

Género, Prevención del Extremismo Violento y Lucha contra el Terrorismo

En el presente documento de orientación política se explica la importancia de integrar una perspectiva de género en los esfuerzos por prevenir el extremismo violento y contrarrestar el terrorismo, prestando especial atención al sector de seguridad y justicia.

Las instituciones militares, policiales, judiciales, penitenciarias y entre otras, que pertenecen a este sector, tienen la obligación jurídica de proteger y promover los derechos humanos, incluyendo la igualdad de género. Esta obligación que deriva del derecho internacional de los derechos humanos, aplica incluso al abordar y prevenir el extremismo violento y el terrorismo.

Las instituciones de seguridad y justicia también tienen el imperativo práctico de centrarse en los roles de género y de la igualdad de género. Los factores que impulsan la perpetración de actos extremistas violentos (ya sea dentro o fuera de los grupos terroristas), las funciones desempeñadas dentro de los grupos terroristas, las repercusiones del extremismo violento y el terrorismo y las respuestas del Estado a los mismos, varían entre hombres, mujeres, niños y niñas y a lo largo del tiempo, región e ideología. Por consiguiente, la integración de una perspectiva de género es prerequisite para Prevenir con éxito el Extremismo Violento y Contrarrestar el Extremismo Violento (PEV y CEV respectivamente) y para que las medidas de igual forma ayuden a Contrarrestar el Terrorismo (CT) de una manera que no viole los derechos humanos fundamentales. Además, estos esfuerzos pueden diseñarse y aplicarse para reforzar la Agenda sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad (MPS): amplificar las voces, la participación y el liderazgo de las mujeres y reforzar su protección, a fin de prevenir los conflictos de una forma más eficaz.

Este documento de orientación política

- ◆ Explica cómo la integración de una perspectiva de género refuerza la comprensión del extremismo violento y el terrorismo.
- ◆ Identifica por qué los Estados necesitan integrar una perspectiva de género para asegurar que sus iniciativas de PEV y CT sean efectivas, no permitan la violación de los derechos humanos, además que no tengan consecuencias adversas no deseadas.
- ◆ Esboza una serie de estrategias para integrar una perspectiva de género en los enfoques PEV y CT, particularmente en el sector de seguridad y justicia.

El presente documento de orientación política no pretende realizar un análisis exhaustivo de todo el campo de la investigación y del discurso normativo-relativo al extremismo violento, el terrorismo y el género; más bien, presenta un panorama accesible, dirigido a públicos especialmente interesados en las respuestas del sector de seguridad y justicia.

En el *cuadro 1* se explica cómo se utilizan los términos claves en este documento de orientación política. Este documento de orientación política se refiere en general a PEV, y no a CEV, para subrayar la importancia de un enfoque holístico, basado en la comunidad que se centra en las *causas fundamentales* y no sólo en la reacción a los problemas.*

Cuadro 1: Prevenir el Extremismo Violento, contrarrestar el extremismo violento y contrarrestar el terrorismo

Contrarrestar el Extremismo Violento (CEV) y Prevenir el Extremismo Violento (PEV) son conceptos controvertidos sin definiciones acordadas internacionalmente. En términos generales, PEV implica tomar medidas preventivas basadas en la comprensión de los factores subyacentes que incentivan la participación en el extremismo violento. PEV complementa las medidas para Contrarrestar el Terrorismo (CT), que son impulsadas principalmente por las fuerzas del orden, los organismos de inteligencia y, a veces, el ejército. En contraste, CEV es, como CT, una *respuesta* al extremismo violento que puede o no conducir a actos de terrorismo.

La radicalización a la violencia describe el proceso mediante el cual un individuo adopta un conjunto de creencias y aspiraciones extremistas cada vez más violentas. PEV busca mejorar la resistencia individual y comunitaria al extremismo violento y sus tácticas de reclutamiento.

¿De qué manera una perspectiva de género mejora nuestra comprensión del extremismo violento y del terrorismo?

Los numerosos y a menudo interrelacionados factores que impulsan el extremismo violento pueden clasificarse, en general, como factores de rechazo y de atracción. Entre los factores estructurales de "rechazo" figuran la marginación socioeconómica y política, la discriminación y la exclusión. De igual forma, los conflictos prolongados sin resolver; la mala gobernanza; y las violaciones de los derechos y del estado de derecho. Los factores de "atracción" individuales, que a menudo son explotados mediante tácticas de reclutamiento, incluyen perspectivas inmediatas y futuras de empleo estable; atracción social, ideológica y política; y ganancias o recompensas socioeconómicas.¹

El "género" se refiere a los roles, atributos, oportunidades y normas socialmente construidas y condicionadas de una sociedad determinada, que en un momento dado fueron consideradas apropiadas en función del sexo biológico. El género afecta a las relaciones y a la dinámica de poder entre las personas, que se reflejan en el acceso y el control de los recursos, de igual forma a las responsabilidades asignadas y a las oportunidades de adopción de decisiones. El género se relaciona no sólo con las mujeres y la desigualdad estructural de género, sino también con los hombres y los conceptos de masculinidad.⁴

El género, media entre los factores de rechazo y de atracción del extremismo violento e influye en las características específicas de los individuos que son particularmente susceptibles al extremismo. Por ejemplo, los hombres jóvenes que están alienados y marginados dentro de una sociedad determinada pueden tener dificultades para cumplir las expectativas tradicionales de masculinidad, tales como ser el sostén de la familia, obtener riqueza y estatus y disfrutar de acceso a parejas sexuales de su elección. Las investigaciones demuestran que esto puede incentivarles a proseguir caminos violentos para "validar" su masculinidad.² Por ello, los grupos extremistas violentos suelen utilizar estereotipos hipermasculinos para explotar la insatisfacción y los agravios al reclutar hombres. En el *cuadro 2* se destaca la forma como ISIS explotó las expectativas de género frustradas al reclutar tanto a hombres como a mujeres.

* Las definiciones utilizadas en este documento de orientación política se tomaron de UNDP (2018) *Improving the Impact of Preventing Violent Extremism Programming: A Toolkit for Design, Monitoring and Evaluation*, pág. 16; Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza (2016) "Switzerland's foreign policy action plan on preventing violent extremism", pág. 6.

La OSCE utiliza el acrónimo "VERLT" (por sus siglas en inglés) para denotar el extremismo violento y la radicalización que conduce al terrorismo. Véase OSCE (2018) *The Role of Civil Society in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Guidebook for South-Eastern Europe*; OSCE (2019) *Understanding the Role of Gender in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: Good Practices for Law Enforcement* y OSCE (2019) *Understanding Referral Mechanisms in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Guidebook for South-Eastern Europe*.

⁴ La terminología de género se examina con más detalle en la Herramienta 1, "Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad".

Cuadro 2: ¿Cómo jugaba ISIS con los roles de género en las campañas de reclutamiento?

Los hombres jóvenes desempleados y educados, cuyas expectativas a futuro se han visto socavadas, son el grupo demográfico que históricamente ha sido más susceptible a ser reclutado por grupos extremistas violentos. Sin embargo, ISIS (al que se hace referencia también como el llamado “Estado Islámico”, ISIL o Daesh) atrajo con éxito a hombres jóvenes urbanos al presentar a sus combatientes como “verdaderos” hombres, honorables y protectores de la comunidad. Prometieron a los reclutas un ingreso mensual, una esposa y un hogar, marcadores tradicionales del paso a la edad adulta que muchos jóvenes luchaban por alcanzar.

Las reclutas femeninas se sentían atraídas por la percepción de “liberación” de la inmoral “cultura de los salones de belleza” de Occidente y la libertad de practicar su religión sin discriminación. ISIS representa a las mujeres como complementarias, pero no iguales a los hombres, aunque sí moral y socialmente superiores a las mujeres occidentales. Esto resultó atractivo para las mujeres desilusionadas por las expectativas de género que sentían les imponía la sociedad occidental.

Fuentes: N. Chowdhury Fink y A. Davidian (2018) “Complementarity and convergence? Women, peace and security and counterterrorism”, en F. Ní Aoláin, N. Cahn, D. Francesca Haynes y N. Valji (eds.), The Oxford Handbook of Gender and Conflict, Oxford: Oxford University Press, págs. 158 y 159; E. Pearson (2018) “Wilayat Shahidat: Boko Haram, the Islamic State, and the question of the female suicide bomber”, en J. Zenn (ed.), Boko Haram Beyond the Headlines: Analyses of Africa’s Enduring Insurgency, New York: West Point Combating Terrorism Center, pág. 47.

La mayoría de los actos de violencia extremista han sido y siguen siendo cometidos por hombres. Se entiende que las mujeres y las niñas tienen más probabilidades de ser facilitadoras o partidarias de la violencia extremista, o bien preventivas, disuasorias y/o víctimas. Sin embargo, las mujeres y las niñas son cada vez más perpetradoras de la violencia extremista.³ Por ejemplo, en la región del lago Chad, las tres cuartas partes de todos los menores que cometen atentados suicidas con bombas son niñas. El análisis de género atribuye esto a la explotación de una desigualdad estructural de género profundamente arraigada que priva a las niñas de toda perspectiva de autonomía o independencia, y las hace particularmente vulnerables a la coacción. Además, la perspectiva de género abarca a personas de diversa orientación sexual, identidad y expresión de género, incluidas las personas LGBTI.* Las personas LGBTI han sido objeto de violencia extremista; un ejemplo reciente son los asesinatos por parte de ISIS de hombres y mujeres sospechosos de participar en actos homosexuales.⁴

Comprender por qué y cómo las normas de género afectan las decisiones y el comportamiento puede ser fundamental para neutralizar las influencias que conducen a la radicalización violenta y a la creación de comunidades resistentes a esas influencias.

¿Por qué los Estados deberían integrar una perspectiva de género en los esfuerzos PEV y CT?

Para cumplir las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos

Los Estados están obligados legalmente a respetar los derechos humanos cuando responden al extremismo violento y al terrorismo, incluso cuando utilizan una legislación de emergencia o temporal. Si los Estados derogan y limitan los derechos fundamentales en nombre del CT, podrían violar tanto la legislación nacional como las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.⁵ Además, al hacerlo se corre el riesgo de agravar la discriminación y los abusos perpetrados contra comunidades ya marginadas.

La derogación y limitación de los derechos fundamentales en el contexto del extremismo violento y el terrorismo también puede violar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de promover la *igualdad de género*, así como los compromisos relativos al avance, la participación y el empoderamiento de la mujer en el marco de la Agenda MPS (véase el cuadro 3). Por ejemplo, una serie de medidas para “combatir el extremismo islámico” en las Maldivas, entre las que figuraba la prohibición de que las mujeres se cubrieran de pies a cabeza, infringía considerablemente los derechos religiosos y culturales de la mujer; y para evitar la alienación de las fuerzas conservadoras, el Gobierno de Somalia optó por no promulgar medidas para la mejor protección de los derechos de la mujer.⁶ Es necesario adoptar una perspectiva de género en las medidas CT para garantizar que se respeten todos los derechos humanos sobre la base de la igualdad entre mujeres y hombres, y sin discriminación.

* LGBTI significa lesbiana, homosexual, bisexual, trans e intersexual. Esta terminología se analiza con más detalle en la Herramienta 1, “Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad”.

⁶ Véase Asamblea General de las Naciones Unidas (2009) “A gender perspective in countering terrorism”, report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, 3 de agosto, ONU Doc. A/64/211, sección III.

Cuadro 3: Manera en que la Agenda sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad aborda PEV y CT

Basándose en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, la Resolución 2242 del Consejo de Seguridad (adoptada en octubre de 2015) reconoce la necesidad de comprometerse con las mujeres en PEV. En ella se insta a los Estados y a las Naciones Unidas a que "garanticen la participación y el liderazgo de las mujeres y las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias para combatir el terrorismo y el extremismo violento ... incluso mediante la lucha contra la incitación a la comisión de actos terroristas, la creación de contranarrativas y otras intervenciones apropiadas" (párr. 13). En la resolución se hace hincapié en el empoderamiento de la mujer para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo y el extremismo violento.

La Agenda sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad establece más ampliamente los parámetros para la prevención y la gestión de conflictos que pueden aplicarse a PEV y CT para evitar la instrumentalización y el aseguramiento de los derechos de la mujer. Para un examen más detallado de la Agenda sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, véase el Documento de orientación política de este Caja de Herramientas sobre "Un Enfoque de Gobernanza del Sector de Seguridad para las Mujeres, la Paz y la Seguridad".

Para identificar con precisión a los (posibles) autores del extremismo violento y el terrorismo*

Tradicionalmente se supone que los principales autores del terrorismo son hombres y niños que han sido blanco de ataques, detenidos sin pruebas y, en ciertos casos, torturados y asesinados por las fuerzas de seguridad. Por el contrario, las mujeres suelen ser caracterizadas como víctimas pasivas, sin libre albedrío, pero culpables por su asociación con hombres.⁶ Los esfuerzos de PEV y CT fundados meramente en supuestos como estos son deficientes. En todos los casos los estereotipos de género deben ser examinados y cuestionados para entender cómo las mujeres, los hombres, las niñas y los niños están realmente involucrados con el extremismo violento y el terrorismo. Además, los supuestos sobre la pasividad de las mujeres han sido explotados por los grupos terroristas. Por ejemplo, en Afganistán, los terroristas suicidas varones obtuvieron acceso a zonas restringidas vistiéndose como mujeres, en parte porque en las fuerzas de seguridad afganas no había suficientes mujeres para realizar registro corporal y así detenerlos.⁷

Por lo general, se ha considerado que las madres y las esposas son responsables, y se les ha castigado si sus hijos o maridos son reclutados, pero se les ha pasado por alto como actores con capacidad para cometer, apoyar u oponerse al extremismo violento por convicción personal. Sin embargo, las mujeres son cada vez más activistas, propagandistas, reclutadoras y recaudadoras de fondos de primera línea, incluso cuando se unen a grupos extremistas y terroristas violentos, por ejemplo, como los llamados "combatientes terroristas extranjeros".⁸ Al mismo tiempo, es probable que las mujeres condenadas por extremismo violento o por delitos de terrorismo reciban sentencias más indulgentes porque se considera que su intención delictiva está atenuada por factores emocionales, inestabilidad psicológica y/o la creencia errónea en "falsas pretensiones".⁹ Paradójicamente, la percepción de que las mujeres representan una amenaza menor significa que tal vez no reciban el apoyo adecuado de rehabilitación y reintegración, esto a su vez aumenta su riesgo de reincidencia.¹⁰ De la misma manera, el riesgo de subestimar la amenaza que las mujeres pueden representar es considerable: por ejemplo, cuando las autoridades canadienses impidieron que una mujer viajara para incorporarse a ISIS en 2016, no la investigaron ni la rehabilitaron. Un año más tarde fue detenida por un intento de ataque terrorista.¹¹

Para identificar con precisión a las (posibles) víctimas del extremismo violento y el terrorismo

Las mujeres y las niñas pueden ser consideradas como víctimas y experimentar el extremismo violento y el terrorismo de formas distintas a como lo hacen los hombres y los niños. Por ejemplo, es probable que los grupos extremistas violentos denominados alt-right[^] que se adhieren estrictamente a los roles "tradicionales" de género suelen elegir a las mujeres y niñas que no se ajustan a las normas, así como promover y usar la Violencia Sexual y de Género (VSG) para oprimirlas y castigarlas. En Malí, la creación por Ansar Dine de un "tribunal islámico" y una "policía islámica" para castigar a las mujeres por violaciones de su código ideológico ha sido calificada por el Fiscal de la Corte Penal Internacional como una persecución basada en género.¹² En efecto, las ideologías extremistas violentas a menudo atacan en primer lugar a los derechos y la integridad física de la mujer.

La VSG se incorpora con frecuencia como parte de los objetivos estratégicos y la ideología de grupos terroristas, incluso como un instrumento para destruir comunidades e impulsar el reclutamiento y las finanzas. Por ejemplo, como parte de su campaña genocida contra los Yazidis, ISIS mató a hombres y niños mayores de 12 años que se negaron a convertirse al islam (porque la religión se hereda a través de los hombres en la cultura Yazidi) y creó mercados de esclavos donde miles de mujeres y niñas eran compradas y vendidas para la esclavitud sexual.¹³

* Véase cuadro 2 en herramienta 14, "Inteligencia y Género", para futuros ejemplos de cómo la perspectiva de género ayuda a entender el extremismo violento.

[^] "Alt-right", o "alternative right", es una descripción contemporánea de la supremacía blanca y el nacionalismo blanco, los cuales están conectados con la idea de preservar y proteger la denominada raza blanca en Europa y Norteamérica. Véase OSCE (2019) *Understanding the Role of Gender in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: Good Practices for Law Enforcement* pág. 9.

Los hombres y los niños también se ven obligados a cumplir con ciertos roles de género dentro de las organizaciones extremistas y terroristas violentas. Los que no son percibidos como "varoniles" o fuertes pueden ser condenados al ostracismo, utilizados como escudos humanos o sometidos a violencia sexual. Hay hombres que han sido golpeados por no poder dejarse crecer la barba, por afeitarse la barba o por usar vaqueros "ajustados". Los maridos han sido castigados por no obligar a sus esposas a usar un velo en el hogar y, por lo tanto, se les considera que no pueden hacer cumplir las prácticas religiosas como hombres.¹⁴

Existen claras diferencias de género entre las víctimas de reclutamiento forzoso en organizaciones extremistas violentas y terroristas. Éstas están vinculadas a desigualdades de género más amplias. Por ejemplo, en una encuesta realizada entre miembros de grupos extremistas violentos de Camerún, Kenia, Níger, Nigeria, Somalia y Sudán se constataron tasas desproporcionadamente elevadas de coacción para incorporarse a ellos entre las mujeres.¹⁵ Es preciso reconocer esa coerción y esa fuerza para evitar que se trate a las mujeres rescatadas, de organizaciones terroristas, como criminales que necesitan programas de "desradicalización".¹⁶ De hecho, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha reconocido la necesidad de prestar especial atención a las mujeres "al elaborar estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración adaptadas a cada caso, y ... la importancia de prestar asistencia a las mujeres y los menores asociados con los combatientes terroristas extranjeros que puedan haber sido víctimas del terrorismo y hacerlo teniendo en cuenta los aspectos sensibles de género y edad".¹⁷

Para lograr enfoques efectivos y basados en pruebas para PEV

Los esfuerzos por señalar a las comunidades marginadas como aquellas que corren mayor "riesgo" de radicalización hacia el terrorismo/violencia corren el riesgo de validar las narrativas extremistas violentas. Las actividades de CEV y CT que refuerzan los estereotipos, la discriminación y no respetan los derechos humanos pueden "empujar" a grupos e individuos hacia el extremismo violento, ayudando inadvertidamente al reclutamiento de extremistas violentos. Los esfuerzos de PEV que, en cambio, *involucran* a las comunidades, incluidos diversos grupos de mujeres, hombres, niñas y niños, tienen más probabilidades de llegar a las poblaciones marginadas y vulnerables de manera eficaz, y de abordar las causas fundamentales de las influencias y amenazas del extremismo violento. También es necesario un enfoque inclusivo para identificar y colaborar con expertos en cuestiones de género en las comunidades y en el mundo académico, es decir, con quienes tengan conocimientos, experiencia y pruebas sobre género a las que puedan recurrir al diseñar programas eficaces de PEV.

La promoción de la igualdad de género puede contribuir directamente a PEV. Las investigaciones realizadas por las Naciones Unidas en Bangladesh e Indonesia revelaron que el empoderamiento económico de la mujer disminuía las tensiones familiares y comunitarias, aumentando así la resistencia al extremismo violento.¹⁸ Además, las mujeres comprometidas como agentes del cambio social han sido eficaces en PEV. A nivel individual, la función central de las mujeres en las familias y comunidades significa que están en buena posición para reconocer los signos de radicalización y movilización hacia el terrorismo y la violencia. Esto se refleja en el reconocimiento por parte de las Naciones Unidas de la importancia de "involucrar a las mujeres" en PEV (esbozado en el cuadro 3). Las ONG locales dirigidas por mujeres y las organizaciones comunitarias de todo el mundo han elaborado tácticas innovadoras y específicas para cada contexto con el fin de evitar el reclutamiento por parte de grupos extremistas violentos. A menudo su comprensión de la dinámica y las tendencias del extremismo violento es más matizada que la de las autoridades oficiales, y tienen más credibilidad local para concebir y aplicar soluciones adaptadas. El hecho de que ofrezcan vías alternativas para reintegrar y rehabilitar a los repatriados y hacer frente a las causas fundamentales de la radicalización a la violencia en sus comunidades son componentes clave de una PEV eficaz.¹⁹

Al mismo tiempo, PEV no debe pasar por alto el rol que puede desempeñar el padre en la prevención de la radicalización hacia el terrorismo/violencia. En contextos en que la masculinidad está en crisis o los hombres jóvenes son de otro modo susceptibles de ser reclutados por organizaciones extremistas violentas, los hombres mayores, los líderes comunitarios y otros modelos a seguir pueden ser determinantes para disuadir la radicalización hacia la violencia. Por ejemplo, un proyecto de investigación impulsado en la República Democrática del Congo sobre la reducción de las normas de apoyo a la violencia y la promoción de actitudes equitativas en materia de género entre los hombres jóvenes puso en tela de juicio las percepciones tradicionales de la masculinidad, con el resultado de que los hombres jóvenes se sentían menos atraídos por los grupos extremistas violentos como forma de demostrar su hombría. De manera más holística, una campaña realizada en Sudáfrica para involucrar a los hombres como cuidadores y padres reforzó la investigación, de que esto promueve un mejor desarrollo cognitivo, un mayor rendimiento escolar y la salud mental tanto de los niños como de las niñas, generando así una menor tasa de delincuencia en los hijos.²⁰

El reconocimiento y el compromiso con las comunidades es fundamental para proporcionar una seguridad eficaz, lo que permite conducir a la elaboración de enfoques policiales comunitarios. Los servicios policiales de confianza a nivel comunitario han demostrado ser un elemento importante de PEV.* Al ser quienes primero responden a la violencia en una

* Para un debate más profundo, véase OSCE (2014) *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach*.

En cuanto a la forma como los servicios policiales comunitarios pueden integrar una perspectiva de género, véase la Herramienta 2, "Género y Labores Policiales".

comunidad, la policía es a menudo vista como la "cara del Estado". Los mensajes extremistas violentos a menudo aprovechan las quejas contra los y las agentes de seguridad. Los servicios policiales de la comunidad no deben equipararse a la mera recopilación de información de inteligencia, para que no se perciba como "espionaje" de las comunidades. Por el contrario, una vigilancia comunitaria eficaz es una asociación sólida entre la policía y las comunidades basada en valores compartidos, con un diseño, aplicación y supervisión de programas conjuntos. La colaboración entre la policía y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) independientes y dignas de credibilidad fomentan la confianza "humanizando" a la policía y aumentan la pertinencia y la autenticidad de los programas de PEV.

Las mujeres policías, en particular, son esenciales para llegar a las comunidades marginadas y crear asociaciones y confianza. En Kosovo, después de participar en una serie de talleres de PEV, las mujeres policías se comprometieron proactivamente con el grupo de líderes religiosos en intervenciones preventivas en casos individuales.²¹ En varios contextos, se ha demostrado que las mujeres agentes de policía han logrado disminuir la tensión y evitar el uso excesivo de la fuerza con más éxito que sus colegas varones. Dado que una fuerza policial más representativa es más confiable, cabe esperar que el aumento del número, la presencia y la autoridad de las mujeres policías sea cada vez mayor, así como de otros grupos insuficientemente representados en los servicios de la policía, aumenten las posibilidades de detección temprana del comportamiento violento.*

Las mujeres miembros de los consejos consultivos de ciudadanos y de los organismos representativos informales de la comunidad también pueden desempeñar un papel importante, trabajando con la policía. En Noruega, "agentes de policía de las comunidades minoritarias" se han reunido periódicamente con mujeres de las minorías para debatir diversas cuestiones, no sólo sobre el extremismo violento, sino también sobre la igualdad de género y los derechos cívicos. Se atribuye a esta forma de fomentar la confianza el haber logrado impedir que varios hombres jóvenes se radicalicen aún más hacia el terrorismo y se unan al ISIL/Daesh en Siria en 2015.²²

Para evitar las consecuencias adversas de género de las actividades de PEV y CT

Los esfuerzos para involucrar a cada mujer, las organizaciones de mujeres y las OSC en PEV y CT conllevan riesgos de caracterización e instrumentalización de las mujeres, y de comprometer la reputación de los individuos y las organizaciones y, de manera crítica, su seguridad. En las comunidades que han sido objeto de abusos por parte del Estado durante las operaciones de CT, las alianzas percibidas con el Estado pueden ser vistas como una traición a la comunidad local. Las mujeres pueden correr un mayor riesgo de represalias si se percibe que están desafiando las expectativas de género al asumir más funciones públicas. El riesgo es aún mayor cuando las OSC están atrapadas entre gobiernos represivos y grupos extremistas violentos en un espacio cada vez más reducido de la sociedad civil.²³

Para protegerse contra esas "consecuencias adversas de género" de PEV y CT, las mujeres deben tener la libertad de participar en los esfuerzos de PEV de maneras diversas y autodeterminadas. Además, los miembros femeninos de la comunidad o las OSC de mujeres deben formar parte del diseño y la aplicación de las políticas y programas PEV, y sus perspectivas, experiencias y conocimientos de la comunidad deben incorporarse a todos los niveles (se discute más a fondo en la página 8 y 9). Estas son también consideraciones importantes a nivel de política internacional en relación con PEV y CT. Cuando el gobierno de los Estados Unidos describió las medidas de CT en Afganistán como una lucha por los "derechos de la mujer", esto socavó el progreso hacia la igualdad de género realizado anteriormente por las feministas musulmanas afganas. Enmarcar la igualdad de género como parte de la "guerra de Occidente contra el terrorismo" ha llevado a las feministas musulmanas a ser presentadas como "pro-occidente", y por lo tanto, anti-musulmanas.²⁴ Es fundamental escuchar e interactuar con voces de diversas organizaciones de mujeres locales y nacionales a la hora de formular políticas que conciernen a sus países y sus comunidades.

Otras "consecuencias adversas de género" del CT son las violaciones de los derechos humanos perpetradas mediante respuestas al terrorismo de la justicia penal. Por ejemplo, una legislación redactada en términos amplios que penalice las funciones de preparación y apoyo a grupos terroristas puede tener consecuencias imprevistas que afecten de manera desproporcionada a las mujeres. Hay mujeres que han sido enjuiciadas por unirse a un grupo terrorista o cometer un acto de terrorismo cuando actuaron bajo coacción. Asimismo, las leyes relativas a la financiación del terrorismo han producido una serie de consecuencias problemáticas. Se ha enjuiciado a mujeres por financiar organizaciones terroristas cuando no tenían conocimiento del destino de los fondos entregados a los miembros varones de la familia.²⁵ La congelación de las prestaciones de bienestar y seguridad de la esposa de una persona designada en virtud de la Resolución 1267 del Consejo de Seguridad (en relación con ISIS y Al-Qaida) fue considerada por la Cámara de los Lores del Reino Unido y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como desproporcionada y opresiva, lo que equivale a una invasión "extraordinaria" de su privacidad.²⁶ Las medidas excesivamente amplias para combatir la financiación del terrorismo también afectan desproporcionadamente a las organizaciones de mujeres, porque es particularmente probable que sean de base popular, con una organización y estructuras menos formales y más dependientes de subvenciones más pequeñas a corto plazo. Es probable que todas estas características disuadan a los donantes reacios a correr riesgos de apoyar a las organizaciones

* Para un examen más detallado de los beneficios de la diversidad en los servicios policiales, véase el instrumento 2, "Género y Labores Policiales".

de mujeres en un contexto afectado por el extremismo violento y el terrorismo²⁷, a pesar de que, como se ha señalado anteriormente, su participación es fundamental para que PEV sea efectivo.

Estrategias para incorporar una perspectiva de género en las iniciativas de PEV y CT del sector de seguridad y justicia *

En esta sección se presentan estrategias para integrar activamente una perspectiva de género en el sector de seguridad y justicia, centrándose en las iniciativas PEV y CT.

Integrar una perspectiva de género en el derecho penal y en los procesos relativos a los delitos de terrorismo y de extremismo violento

- ◆ Las leyes penales que definen los delitos de terrorismo y de extremismo violento prestan atención a las dinámicas de poder basadas en el género, incluidas las estructuras de dominación y opresión de las mujeres y los hombres marginados. Reconocen que los actos proscritos pueden realizarse sin intención de apoyar a las organizaciones terroristas o extremistas violentas, y/o debido al control, la coerción o la coacción.²⁸ Los familiares de quienes cometen delitos de terrorismo no son culpables por mera asociación.
- ◆ Los servicios de apoyo a las víctimas y las personas testigo, y las medidas de protección atienden a las diferentes necesidades de las mujeres, las niñas, los hombres y los niños. Están disponibles en relación con los procedimientos contra las actividades extremistas violentas y de CT, independientemente de la condición de ciudadanía de la persona.
- ◆ Los procedimientos e instituciones de derecho penal y civil se esfuerzan activamente por garantizar el acceso a la justicia de las mujeres y las niñas, así como de los hombres y los niños, que son víctimas de actos extremistas violentos y de organizaciones terroristas.
- ◆ Los agentes del sector de seguridad que violan la ley, en las actividades de CT y en general, son efectivamente obligados a rendir cuentas. Se adoptan medidas para abordar cualquier problema de la cultura institucional dentro de las instituciones del sector de seguridad en lo que respecta a la investigación o la tramitación de casos relacionados con actos extremistas violentos y organizaciones terroristas.

Incorporar la colaboración y el respeto a la sociedad civil en las políticas y estrategias nacionales de PEV

- ◆ Las políticas, estrategias y planes de acción nacionales relativos a PEV se elaboran en consulta y colaboración con una amplia gama de OSC, incluidas organizaciones y redes de mujeres, expertos en cuestiones de género en las comunidades y el mundo académico, y representantes de las comunidades LGBTI. Tales procesos están concebidos, también en consulta, para evitar que aumenten los riesgos para la seguridad de las personas y las OSC, y para respetar su labor y su posición dentro de sus comunidades.[^]
- ◆ La participación de diversos agentes de la sociedad civil en PEV se ve facilitada por un entorno jurídico y reglamentario que respeta la independencia de las ONG respecto del gobierno y el sector de seguridad, y facilita su acceso a la financiación local y extranjera. Se protegen y promueven los derechos a la libertad de expresión, la libertad de prensa y de reunión pacífica, incluidos los desafíos a las políticas y acciones gubernamentales.
- ◆ Las políticas, estrategias y planes de acción están atentos a ver a las mujeres como ciudadanas en igualdad de condiciones y como potenciales actoras políticas, y no sólo como esposas y madres de varones.
- ◆ Diversos actores de la sociedad civil participan en la configuración de las comunicaciones de PEV. Se presta atención a desafiar los estereotipos de feminidad y masculinidad que alimentan las narrativas violentas.

* Éstas se basan en prácticas relativamente nuevas y de rápido desarrollo. Deben ser objeto de una vigilancia continua y adaptarse a cada contexto específico para mejorar su pertinencia y eficacia. La vigilancia de los proyectos y programas, teniendo en cuenta que las cuestiones de género se describen en la Herramienta 15, "Integración de Género en el Diseño y Monitoreo de Proyectos en el Sector de Justicia y Seguridad".

Los lectores que tengan un interés más amplio en las estrategias para integrar una perspectiva de género en labores policiales, justicia, centros de privación de libertad, labores de inteligencia, defensa, control fronteras y supervisión parlamentaria pueden encontrar una orientación más detallada en la *Caja de Herramientas de Género y seguridad*.

[^] Las consultas con la sociedad civil se examinan con más detalle en la Herramienta 1, "Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad" y la Herramienta 4 "Género y Justicia".

Aumentar la capacidad de los agentes del sector de seguridad que trabajan en PEV y CT para aplicar una perspectiva de género

- ◆ El análisis exhaustivo de género sirve como base para la identificación de los factores que impulsan los actos extremistas violentos y sus repercusiones, así como para el diseño, la aplicación, la supervisión y la evaluación de los programas PEV y CT. Los datos recopilados en relación con PEV y CT se desglosan por sexo, edad y otros marcadores de diversidad.*
- ◆ Existen medidas exhaustivas para fortalecer la capacidad del personal para realizar estas tareas de análisis, y más holísticamente para integrar una perspectiva de género en PEV y CT. El desarrollo de capacidades se refiere tanto a los valores (incluida la igualdad de género, la libertad de religión y los derechos de las personas LGBTI) como a las aptitudes (incluido el análisis de género y las aptitudes para la participación comunitaria). Se puede invitar a grupos de mujeres, a otras OSC y a expertos académicos para que ofrezcan perspectivas comunitarias y conocimientos técnicos.^
- ◆ Los equipos que trabajan en PEV y CT dentro del sector de seguridad son diversos. Incluyen, por ejemplo, agentes de policía de ambos sexos, agentes que son LGBTI y agentes de minorías étnicas y religiosas, con miras a ser representativos de las comunidades a las que sirven.
- ◆ Existe un compromiso claro y visible de los dirigentes del sector de seguridad con la protección y la promoción de los derechos humanos, incluida la igualdad entre los géneros, en PEV y CT. Los dirigentes promueven un espíritu en el que las instituciones reconocen su deber de servir a las comunidades con toda su diversidad, con el fin de crear confianza y fomentar el diálogo.

Iniciar y mantener un compromiso con las comunidades locales en PEV que tenga en cuenta las cuestiones de género

- ◆ Los enfoques de servicios policiales comunitarios se aplican para garantizar que PEV se base en la asociación y la confianza entre la policía y las comunidades.
- ◆ Se han establecido mecanismos activos y fiables para garantizar un intercambio constante y un circuito de retroalimentación entre los encargados de formular políticas, los y las agentes del sector de seguridad, las OSC y otros miembros de la comunidad en todas las etapas del diseño, la aplicación, la supervisión y la evaluación de PEV. Existen mecanismos específicos para garantizar la participación significativa de mujeres y hombres, jóvenes de ambos sexos y grupos específicos (como comunidades LGBTI, padres y madres y representantes religiosos) en este compromiso continuo. Al hacer participar a hombres y jóvenes, se pueden aplicar las enseñanzas extraídas de otros ámbitos, como la labor sobre la violencia de pandillas y en materia de desarme, desmovilización y reinserción.
- ◆ Los mecanismos independientes para monitorear y supervisar PEV se comprometen estrechamente con las comunidades a las que se dirige PEV y escuchan las voces de diversos representantes.**

Conclusión

Este documento de orientación política, se basa en una investigación de base empírica, donde se han puesto de relieve las razones jurídicas y prácticas para que los agentes del sector de seguridad y justicia incorporen una perspectiva de género en todas las etapas de PEV y CT. El enfoque cada vez más amplio del terrorismo y el extremismo violento en el último decenio ha traído consigo un mayor riesgo de violaciones de derechos humanos, por tal razón se requiere una perspectiva de género para comprender y prevenir algunas de esas violaciones. Al mismo tiempo, en los últimos años se ha reconocido que el género es importante tanto para comprender como para prevenir el extremismo violento y el terrorismo.

Al sugerir estrategias para integrar una perspectiva de género en el derecho penal y los procesos penales, la formulación de políticas, la colaboración con la sociedad civil, el fomento de la capacidad del sector de seguridad y la participación de la comunidad, el presente documento de orientación política expone una serie de medidas concretas que los agentes estatales puedan adoptar para prevenir el extremismo violento y contrarrestar el terrorismo con mayor eficacia.

* La realización de análisis de género y el desglose de los datos por sexo y edad se explican en la Herramienta 15, "Integración de Género en el Diseño y Monitoreo de Proyectos en el Sector de Justicia y Seguridad".

^ Las buenas prácticas en materia de capacitación en cuestiones de género se examinan también en el Herramienta 1, "Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad", Herramienta 2, "Género y Labores Policiales", Herramienta 3, "Género y Defensa" y la Herramienta 6, "Género y Control de Fronteras".

** La integración de una perspectiva de género en la supervisión externa se examina más a fondo en la Herramienta 2, "Género y Labores Policiales", la Herramienta 3, "Género y Defensa", la Herramienta 5, "Género y Centros de Privación de Libertad", y la Herramienta 7, "Género y Supervisión Parlamentaria del Sector de Seguridad".

Referencias

1. E. Harper (2018) "Reconceptualizing the drivers of violent extremism: An agenda for child and youth resilience", Lausana: Terre des hommes e Instituto WANA, págs. 14 - 15; G. Holmer (2013) "Countering violent extremism: A peacebuilding perspective", US Institute for Peace Special Report 336, Washington, DC: USIP, pp. 2-3; P. R. Neumann (2017) "Countering violent extremism and radicalization that lead to terrorism: Ideas, recommendations, and good practices from the OSCE region", Viena: OSCE, págs. 24 - 28; K. Von Hippel (2010) "The role of poverty in radicalization and terrorism", en S. Gottlieb (ed.), *Debating Terrorism and Counterterrorism: Conflicting Perspectives on Causes, Contexts and Responses*, Washington, DC: CQ Press.
2. F. Ni Aoláin (2018) "The complexity and challenges of addressing conditions conducive to terrorism", en M. Nowak y A. Charbord (eds.), *Using Human Rights to Counter Terrorism*, Cheltenham, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pág. 187.
3. C. de Jonge Oudraat y M. E. Brown (2016) "Women, gender, and terrorism: The missing links", Documento de orientación política, 1 de agosto, Washington, DC: Women in International Security.
4. L. Davis (2018) "Reimagining justice for gender-based crimes at the margins: New legal strategies for prosecuting ISIS crimes against women and LGBTIQ persons", *William & Mary Journal of Women and the Law* 24(3), págs. 513 - 558.
5. Véase, por ejemplo, European Union (2018) *Handbook on European Non-Discrimination Law*, Luxemburgo: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa; ACNUDH (2020) "Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism", <https://www.ohchr.org/en/issues/terrorism/pages/srterrorismindex.aspx>.
6. OSCE (2019) "Understanding the role of gender in preventing and countering violent extremism and radicalization that lead to terrorism: Good practices for law enforcement", gender report, Viena: OSCE, pág. 45; E. Pearson (2018) "Why men fight and women don't: Masculinity and extremist violence", Londres: Tony Blair Institute for Global Change.
7. M. Barsa (2015) "U.S. approaches to countering violent extremism must prioritize women", *New America*, 12 de marzo, <https://www.newamerica.org/weekly/edition-72/us-approaches-countering-violent-extremism-must-prioritize-women>.
8. OSCE, nota 6 supra, págs. 41 y 45. Para una discusión de la expresión "combatientes terroristas extranjeros" véase OSCE (2018) "Guidelines for addressing the threats and challenges of "foreign terrorist fighters" within a human rights framework", Viena: OSCE.
9. A. Alexander y R. Turkington (2018) "Treatment of terrorists: How does gender affect justice?" *CTC Sentinel* 11(8), septiembre.
10. CTED (2019) "Gender dimensions of the response to returning foreign terrorist fighters: Research perspectives", Nueva York: Naciones Unidas, pág. 17.
11. Departamento de Estado de los EE.UU. (2017) "Country reports on terrorism 2017 - Canada", 19 de septiembre, Washington, DC: Departamento de Estado de los EE.UU.
12. R. Grey (2019) "Gender-based crimes: A monumental day for the ICC", 8 de julio, <https://ilg2.org/2019/07/08/gender-based-crimes-a-monumental-day-for-the-icc>.
13. Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2016) "'They came to destroy': ISIS crimes against the Yazidis", 15 de junio, ONU Doc. A/HRC/32/CRP.2.
14. OSCE, nota 6 supra, pág. 49; Davis, nota 4 supra, págs. 528 y 529.
15. PNUD (2017) "Journey to extremism in Africa: Drivers, incentives and the tipping point for recruitment", Nueva York: Naciones Unidas.
16. International Alert y UNICEF (2016) "'Bad blood': Perceptions of children born of conflict-related sexual violence and women and girls associated with Boko Haram in northeast Nigeria", Londres y Abuja: International Alert/UNICEF Nigeria.
17. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2017) Resolución 2396, párr. 31; OSCE, nota 6 supra, págs. 64-72.
18. Centro de Género, Paz y Seguridad de la Universidad de Monash (2018) "Empowering women for peaceful communities: Evidence from Indonesia and Bangladesh", research brief, Nueva York: ONU Mujeres.
19. Women's Alliance for Security Leadership (2016) "Uncomfortable truths, unconventional wisdoms. Women's perspectives on violent extremism and security interventions", marzo, Washington, DC: ICAN - Red Internacional de Acción de la Sociedad Civil, pág. 7; Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (2016) "Global survey of the implementation of Security Council Resolution 1373 by Member States", ONU Doc. S/2016/49, Nueva York: Naciones Unidas; ONU Mujeres (2015) "Preventing conflict, transforming justice, securing the peace: A global study on the implementation of Security Council Resolution 1325", Nueva York: ONU Mujeres, [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf).
20. OSCE, nota 6 supra, págs. 77 y 78.
21. *Ibid.*, págs. 97 - 98.
22. *Ibid.*, págs. 85 - 88.
23. UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (2009) "A gender perspective in countering terrorism", analysis of counterterrorism measures from a gender perspective, ONU Doc. A/64/211, párr. 35; Women's Alliance for Security Leadership, note 19 above, p. 17; S. Giscard d'Estaing (2017) "Engaging women in countering violent extremism: Avoiding instrumentalization and furthering agency", *Gender & Development* 25(1), págs. 103 - 118.
24. Relatoría Especial de las Naciones Unidas, *ibid.*, párr. 34.
25. ONUDD (2018) *Handbook on Gender Dimensions of Criminal Justice Responses to Terrorism*, Viena: ONUDD, págs. 40 - 42.
26. R(M) c. HM Treasury [2008] 2 All ER 1097, párrs. 15 y 61; -Corte de Justicia Europea, M y otros c. *HM Treasury*, Caso N° C-340/08, Sentencia del Tribunal (Sala Cuarta) de 29 de abril de 2010, párrs. 60 y 61.
27. ONUDD, nota 25 supra, pág. 57; Duke International Human Rights Clinic y Women Peacemakers Program (2017) "Tightening the purse strings: What countering terrorism financing costs gender equality and security", - marzo, Durham, NC: Facultad de Derecho de Duke.
28. ONUDD, nota 25 supra, págs. 40 a 42.

Escrito por Amrita Kapur, con contribuciones de Callum Watson y Anna-Lena Schluchter.

Editado por: Megan Bastick

Traducido por: Lucía Escobar

Agradecimientos

DCAF, OSCE/ODIHR y ONU Mujeres desean agradecer a Fauziya Abdi Ali y Fatima Sadiqi por su asesoramiento en la elaboración de este Documento de Orientación Política. Los autores agradecen además la contribución de Léa Lehouck, Lorraine Serrano, Anne Bennett, Daniel de Torres, Ayman Ayoub y Heiner Hänggi (DCAF); Graziella Pavone, Johannes Heiler y sus colegas de OSCE/ODIHR; y Brad Orchard, Iman Sayed Taha y sus colegas de ONU Mujeres.

El DCAF reconoce el apoyo de Suiza, Suecia y el DFID del Reino Unido en la producción de este Documento de Orientación Política.

ISBN: 92-9222-543-X

© DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres, 2019

Se fomenta el uso, la traducción y la difusión de esta publicación. Sin embargo, le pedimos que reconozca y cite los materiales y no altere el contenido.

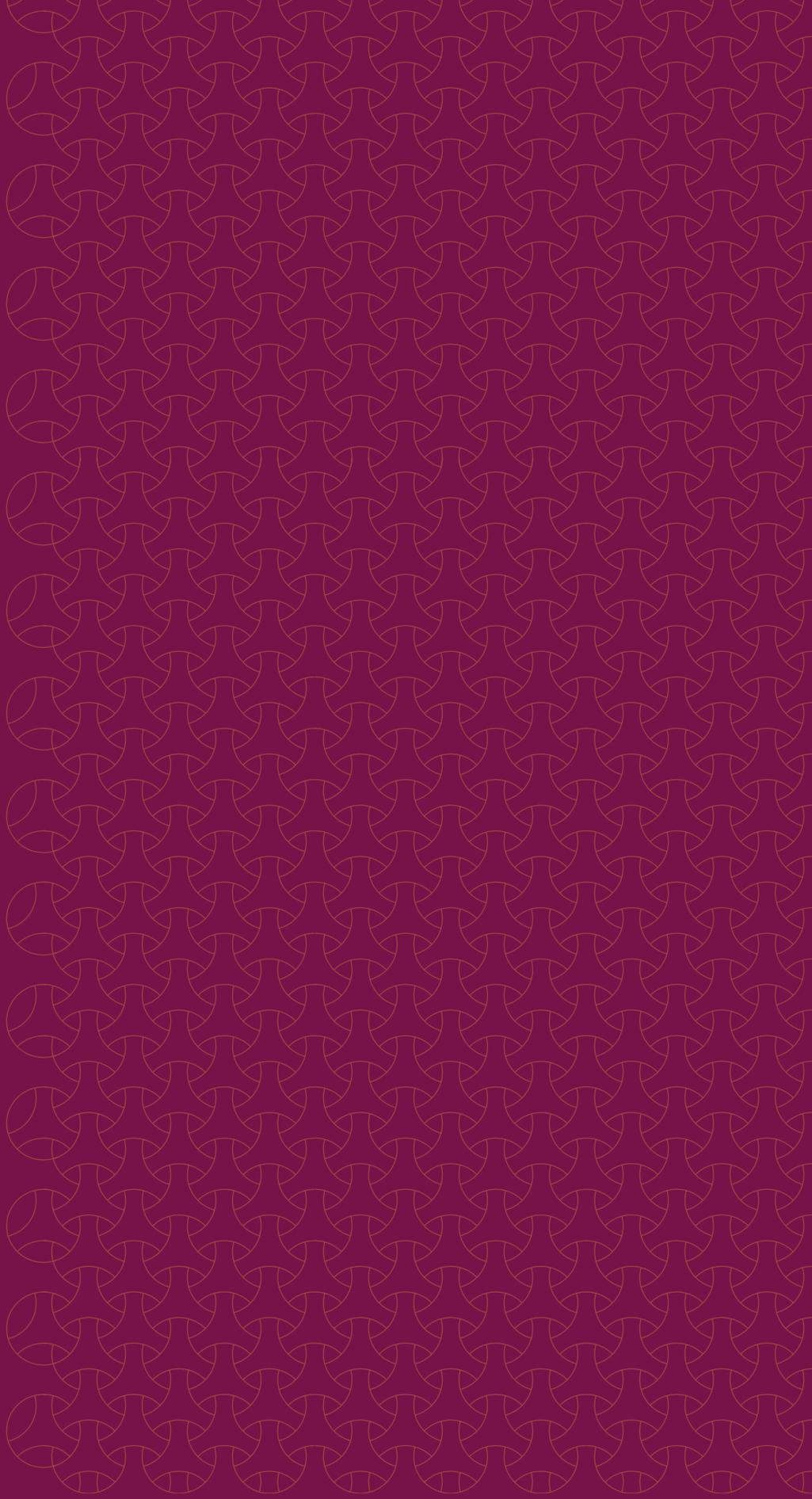
Cite como: DCAF, OSCE/ODIHR y ONU Mujeres (2019) "Género, Prevención del Extremismo Violento y Lucha contra el Terrorismo", en Caja de Herramientas de Género y Seguridad, Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres.

Esta Caja de Herramientas se publicó con el apoyo de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OSCE/ODIHR). Su contenido no refleja necesariamente la política y la posición de la OSCE/ODIHR.

Este documento fue publicado originalmente por DCAF, OSCE/ODIHR y ONU Mujeres en 2019 en inglés como "Gender, Preventing Violent Extremism and Countering Terrorism". Esta versión en español es una traducción no oficial, elaborada y publicada por DCAF. Su contenido no refleja necesariamente la política y la posición de OSCE/ODIHR. Cuando existan diferencias en el texto, consulte la publicación original en inglés como la versión definitiva y oficial.

Este material ha sido financiado por la ayuda para el desarrollo del gobierno del Reino Unido, sin embargo las opiniones expresadas no reflejan necesariamente las políticas oficiales del gobierno del Reino Unido.





DCAF Centro de Ginebra para
la Gobernanza del
Sector de Seguridad

