvenes (por ejemplo, mediante los programas "Los jóvenes como agentes del cambio de comportamiento"), podría percibirse como una contribución a las secciones "diálogo y prevención de conflictos", "colaboración con las comunidades" y "empoderamiento de los jóvenes".
- **Los programas de inclusión social** destinados a los migrantes y otros grupos marginados —como las actividades que ofrecen un acceso al empleo, a cursos de idioma, a la educación, al alojamiento o a otros servicios, y que promueven la sensibilización y la comprensión interculturales— presentan importantes puntos coincidentes con las secciones "educación, desarrollo de aptitudes y facilitación del empleo" y algunos aspectos de "diálogo y prevención de conflictos".
- **Los programas de protección y asistencia para migrantes** (por ejemplo, la administración de centros de acogida para solicitantes de asilo o los servicios de asistencia y asesoramiento jurídicos) podrían ser utilizados por algunas autoridades que tienden cada vez más a mantener la confusión entre la migración y el riesgo de "terrorismo" percibido por la población, incluidas las preocupaciones relativas al fenómeno de "combatientes extranjeros" que regresan a su país.
- **Los programas que responden a las necesidades específicas de las mujeres y las niñas** podrían ser pertinentes para promover la "igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer".
- **El diálogo sobre el DIH y los diversos marcos normativos tradicionales y religiosos**, entre ellos el derecho islámico, ámbito en el que el CICR se dedicó en distintos contextos operacionales a fin de resaltar la pertinencia local del DIH, podría confundirse con medidas de P/LEV destinadas a promover el tema "diálogo y prevención de conflictos".

Ejemplo de actividades relativas a la P/LEV realizadas por algunas Sociedades Nacionales

Hasta hoy, la participación del Movimiento ha sido mínima. Algunas Sociedades Nacionales han puesto en marcha programas relacionados con la P/LEV o las autoridades les han solicitado que contribuyan a dichos programas. En uno de esos casos, se impartió formación profesional para ofrecer oportunidades de empleo a jóvenes marginados, grupo que se considera que corre el riesgo de radicalización. En otro caso, un gobierno pidió a su Sociedad Nacional que estableciera servicios de asistencia para los padres de jóvenes radicalizados y que aceptara a los "combatientes extranjeros" que regresaron al país en los centros de rehabilitación para víctimas de guerra.

Estas son tan solo algunas de las actividades que efectúan diariamente los componentes del Movimiento en todo el mundo, y que podrían considerarse que se superponen en parte con las actividades de P/LEV, en el marco de una interpretación muy amplia de esta noción.

2.3 ¿Cuáles son las afinidades y las divergencias entre la P/LEV y los Principios Fundamentales?

De conformidad con el artículo 1, párrafo 2, de los Estatutos del Movimiento, "los componentes del Movimiento (...) actúan siempre de conformidad con sus Principios Fundamentales". Dada la índole politizada de la P/LEV, los Principios Fundamentales son particularmente importantes a la hora de considerar la interacción entre los componentes del Movimiento y la P/LEV, y de saber cómo deben participar en los programas relacionados con la P/LEV. En este contexto, los Principios Fundamentales más pertinentes son los cuatro primeros.

Humanidad: en sus actividades destinadas a prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias, a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana, el Movimiento se preocupa, en primer lugar, de los *efectos* que producen los factores externos en la integridad física y moral de las personas. Por lo tanto, la principal preocupación del Movimiento son las consecuencias que implica el "extremismo violento" para las personas, y no el fenómeno ideológico en sí, el cual sigue siendo una noción política mal definida (véase la [sección 1.1](#)). No obstante, el principio de humanidad también engloba el imperativo de "favorece[r] la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos", lo que justifica cierta participación en las actividades destinadas a promover una cultura de no violencia y paz, siempre que estén en consonancia con los demás principios y no estén dirigidas contra ninguna ideología o religión en particular.

Imparcialidad: guiadas por el principio de humanidad, las actividades del Movimiento deben llevarse a cabo sin distinción alguna "de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político" y basarse única y exclusivamente en la urgencia de las necesidades. Dichas necesidades pueden existir no solo entre las víctimas de actos de terror, sino también entre las personas influenciadas por los movimientos o ideologías denominados "extremistas violentos". Sin embargo, el principio de imparcialidad sería quebrantado si se realizaran programas partiendo del supuesto de que una comunidad puede ser vulnerable a tales ideologías, lo que en efecto, se fundaría inevitablemente en criterios tales como la raza, las convicciones religiosas, las opiniones políticas o incluso factores socioeconómicos.

Neutralidad: La asociación con los programas de P/LEV, dada su naturaleza política, puede comprometer la imagen de neutralidad. Si un componente del Movimiento participa en una actividad que podría percibirse como una toma de posición contra un determinado grupo armado o movimiento violento, este podría concluir que ese componente está "en contra de él" y, por consiguiente, no es neutral. Ello podría dar lugar, a su vez, a problemas de seguridad y acceso para ese componente del Movimiento, así como para el Movimiento en su conjunto.

Independencia: habida cuenta de la naturaleza política de los programas de P/LEV que, por lo general, son llevados adelante por los Estados y/o apoyados por las organizaciones intergubernamentales, como la Organización de las Naciones Unidas, la asociación con tales programas puede suscitar interrogantes sobre la independencia del Movimiento. En cuanto a las Sociedades Nacionales, su estatuto de auxiliar del gobierno se limita al ámbito humanitario e, incluso cuando actúan en esa capacidad, deben "conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento". Todos los componentes del Movimiento deben mantener el mismo grado de autonomía con respecto a las organizaciones intergubernamentales.

2.4 ¿Cuál es la postura del CICR respecto de la P/LEV?

La postura del CICR respecto a la P/LEV dimana de su cometido específico, reconocido por la comunidad internacional, de prestar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de promover y fortalecer el derecho internacional humanitario. Se funda en los **tres mensajes principales** siguientes:

- El CICR reconoce las preocupaciones de los Estados en materia de seguridad en relación con el "extremismo violento" pero, en su calidad de organización humanitaria neutral e independiente, **no se pronuncia sobre la fundamentación** de las medidas de P/LEV.
- El CICR reconoce que **su labor humanitaria puede coincidir parcialmente con la P/LEV** en la medida en que contribuye a prevenir y atenuar los efectos de la violencia. De hecho, el respeto del DIH y del estado de derecho, en general, es esencial para evitar caer en el círculo vicioso de represalias violentas y comportamientos extremos de todas las partes en una confrontación.
- Esta contribución indirecta depende de la **capacidad del CICR para mantener una acción imparcial, neutral e independiente** y, por ende, para no verse directamente asimilado a las actividades de P/LEV.

Estos tres mensajes se formulan perfectamente en el extracto de un discurso del presidente del CICR que se presenta en el recuadro siguiente:

Extracto de un [discurso de Peter Maurer](#), presidente del CICR, ante la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), 27 de octubre de 2016:

“Nuestro objetivo es contribuir a crear un entorno propicio al respeto del DIH y el estado de derecho, en beneficio de las personas afectadas por los conflictos y la violencia. Por ello, estamos en contacto con las autoridades políticas y los portadores de armas, sobre una base estrictamente humanitaria, a fin de velar por el respeto del DIH y obtener el acceso a las víctimas de los conflictos armados, pero no con el propósito político de "desradicalización" o de lucha contra el extremismo.

Contamos con una acción humanitaria fundada en principios para fomentar la confianza, el consentimiento y la aceptación. Sin embargo, no se puede esperar que la acción humanitaria impida la radicalización, incluso si reconocemos que nuestras actividades humanitarias a veces pueden coincidir parcialmente con programas destinados a contrarrestar o prevenir el extremismo violento, ya que contribuyen a prevenir y aliviar el sufrimiento causado por la violencia, incluidos los actos de violencia extrema". (...)

De manera general, el éxito de nuestra labor humanitaria depende de la capacidad que tengamos para ser en todo momento imparciales, neutrales e independientes; es esencial garantizar que los programas de P/LEV no siembren confusión sobre el papel muy distinto de los actores humanitarios que operan sobre la base de principios".

Cuando el CICR participa en debates relativos a la P/LEV, funda su postura en tres grandes prioridades:

- Promover y preservar el estado de derecho y la integridad de los regímenes de protección jurídica existentes, en particular el derecho internacional humanitario.
- Garantizar la mejor protección posible para las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia. Ello incitó, por ejemplo, al CICR a redactar un documento de posición sobre la [radicalización en el ámbito de la detención](#), en el que propone algunas salvaguardias fundamentales y pone en guardia sobre las consecuencias potencialmente nefastas de los programas de desradicalización.
- Preservar el espacio necesario para una acción humanitaria neutral, independiente e imparcial, que podría verse comprometida por eventuales superposiciones y por la confusión que se generaría entre la P/LEV y la misión humanitaria.

SEGUNDA PARTE – ORIENTACIONES PRÁCTICAS

3 Propuesta sobre la postura y el discurso del Movimiento en relación con la P/LEV

3.1 ¿Qué mensajes clave sobre la P/LEV se proponen al Movimiento?

De conformidad con el preámbulo de sus Estatutos, el Movimiento tiene la misión de "prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos; proteger la vida y la salud, y hacer respetar a la persona humana, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia". **Por ende, el Movimiento es el primero en verse concernido por las consecuencias** de los conflictos armados y la violencia **en el plano humanitario**. Los conceptos de P/LEV o de "desradicalización", que se centran en el fenómeno ideológico y político que lleva a la acción violenta, no entran en la misión humanitaria del Movimiento.

El **Movimiento condena los actos de terrorismo**, así como cualquier otro acto de violencia de esa índole perpetrado **contra las personas civiles**, sea que se cometan en tiempo de paz o durante un conflicto armado e independientemente de quien los cometa. En las situaciones de conflicto armado en particular, las medidas o los actos de terrorismo están explícitamente prohibidos por el derecho internacional humanitario¹¹.

El Movimiento reconoce que **algunas de sus actividades humanitarias pueden coincidir parcialmente con determinadas actividades de P/LEV**, en la medida en que contribuyen a prevenir y aliviar el sufrimiento causado por actos de violencia, incluidos los actos de terrorismo. Sin embargo, esas actividades humanitarias no deberían integrarse, ni someterse a una estrategia política de lucha contra el "extremismo violento".

Reconociendo los efectos devastadores que ejerce la violencia en las personas y las comunidades, así como en la noción misma de humanidad, el Movimiento tiene también **la responsabilidad de promover una cultura de no violencia y paz**. Esta labor debe realizarse **ateniéndose a los Principios Fundamentales** del Movimiento, en particular los de imparcialidad, neutralidad e independencia, que son esenciales para el valor añadido del Movimiento y el cumplimiento de su cometido humanitario.

3.2 ¿Qué postura pueden adoptar las Sociedades Nacionales en relación con la P/LEV, dada su función específica de auxiliares de los poderes públicos?

Según los Estatutos del Movimiento, las Sociedades Nacionales "desempeñan sus tareas humanitarias, de conformidad con los propios Estatutos y la legislación nacional, para cumplir la misión del Movimiento, y ateniéndose a los Principios Fundamentales". Además, "apoyan a los poderes públicos en sus tareas humanitarias según las necesidades específicas de la población del respectivo país"¹². Como lo estipulan su cometido y el principio de independencia, su función de auxiliar de los poderes públicos se limita al ámbito humanitario, y las Sociedades Nacionales deben "conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento".

¹¹ El artículo 33 del IV Convenio de Ginebra dispone que "[e]stán prohibidos los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de terrorismo, mientras que el artículo 4, párrafo 2 d) del Protocolo adicional II prohíbe "los actos de terrorismo" contra las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades.

¹² Estatutos del Movimiento, artículo 3, párrafo 1.

¹² Estatutos del Movimiento, artículo 3, párrafo 1.

Si bien las Sociedades Nacionales tienen, sin lugar a dudas, un papel que desempeñar para prevenir y aliviar los sufrimientos, incluidos los causados por actos de terrorismo, deben ser conscientes del conflicto potencial entre las actividades de P/LEV y los Principios Fundamentales, como se indica en la [sección 2.3](#). **Se desaconseja a las Sociedades Nacionales, así como a todos los demás componentes del Movimiento, a que participen en programas que abarquen explícitamente la P/LEV**, debido a su naturaleza política, las preocupaciones que puedan plantearse en materia de protección y los riesgos relacionados con la imagen.

No obstante, reconociendo que algunas actividades pueden superponerse, es primordial que, en la planificación de los programas y las actividades de la Sociedad Nacional, se comprendan claramente los riesgos, en función del contexto político nacional específico y de la naturaleza transnacional del fenómeno, que la P/LEV busca abordar en un mundo globalizado e interconectado. La lista de preguntas que figura en la [sección 4](#) tiene por objeto ayudar a las Sociedades Nacionales a definir los criterios de su participación en las actividades que podrían considerarse como asociadas, explícita o implícitamente, a la P/LEV.

Asimismo, es útil que las Sociedades Nacionales mantengan una buena comunicación con sus poderes públicos, a los efectos de consolidar la "relación equilibrada" a la que se exhorta en la [resolución 2](#) de la XXX Conferencia Internacional en 2007. Este diálogo ayuda a las Sociedades Nacionales a preservar y desarrollar su función como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario y mejora la comprensión de su cometido, así como el respeto de los Principios Fundamentales. Si una Sociedad Nacional recibe, de sus poderes públicos, una solicitud de información o de servicios que podrían plantear algún riesgo —como la comunicación de una lista de nombres o la solicitud de participar en programas de desradicalización— una relación establecida adecuadamente y fundada en la cooperación facilitará el debate y la solución de problemas antes de que la Sociedad actúe (véase también la [sección 4.6](#) sobre las restricciones legales a las que las Sociedades Nacionales deberían plegarse a ese respecto).

Mantener esta relación equilibrada permitirá también a las Sociedades Nacionales expresar sus preocupaciones sobre los programas de P/LEV dirigidos por el Estado, en caso de que la finalidad de dichos programas sea centrarse en grupos minoritarios o discriminar, debilitar las normas reconocidas en materia de derecho y protección, o politizar la asistencia humanitaria.

3.3 ¿Cómo pueden las Sociedades Nacionales explicar su posición sobre la P/LEV?

No siempre es fácil para las Sociedades Nacionales explicar a los poderes públicos y/o a la población por qué desean mantener cierta distancia con respecto a las actividades de P/LEV. En efecto, les puede resultar difícil no adherirse a una medida cuyo objetivo sea prevenir y combatir las ideologías "extremistas violentas", sobre todo en los países particularmente afectados por tales fenómenos. Por otro lado, una Sociedad Nacional no puede asociarse a un discurso que sea considerado por algunos como estigmatizador para comunidades enteras, ya que estaría en clara contradicción con su neutralidad.

Por lo tanto, se recomienda a las Sociedades Nacionales que **formulen un discurso y una estrategia de comunicación pública** que explique de manera matizada su posición y su contribución positiva, incluso si es indirecta, a esos esfuerzos.

Los **mensajes clave** propuestos en la [sección 3.1](#) pueden ser útiles a tales efectos facilitando un marco general.

Las Sociedades Nacionales pueden adaptar luego su mensaje, inspirándose, por ejemplo, en los puntos siguientes:

- promoviendo, ante todo, las actividades que se despliegan en respuesta a actos concretos de terrorismo (por ejemplo, primeros auxilios, servicios de ambulancia o apoyo psicosocial para las víctimas de esos actos), así como aquellas que fomentan la comprensión mutua, la tolerancia y el respeto por la diversidad;
- para todas las actividades que puedan coincidir parcialmente con programas de P/LEV, fundando su discurso, en la mayor medida posible, en ejemplos concretos de actividades que contribuyen indirectamente a la P/LEV, pero cuyo éxito está intrínsecamente ligado al hecho de que la actividad se realiza en consonancia con los Principios Fundamentales (véase ejemplo en el recuadro);
- insistiendo en las *consecuencias humanitarias* del fenómeno, más que en el fenómeno mismo, y explicando esta perspectiva de manera clara y transparente a las autoridades y los destinatarios mientras la Sociedad Nacional despliega las actividades.

Los valores de tolerancia y respeto de la diversidad anclado en los Principios Fundamentales

La Cruz Roja Británica ha comenzado a experimentar un nuevo enfoque a fin de despertar la reflexión crítica en los jóvenes, sobre la base de los Principios Fundamentales del Movimiento. Un enfoque educativo como este, anclado en los principios universalmente reconocidos, puede ofrecer un medio eficaz para promover los valores de tolerancia, respeto por la diversidad y la no violencia, evitando al mismo tiempo la polarización y estigmatización. Una vez que se haya desarrollado, esta iniciativa puede servir a otras Sociedades Nacionales.

3.4 ¿Cuál es la contribución indirecta del Movimiento a los objetivos de la P/LEV?

Muchas actividades del Movimiento pueden contribuir indirectamente a combatir algunos de los factores subyacentes que podrían llevar al "extremismo violento". Estas actividades incluyen, por ejemplo, la difusión del DIH, la educación (incluida la educación humanitaria sobre los principios y valores del

Movimiento), la labor de protección en favor de las personas afectadas por conflictos o desastres naturales, los proyectos relacionados con la migración, así como los programas destinados a ofrecer medios económicos de subsistencia y favorecer la inclusión social (véase la [sección 2.2](#)).

Primer plano sobre los programas de inclusión social

Muchas Sociedades Nacionales realizan programas de inclusión social para promover la igualdad de acceso a los recursos, las oportunidades y los derechos para las personas excluidas o en riesgo de exclusión de una participación plena y satisfactoria en la sociedad. Los grupos destinatarios son los migrantes, las minorías étnicas y las minorías socioeconómicas que la teoría de la P/LEV concibe a veces equivocadamente que están expuestos al riesgo de caer en el "extremismo violento". Estos programas abarcan: un mejor acceso al empleo, la formación, la educación, la vivienda y otros servicios; la promoción de la sensibilización cultural y de la comprensión entre los diferentes grupos; así como la lucha contra las percepciones negativas y la discriminación contra ciertos grupos.

El valor añadido del Movimiento reside, en parte, en su capacidad para mantener la confianza de todos los sectores de la sociedad, incluyendo las personas y los grupos (armados) que pueden haber sido designados como "extremistas" o "terroristas". La condición necesaria para ello es que todas las actividades del Movimiento estén ancladas en los Principios Fundamentales y se mantengan así separadas de todo programa político.

La labor del Movimiento debe seguir centrada ante todo en prevenir y abordar las *consecuencias* del "extremismo violento" en el ámbito humanitario –como cualquier otra forma de violencia que produce efectos importantes en ese plano– y debe llevarse a cabo sin estigmatizar a nadie ni crear una polarización, manteniéndose al margen de toda controversia de índole política o religiosa.

Sin embargo, debe tenerse presente que, "mediante su acción humanitaria y la difusión de sus ideales, el Movimiento favorece una paz duradera, que no debe entenderse como la simple ausencia de guerra, sino como un proceso dinámico de colaboración entre todos los Estados y los pueblos".¹³. Numerosas Sociedades Nacionales participan, con el apoyo de la Federación Internacional, en actividades destinadas a preconizar los valores de tolerancia y el respeto por la diversidad. Entre esas actividades cabe mencionar por ejemplo: "Los jóvenes como agentes del cambio de comportamiento", así como programas y actividades para promover la inclusión social, la no violencia y la paz. A ese respecto, el Movimiento propone también otra vía que se enmarca en los esfuerzos tendentes a crear un mundo donde las diferencias entre las personas permitan reducir las divisiones, la discriminación, la violencia y la desigualdad. Para lograrlo, se mantiene firmemente anclado en sus Principios Fundamentales y al margen de todo programa político polarizador.

¹³ Preámbulo de los Estatutos del Movimiento.

4 Lista de verificación de las consideraciones que han de tenerse en cuenta antes de emprender actividades relacionadas con la P/LEV

Como se menciona en la [sección 3.1](#), se recomienda al Movimiento que **evite toda asociación visible y explícita con los programas de P/LEV**, debido a los problemas que podrían plantearse en materia de protección y de imagen relacionados con motivos claramente políticos. Dicho esto, los componentes del Movimiento tienen un papel legítimo e importante que desempeñar para prevenir y aliviar las repercusiones en el plano humanitario del fenómeno del "extremismo violento", aun si existe el riesgo de que dichas actividades puedan ser percibidas como una contribución a la P/LEV. Las autoridades nacionales u otros asociados (por ejemplo, los organismos de las Naciones Unidas) pueden pedir a las Sociedades Nacionales que contribuyan a los programas o actividades de P/LEV, dada su función de auxiliar y de su posición local y nacional.

Quando las Sociedades Nacionales lleven a cabo actividades que podrían interpretarse, con o sin razón, que están asociadas a programas de P/LEV (en adelante, "actividades relacionadas con la P/LEV"), se les recomienda que pongan énfasis en el hecho de que su acción está centrada en **las consecuencias humanitarias del fenómeno, más bien que en el fenómeno mismo**.

La siguiente lista de preguntas tiene por objeto ayudar a las Sociedades Nacionales a definir los criterios de su participación y establecer salvaguardias pertinentes, de conformidad con el cometido humanitario del Movimiento y sus Principios Fundamentales.

4.1 ¿Las actividades relacionadas con la P/LEV que se prevé realizar incumben plenamente al cometido de la Sociedad Nacional?

Toda Sociedad Nacional que prevea participar en actividades relacionadas con la P/LEV debe evaluar, en primer lugar, si esas actividades incumben normalmente a su cometido humanitario, tal como se define en el artículo 3 de los Estatutos del Movimiento, y si dichas actividades se estima que son necesarias para cumplir ese cometido.

Las actividades habituales de las Sociedades Nacionales abarcan:

- la prevención de los desastres naturales, la reducción de los riesgos y la intervención en casos de desastre;
- las actividades de salud, entre ellas los primeros auxilios, la prevención de enfermedades y los servicios de sangre y ambulancia;
- las actividades de asistencia, en materia por ejemplo de alimentos, alojamiento, agua y saneamiento, tanto en casos de emergencia como en apoyo a más largo plazo de los grupos más vulnerables de la sociedad;
- la lucha contra la pobreza, la promoción de la educación y las actividades económicas de subsistencia;
- los programas de protección y asistencia para los migrantes;
- los programas de inclusión social;
- los servicios de búsqueda;
- la difusión y promoción del DIH y de los Principios Fundamentales del Movimiento.

Ahora bien, las actividades cuya finalidad sea promover discursos ideológicos o religiosos, identificar y señalar a las personas sospechosas de "radicalización" o que simpatizan con una determinada ideología o incluso vigilar a comunidades o grupos precisos y recopilar información sobre ellos, etc., no corresponden

con el cometido humanitario (véase también la [sección 4.6](#) sobre las eventuales restricciones legales a ese respecto).

4.2 ¿Son las actividades relacionadas con la P/LEV propuestas conformes a los Principios Fundamentales?

Las Sociedades Nacionales, al igual que cualquier otro componente del Movimiento, deben evaluar si las actividades propuestas son conformes a los Principios Fundamentales (véase también la [sección 2.3](#)). Así pues, es indispensable que tengan en cuenta los siguientes factores:

- ¿Se basan las actividades propuestas exclusivamente en una evaluación independiente de las necesidades y vulnerabilidades?
- ¿Existe el riesgo de discriminar a las personas por motivos de raza, religión, ideología, sexo o nacionalidad?
- ¿Existe el riesgo de que la Sociedad Nacional se vea envuelta en una controversia de índole racial, ideológica, religiosa o política que pueda afectar a su imagen?
- ¿Existe un riesgo para la imagen del Movimiento en su conjunto, más allá de las fronteras nacionales, dada la naturaleza global de la noción de "extremismo violento"?
- ¿Conservará la Sociedad Nacional su autonomía al llevar a cabo las actividades propuestas (sobre todo en caso de asociación con un gobierno u otra entidad, como un organismo de las Naciones Unidas)? Esta cuestión abarca, por ejemplo, la independencia en la selección de las personas que se benefician de las actividades y la decisión de adaptar, suspender o terminar sus programas.

4.3 ¿Existe el riesgo de causar daño a personas o grupos si la Sociedad Nacional decide participar en las actividades propuestas?

Una de las críticas más frecuentes que se hace a los programas de P/LEV es que pueden levantar sospechas sobre comunidades enteras porque supuestamente son vulnerables a una ideología o un discurso

"extremista violento". Recurrir a los Principios Fundamentales para evaluar si conviene participar en una actividad determinada es una buena forma de limitar este riesgo y velar por que toda actividad esté fundada en los principios de imparcialidad y neutralidad.

Sin embargo, hay otras consecuencias potencialmente negativas y nefastas que habría que tener en cuenta para decidir si debe realizarse tal o cual actividad y de qué manera. Entre ellas, cabe señalar, por ejemplo, el riesgo relacionado con la divulgación de los datos personales de los beneficiarios, la exigencia de señalar a algunas personas a las autoridades y la utilización de las actividades de restablecimiento del contacto entre familiares y de búsqueda para encontrar a sospechosos y su familia (véase también al

Evaluar las posibles repercusiones de las actividades

Recientemente la Cruz Roja Neerlandesa examinó la posibilidad de impartir una formación en DIH a las personas denominadas "combatientes extranjeros", en el contexto de un debate nacional muy animado en torno al fenómeno de "radicalización". El departamento de DIH debatió extensamente si tal iniciativa era **compatible con los Principios Fundamentales** y llegó a la conclusión de que, dado el riesgo de estigmatizar a un grupo dado, tal actividad contravenía los principios de **imparcialidad y neutralidad**. La actividad no se llevó a cabo.

Sin embargo, reconociendo el papel que podría desempeñar a fin de promover **una sociedad inclusiva y pacífica y contribuir al respeto por la diversidad** al tiempo que da a conocer el DIH, la Cruz Roja Neerlandesa revisó el alcance de sus programas de formación desde la perspectiva del principio de imparcialidad e integró más información sobre las raíces históricas del DIH. Esto le permitió llegar a grupos de la sociedad que no estaban comprendidos antes en los programas de formación, y suscitar la reflexión y el debate, evitando al mismo tiempo señalar a cualquier grupo con el dedo.

[sección 4.6](#)). Esas posibles consecuencias deberían ser objeto de un análisis de los riesgos en la fase de del proceso de decisión.

4.4 ¿Cuáles son los riesgos ligados a la financiación?

En los últimos años, varios donantes decidieron integrar los objetivos y las actividades de P/LEV a sus políticas de desarrollo y a su financiación, tendencia que se confirmó mediante la [decisión del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE](#), en febrero de 2016, de ampliar la definición de ayuda oficial al desarrollo para incluir determinados costos relativos a la P/LEV. Entre otros ejemplos, la Comisión Europea formuló en 2015 un enfoque para el desarrollo en el marco del programa [Strengthening Resilience to Violence and Extremism](#) (STRIVE) (refuerzo de la resiliencia frente a la violencia y el extremismo), y en los Estados Unidos, el Departamento de Estado y el Organismo de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) publicaron, en mayo de 2016, una estrategia conjunta sobre la lucha contra el extremismo violento ([Joint Strategy on Countering Violent Extremism](#)). Para el Movimiento, esto significa que algunas actividades, financiadas anteriormente en el marco de la ayuda al desarrollo, podrían recalificarse como actividades de P/LEV.

Las Sociedades Nacionales deberían mantenerse informadas de esta evolución y evaluar meticulosamente los objetivos relacionados con la financiación prevista, las exigencias de los donantes respecto de la presentación de informes y las posibles condiciones vinculadas a la financiación, así como los requisitos relativos a la visibilidad y la comunicación. Se alienta a las Sociedades Nacionales a que consideren y examinen cuidadosamente las políticas de financiación para el desarrollo de sus donantes nacionales e internacionales y examinen si hay margen para negociar las condiciones a fin de evitar cualquier asociación explícita con la financiación de la P/LEV. El Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia representa un ejemplo interesante a este respecto, ya que reconoce que "las actividades de lucha contra el extremismo violento pueden conllevar riesgos, como el de estigmatizar y alienar a las comunidades destinatarias y *perjudicar a los socios*" [énfasis añadido] y alienta a sus funcionarios a "tener en cuenta esos elementos al designar y describir las actividades"¹⁴.

4.5 ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades de una eventual asociación para las actividades propuestas?

Las asociaciones en el ámbito de la P/LEV pueden presentar tanto riesgos como oportunidades. Lo primero que deben evaluar las Sociedades Nacionales es si una posible asociación es compatible con las políticas del Movimiento sobre las asociaciones externas en general. Así por ejemplo, en el caso de asociaciones operacionales con organismos de las Naciones Unidas, las Sociedades Nacionales deben tener en cuenta los "[Elementos mínimos para suscribir acuerdos operacionales entre los componentes del Movimiento y sus asociados operacionales externos](#)"¹⁵, así como el documento más reciente "Lista de verificación de las consideraciones que cabría tener en cuenta antes de concertar acuerdos operativos con organismos del sistema de las Naciones Unidas y otros asociados humanitarios"¹⁶, que se basa en los elementos mínimos y proporciona orientaciones muy útiles.

Dos puntos esenciales de los elementos mínimos son: 1) la asociación no debe mermar la capacidad de aplicar los Principios Fundamentales, los Estatutos y otras políticas importantes del Movimiento (como las que atañen al uso del emblema) y 2) la Sociedad Nacional deberá mostrar claramente en todo tiempo su propia identidad y evitar utilizar la identidad del organismo asociado, mediante el uso, por ejemplo, de

¹⁴ Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio del Gobierno australiano, [Development Approaches to Countering Violent Extremism](#), febrero de 2017 [traducción: CICR].

¹⁵ Anexo de la resolución 10 del Consejo de Delegados (2003).

¹⁶ Documento elaborado conjuntamente por el CICR y la Federación Internacional y enviado a todas las Sociedades Nacionales en noviembre de 2016. Disponible en [FedNet](#).

dobles logotipos. La lista de verificación de las consideraciones contiene instrucciones más concretas, como la manera de realizar un análisis de los riesgos y beneficios (incluidos los riesgos para la reputación) y una lista de verificación de preguntas para evaluar si las condiciones de un acuerdo son aceptables. Se alienta a las Sociedades Nacionales a aplicar esas pautas del Movimiento a los posibles asociados que efectúen actividades relacionadas con la P/LEV y evaluar los posibles riesgos.

A la inversa, las asociaciones podrían ofrecer a las Sociedades Nacionales oportunidades de mantener distancia con respecto a las actividades explícitamente ligadas a la P/LEV. Concertar una asociación con un tercero puede ser una manera, para la Sociedad Nacional, de protegerse de la etiqueta P/LEV dejando al asociado encargarse de toda actividad específica en ese ámbito. Sin embargo, en tal caso, las Sociedades Nacionales deberán preocuparse de definir muy claramente la distribución de las tareas, el uso de logotipos y nombres, y cualquier otra exigencia de visibilidad que pueda crear alguna vinculación entre la Sociedad Nacional y la P/LEV.

4.6 ¿Existen disposiciones jurídicas específicas que obliguen a las Sociedades Nacionales a asociarse a la labor relativa a la P/LEV?

Las Sociedades Nacionales podrían verse obligadas, por la legislación nacional, a cooperar con los poderes públicos y contribuir a programas de P/LEV.

Este puede ser el caso cuando, por ejemplo, una estrategia nacional para prevenir el "extremismo violento" obliga a todos los proveedores de servicios públicos —como la salud, la educación, los servicios para los migrantes u otros servicios sociales— a transmitir información sobre cualquier persona sospechosa de "radicalización" (véase el recuadro). Las Sociedades Nacionales también podrían verse obligadas a cumplir con las investigaciones y/o mandamientos de las autoridades judiciales, las autoridades encargadas de policía o los servicios de inteligencia.

Las obligaciones legales relativas a la política en materia de P/LEV en el Reino Unido

En el Reino Unido, la estrategia "Prevent" ha instaurado la obligación legal para los establecimientos escolares — así como las cárceles, las autoridades locales y otros organismos públicos— de "tener debidamente en cuenta la necesidad de impedir a las personas que caigan en el terrorismo". Según el [documento de orientación](#), difundido por el gobierno, los profesores deben identificar a los alumnos que "presenten un riesgo de radicalización" y "tomar las medidas necesarias si observan comportamientos preocupantes".

Este puede ser el caso cuando, por ejemplo, una estrategia nacional para prevenir el "extremismo violento" obliga a todos los proveedores de servicios públicos —como la salud, la educación, los servicios para los migrantes u otros servicios sociales— a transmitir información sobre cualquier persona sospechosa de "radicalización" (véase el recuadro). Las Sociedades Nacionales también podrían verse obligadas a cumplir con las investigaciones y/o mandamientos de las autoridades judiciales, las autoridades encargadas de policía o los servicios de inteligencia.

Aunque esas obligaciones pueden ser razonables en determinadas circunstancias, es conveniente tener en cuenta siempre los riesgos, especialmente en relación con la protección de los beneficiarios, la imagen del Movimiento y las incidencias para el conjunto de las operaciones.

Por lo tanto, se alienta a las Sociedades Nacionales a que, en todas las circunstancias, analicen plenamente los riesgos y las limitaciones jurídicas. Al examinar las posibles medidas de reducción de los riesgos, cabe plantearse lo siguiente:

- ¿La legislación que instituye a la Sociedad Nacional (es decir, la ley relativa a la Cruz Roja o la Media Luna Roja) obliga explícitamente a las autoridades a respetar el hecho de que la Sociedad Nacional debe atenerse en todo momento a los Principios Fundamentales? ¿Existen acuerdos de cooperación separados con las autoridades sobre programas o actividades concretos que contengan tales disposiciones?

- ¿Goza la Sociedad Nacional de inmunidades o privilegios en la legislación nacional que pueda protegerla contra obligaciones legales que estén en contradicción con los Principios Fundamentales?
- ¿Cuál es la legislación nacional en materia de protección de datos? ¿Prevé excepciones y/o reconoce la naturaleza única de las actividades humanitarias, sociales o caritativas?
- ¿Existen profesiones a las que la legislación nacional conceda inmunidades o privilegios que protejan el secreto profesional y la confidencialidad y que podrían ser pertinentes para la Sociedad Nacional (por ejemplo, profesionales de la salud, de la educación o personal de los centros de acogida para migrantes, como el ejemplo dado en el recuadro)? ¿Existen otras normas profesionales o códigos de ética que puedan conferir una protección similar?
- ¿Las obligaciones legales en cuestión (por ejemplo, la obligación de comunicar datos personales) ya han sido impugnadas judicialmente? En el caso de mandamientos judiciales, ¿existen precedentes que la Sociedad Nacional podría invocar para impugnar razonablemente dicho mandamiento?

El deber de confidencialidad en los centros de acogida para migrantes en Bélgica

En Bélgica, según la ley de 12 de enero de 2007 sobre la acogida de solicitantes de asilo, el personal de las estructuras de acogida, incluidos los colaboradores de la Cruz Roja de Bélgica, están sujetos al secreto profesional y al deber de confidencialidad. Esta norma se aplica a toda la información transmitida por los solicitantes de asilo a los miembros del personal en el marco de su actividad, excepto en casos específicos en los que la ley prevé la obligación de divulgar la información.

Las autoridades elaboraron un [código de ética](#) destinado al personal de los centros de acogida a fin de poner en práctica esta obligación, tras consultar a asociados como la Cruz Roja de Bélgica. Según este código, se pueden registrar y consultar solamente los datos personales pertinentes para la labor del personal del centro. No se comunicarán los datos personales a terceros sin el consentimiento de la persona interesada.

En última instancia, e independientemente de la posibilidad de formular argumentos jurídicos, tal vez sea más pragmático y más productivo aducir razones no jurídicas, como la reputación y la misión humanitaria de la Sociedad Nacional y la necesidad para ella de tener acceso a todos los grupos de la población.

4.7 ¿Qué otras medidas de limitación pueden tomarse si las Sociedades Nacionales participan en actividades relacionadas con la P/LEV con sus poderes públicos y/o están legalmente obligadas a transmitir información?

Si una Sociedad Nacional participa con los poderes públicos de su país en las actividades de P/LEV, deberá concertar con las autoridades un acuerdo que estipule que su único propósito es abordar las consecuencias del "extremismo violento" en el ámbito humanitario, que respete su misión humanitaria (incluidos los términos de comunicación pública) y que permita a la Sociedad Nacional poner fin a la actividad si su integridad se ve menoscabada.

Dichos acuerdos deberían precisar también las responsabilidades de la Sociedad Nacional en materia de confidencialidad y protección de datos personales, y las limitaciones legales de dicha confidencialidad.

La Sociedad Nacional debe velar por que los beneficiarios de dichos programas reciban la información necesaria para dar su consentimiento informado sobre su participación en el programa y/o sobre el tratamiento de los datos personales (incluida la posible transferencia de datos a terceros, por ejemplo a las autoridades). Para ello es primordial facilitar información clara y transparente sobre el propósito

humanitario del programa, la relación con las autoridades y las obligaciones y/o limitaciones que la ley imponga a la Sociedad Nacional.

El personal y los voluntarios que trabajan en esos programas deben recibir las instrucciones y la capacitación necesarias a ese respecto, en particular sobre la misión humanitaria de la Sociedad Nacional y los Principios Fundamentales del Movimiento.

5 Conclusión

Debido a la naturaleza política del enfoque de P/LEV, se recomienda a los componentes del Movimiento que eviten asociarse explícitamente con los programas realizados en ese ámbito. No obstante, habida cuenta de las importantes superposiciones entre algunas actividades del Movimiento y los programas de P/LEV, se constata que algunas Sociedades Nacionales participan en actividades que pueden estar asociadas a la P/LEV o percibidas como tales.

El presente documento se elaboró para ayudar a las Sociedades Nacionales a abordar esta ambigüedad de manera constructiva, tratando de explicar la índole de los programas de P/LEV y lo que los distingue de la misión del Movimiento, aclarando, con los matices necesarios, la contribución indirecta del Movimiento a la P/LEV y las oportunidades que ofrece, y permitiendo una reflexión lúcida sobre las precauciones requeridas, sobre la base de los Principios Fundamentales.

Las Sociedades Nacionales que tengan preguntas o deseen recibir otras recomendaciones para resolver algunos de los dilemas y dificultades relativos a los programas de P/LEV, se les pide que se pongan en contacto con la delegación local del CICR o la División de Políticas y Diplomacia Humanitaria en la sede del CICR en Ginebra (policy@icrc.org).