

# Introducción: ¿cambio de paradigma? Del antiterrorismo a la prevención del extremismo violento (PEV)

## Introduction: a paradigm shift? From counterterrorism to prevention of violent extremism (PVE)

### Moussa Bourekba

Investigador, CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). [mbourekba@cidob.org](mailto:mbourekba@cidob.org).  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6081-9251>

### Diego Muro

Profesor titular de Relaciones Internacionales, Universidad de St Andrews.  
[diego.muro@st-andrews.ac.uk](mailto:diego.muro@st-andrews.ac.uk). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0933-2565>

**Cómo citar este artículo:** Bourekba, Moussa y Muro, Diego. «Introducción: ¿cambio de paradigma? Del antiterrorismo a la prevención del extremismo violento (PEV)». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 128 (septiembre de 2021), p. 7-14. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.7

Los gobiernos europeos han tenido que enfrentarse, en los últimos años, con tres retos de seguridad relacionados con la amenaza terrorista presente desde el año 2001: el terrorismo autóctono, el fenómeno de los combatientes extranjeros y el ascenso de la extrema derecha violenta (Mastroe, 2016).

El primero reto se refiere al incremento del terrorismo autóctono de índole yihadista (*home-grown terrorism*). Si bien algunos ataques terroristas fueron perpetrados por yihadistas en Europa en la década de 1990 (por ejemplo, los atentados cometidos por el Grupo Islámico Armado argelino en Francia en diciembre de 1994 y octubre de 1995), los ataques yihadistas posteriores al 11 de septiembre de 2001 (11-S) son mucho más numerosos y letales, y tienen más ramificaciones fuera del territorio europeo. Según Petter Nesser (2018), cinco elementos explican el incremento de los ataques terroristas yihadistas en Europa: 1) la globalización del yihadismo, sobre todo después de los ataques del 11-S, marcada por los esfuerzos de Al Qaeda para establecer redes yihadistas y de apoyo en Europa; 2) la invasión estadounidense de Irak (2003), que animó a determinados europeos a unirse a la insurrección en Irak o a perpetrar ataques en

Europa para provocar la retirada de las tropas europeas en esa región; 3) la descentralización de Al Qaeda, que permitió la posterior emergencia de células terroristas independientes de la sede central de la organización y de lobos solitarios; 4) el uso de las redes sociales para difundir la propaganda yihadista y reclutar de forma masiva, y 5) la guerra en Siria, marcada por una movilización yihadista global sin precedentes (como demuestra, por ejemplo, la proclamación del califato por la organización Estado Islámico). Como consecuencia de ello, entre 2000 y 2018, el terrorismo yihadista se cobró la vida de 1.703 ciudadanos y/o residentes europeos (Pagazaurtundua, 2019), más del 91% de las víctimas de los ataques terroristas perpetrados en suelo europeo durante ese período.

El segundo reto en materia antiterrorista está relacionado con el fenómeno de los combatientes extranjeros. La proliferación de grupos yihadistas en zonas

**Los gobiernos europeos han tenido que enfrentarse, en los últimos años, con tres retos de seguridad relacionados con la amenaza terrorista: el terrorismo autóctono, los combatientes extranjeros y el ascenso de la extrema derecha violenta.**

de conflicto como Mali, Libia, Siria, Irak, y Yemen permitió que varias organizaciones terroristas –desde el autoproclamado Estado Islámico en Siria e Irak (EI o ISIS, por sus siglas en inglés) hasta Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI), incluyendo a Boko Haram en Níger–

conquistaran y controlaran territorios en estos países. Además de proporcionar recursos económicos, esos territorios conquistados permiten (a quienes los controlan) reclutar a yihadistas dentro y fuera del país. La proclamación del califato por EI en junio de 2014 es sin duda el caso más espectacular al respecto: de los 40.000 combatientes extranjeros que logró atraer hasta finales de 2015, más de 5.000 eran ciudadanos o residentes europeos (The Soufan Group, 2015). Tras el atentado del Museo Judío de Bélgica (24 de mayo de 2014), el primero perpetrado por un combatiente extranjero retornado a Europa, la cuestión de los retornados y de su impacto sobre la amenaza terrorista se convirtió en una prioridad para los servicios de inteligencia europeos. Como se vio en los atentados de París (noviembre de 2015) y Bruselas (marzo de 2016), cabe la posibilidad de que algunos retornados vuelvan expresamente a su país de origen con la intención de perpetrar ataques terroristas (Malet y Hayes, 2020; Renard y Coolsaet, 2018).

El tercer reto está relacionado con la extrema derecha violenta. A nivel global, los ataques terroristas cometidos en nombre de ideologías de extrema derecha violenta (por ejemplo, supremacistas blancos, neonazis, etc.) se incrementaron en un 320% entre 2016 y 2019 (Institute for Economics and Peace, 2020). En Europa, aunque el terrorismo de índole yihadista sigue siendo responsable de la mayoría de los ataques terroristas letales, la amenaza

terrorista de la extrema derecha violenta es una realidad en aumento. Según los informes anuales del Center for Research on Extremism de la Universidad de Oslo, entre 2001 y 2020 hubo una media de cinco ataques terroristas por año en Europa (Aasland Ravndal *et al.*, 2021). En este mismo período, 99 ataques terroristas han sido perpetrados en suelo europeo con consecuencias letales. En los últimos años, en un contexto marcado por la crisis migratoria (2015) y una nueva ola de atentados yihadistas inspirados por EI en Europa, varios países como Bélgica, Francia y Eslovenia han advertido de la emergencia de grupos paramilitares cercanos a la extrema derecha. Dichos grupos pretenden compensar el supuesto laxismo de los estados europeos ante lo que ven como amenazas existenciales para Europa (Europol, 2020:18). Finalmente, la amenaza de la extrema derecha violenta procede también del fenómeno de los combatientes extranjeros en Ucrania. Desde 2014, varios centenares de neonazis y supremacistas blancos europeos se han unido a los más de 15.000 combatientes extranjeros rusos activos en el conflicto del Donbas desde 2014 (The Soufan Group, 2019). En otras palabras, no solo la amenaza terrorista sigue siendo una realidad en Europa, sino que es cada vez más compleja, heterogénea y sofisticada.

El aprendizaje organizativo de las organizaciones terroristas y su evolución táctica y estratégica hace aún más peligrosos los tres retos anteriormente mencionados. Sean yihadistas, de extrema derecha violenta o afiliadas a otras ideologías, las organizaciones terroristas son cada vez más descentralizadas, operan tanto en el mundo real como en el virtual, y atraen a individuos con perfiles cada vez más diversificados. Durante esta última década, Al Qaeda, EI y movimientos transnacionales de extrema derecha han demostrado su capacidad para inspirar a individuos a cometer ataques terroristas en su nombre en ausencia de vínculos orgánicos entre los terroristas y las organizaciones de referencia. Por ejemplo, decenas de individuos en el mundo respondieron al llamamiento del autoproclamado EI a matar a «cualquier ciudadano de los países que forman parte de la coalición anti-Estado Islámico», perpetrando ataques en solitario. Del mismo modo, los autores de algunos atentados terroristas de la extrema derecha violenta –por ejemplo, Québec (2017), Pittsburgh (2018), Christchurch (2019), Poway (2019), el Paso (2019) y Hanau (2020)– han encontrado su inspiración en figuras de referencia a nivel mundial como Anders Breivik, autor de la masacre de Utoya (2011) en Noruega.

**Sean yihadistas, de extrema derecha violenta o afiliadas a otras ideologías, las organizaciones terroristas son cada vez más descentralizadas, operan tanto en el mundo real como en el virtual, y atraen a individuos con perfiles cada vez más diversificados.**

Por otra parte, el uso de canales de difusión cada vez más sofisticados –medios de comunicación encriptados (como Telegram), *Dark web*, agencias de prensa propias, etc.– ha facilitado este doble movimiento de descentralización y globalización. Estas herramientas de propaganda permiten a los grupos terroristas difundir su mensaje de forma masiva más allá de las fronteras, a varios tipos de audiencia y en varios idiomas; lo cual incrementa su visibilidad virtual y contribuye, en última instancia, a facilitar el reclutamiento de voluntarios (Conway, 2017).

En este contexto, las estrategias y políticas europeas para abordar la amenaza terrorista se han adaptado de forma significativa en las dos últimas décadas (Romaniuk, 2015). Bajo el paraguas genérico de la lucha antiterrorista, varios métodos no coercitivos han visto la luz. En Europa, el aumento del terrorismo autóctono de índole yihadista a partir de 2004 –con los atentados del 11 de marzo en Madrid– llevó a los gobiernos a diseñar estrategias no coercitivas para prevenir más atentados de este tipo. En cierta medida, la creciente popularización del concepto de radicalización violenta (o extremismo violento en los países anglosajones), a partir de mediados de los 2000, reflejaba este cambio de paradigma en cuanto a la respuesta que se debe dar al terrorismo. Su gradual adopción por parte de los responsables políticos europeos indica que ya no se trata solamente de impedir la comisión de ataques terroristas, sino que se debe actuar de forma proactiva para evitar que más individuos nutran a los grupos terroristas. Con este nuevo objetivo en mente, el Reino Unido adoptó el programa Contest<sup>1</sup> en 2003 para protegerse de posibles ataques como los del 11-S. Su estructura en cuatro pilares –prevenir la radicalización violenta; perseguir operacional y legalmente a los sospechosos de terrorismo; proteger a la población con medidas de seguridad y preparar la respuesta a los ataques terroristas– fue adoptada con pocas variaciones por la Unión Europea<sup>2</sup>, mientras que países como Francia, España y los Países Bajos igualmente la usaron como modelo de referencia.

A su vez, Estados Unidos también optó por un cambio de paradigma en cuanto al modelo antiterrorista. En 2005, la Administración Bush substituyó el concepto de terrorismo por el de «extremismo violento» y la lucha contra el extremismo violento (*Countering Violent Extremism*) se convirtió en un pilar de la estrategia estadounidense a nivel nacional y global. En paralelo, en el ámbito

---

1. CONTEST: Counter-terrorism strategy.

2. Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo (30 de noviembre de 2005) (en línea) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/ES/pdf>

de la investigación se diseñaron varios intentos de visualización del proceso de radicalización violenta como, por ejemplo, el modelo de radicalización en cuatro etapas de Randy Borum (2003); el modelo de las escaleras del terrorismo de Fathali M. Moghaddam (2005); el modelo de la pirámide de la radicalización de Clark McCauley y Sophia Moskalenko (2008) y el modelo ABC de la radicalización de James Khalil *et al.* (2019). Estos modelos tratan de responder a la pregunta: ¿cómo determinados individuos acaban adoptando una ideología extremista violenta y, en ciertos casos, un comportamiento violento? En la práctica, los decisores políticos, las autoridades y los cuerpos de seguridad los usan para diseñar sus estrategias e intervenciones a distintos niveles (local, regional, nacional, internacional, etc.).

En un contexto marcado por la proliferación de grupos yihadistas en África, Asia y Oriente Medio, son cada vez más los países que adoptan programas y estrategias de lucha contra la radicalización violenta (Kundnani y Ben Hayes, 2018). Es más, la campaña internacional de atentados yihadistas iniciada en 2014 por el grupo Estado Islámico, el fenómeno de los combatientes extranjeros y la ola de atentados cometidos por la extrema derecha violenta han

**En este contexto, las estrategias y políticas europeas para abordar la amenaza terrorista se han adaptado de forma significativa en las dos últimas décadas. Bajo el paraguas genérico de la lucha antiterrorista, varios métodos no coercitivos han visto la luz.**

llevado a varios gobiernos a desarrollar estrategias que les permitan actuar de forma preventiva. Así, complementando las estrategias de lucha contra la radicalización violenta, van emergiendo estrategias cuyo objetivo es prevenir la aparición del fenómeno de la radicalización violenta. Es lo que Naciones Unidas ha llamado prevención del extremismo violento (PEV) y que se ha convertido en una herramienta esencial que ya forma parte de un buen número de estrategias antiterroristas de distintos países, como se observa en este número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* en el marco de la Unión Europea.

A diferencia de la lucha antiterrorista y la lucha contra la radicalización violenta –ambas enfocadas en la amenaza existente–, la PEV se presenta como un concepto que hace referencia a una serie de estrategias, políticas y programas cuya finalidad es evitar que la amenaza de la radicalización violenta aparezca. Además, aunque las estrategias PEV fueron inicialmente diseñadas e implementadas por instituciones encargadas de la seguridad (inteligencia, fuerzas y cuerpos de seguridad, etc.), un número creciente de actores no estatales están desarrollando políticas y programas PEV (organizaciones internacionales, asociaciones locales, ONGD, etc.).

En este contexto, ¿cómo entender la PEV? ¿Es la PEV un pilar de las políticas antiterroristas o constituye un nuevo paradigma de acción contra el extremismo violento? ¿En qué aspectos se diferencia de la lucha antiterrorista? Los 10 artículos del número 128 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* que os presentamos tratan, precisamente, de responder a estas preguntas desde diversas perspectivas teóricas y prácticas. Además de esta introducción, este volumen especial incluye dos artículos temáticos y siete artículos centrados en un caso de estudio.

Alice Martini y Laura Fernández de Mosteyrín detallan la evolución del paradigma antiterrorista que ha llevado a la emergencia de la PEV en Europa y examinan las principales implicaciones políticas y sociales que supone este nuevo concepto. En esta línea, mediante un análisis crítico de las políticas, medidas y estrategias de la Unión Europea, Santina Musolino trata de averiguar si la PEV –como realidad teórica y práctica– constituye un nuevo paradigma o, por lo menos, un nuevo enfoque para abordar el extremismo violento.

**A diferencia de la lucha antiterrorista y la lucha contra la radicalización violenta –ambas enfocadas en la amenaza existente–, la PEV hace referencia a una serie de estrategias, políticas y programas cuya finalidad es evitar que la amenaza de la radicalización violenta aparezca.**

políticas, estrategias y herramientas usadas para prevenir el extremismo violento. Al respecto, Daniel Koehler restituye la larga trayectoria de Alemania en materia de lucha contra la radicalización violenta y demuestra cómo las diversas estrategias emprendidas por las autoridades –desde los programas de reintegración para individuos condenados por terrorismo hasta las estrategias de desradicalización y desvinculación para extremistas violentos– podrían servir de inspiración a otros países europeos. La contribución de Moussa Bourekba se centra en el contexto español y, más específicamente, en las estrategias de lucha contra la radicalización violenta implementadas en este país desde los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004. A continuación, Fatima Lahnait hace un balance crítico de las estrategias nacionales PEV implementadas en Francia desde 2014, y Floris Vermeulen y Koen Visser ofrecen una panorámica de las distintas estrategias utilizadas en los Países Bajos para prevenir y combatir el extremismo violento (P/CEV) antes de esbozar las características principales de la política PEV holandesa. Por su parte, Tahir Abbas analiza la política CEV del Reino Unido –considerado como el país europeo pionero en esta materia– y, en concreto, su principal programa: Prevent.

Finalmente, el monográfico se cierra con dos casos de estudio que ponen el foco en la aplicación de estrategias PEV en dos ámbitos específicos: por una parte, escogiendo una ciudad como caso de estudio, Anabel Rodríguez y Aida

Guillén valoran la relevancia del modelo de Barcelona para el análisis de la polarización social en conflictos vecinales a fin de definir una metodología; por la otra parte, el trabajo de Verónica Yazmín García Morales, Josep Baqués Quesada y Xavier Torrens se dedica al análisis de un proyecto educativo en el marco de la estrategia PEV de la Unesco, cuyo objetivo es abordar la violencia *ustacha* mediante la literatura.

## Referencias bibliográficas

- Aasland Ravndal, Jacob; Thorstensen, Madeleine; Ravik Jupskås, Anders y Mac-  
klin, Graham. *RTV Trend Report 2021. Right-Wing Terrorism and Violence in  
Western Europe, 1990 – 2020*. Universidad de Oslo, C-REX Research Report  
n.º 1, (2021) (en línea) <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/publications/c-rex-reports/2021/rtv-trend-report/c-rex-rtv-trend-report-2021.pdf>
- Borum, Randy. «Understanding the Terrorist Mind-Set». *FBI Law Enforcement  
Bulletin*, vol. 72, n.º 7 (2003), p. 7-10.
- Conway, Maura. «Determining the Role of the Internet in Violent Extremism  
and Terrorism: Six Suggestions for Progressing Research». *Studies in Conflict  
& Terrorism*, vol. 40, n.º 1 (2017), p. 77-98.
- Europol. *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2020*.  
European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, (2020) (en lí-  
nea) <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020>
- Institute for Economics and Peace. *Global Terrorism Index 2020. Measuring the  
impact of terrorism*. Institute for Economics & Peace, (noviembre de 2020)  
(en línea) <https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf>
- Khalil, James; Horgan, John y Zeuthen, Martine. «The Attitudes-Behaviors Co-  
rrective (ABC) Model of Violent Extremism». *Terrorism and Political Violence*,  
(2019) (en línea) <https://doi.org/10.1080/09546553.2019.1699793>
- Kundnani, Arun, y Hayes, Ben. *The Globalisation of Countering Violent Extre-  
mism Policies Undermining Human Rights, Instrumentalising Civil Society*.  
Amsterdam: Transnational Institute, 2018.
- Malet, Daniel y Hayes, Rachel. «Foreign Fighter Returnees: An Indefinite  
Threat?». *Terrorism and Political Violence*, vol. 32, n.º 8 (2020), p. 1.617-  
1.635.
- Mastroe, Caitlin. «Evaluating CVE: Understanding the Recent Changes to the  
United Kingdom's Implementation of Prevent». *Perspectives on Terrorism*, vol.  
10, n.º 2 (2016), p. 50-60.

- McCauley, Clark y Moskalenko, Sophia. «Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism». *Terrorism and Political Violence*, vol. 20, n.º 3 (2008), p. 415-433.
- Moghaddam, Fathali. «The Staircase to Terrorism». *American Psychologist*, vol. 60, n.º 2 (2005), p.161-169.
- Nesser, Petter. *Islamist Terrorism in Europe*. Londres: Hurst Publishers, 2018.
- Pagazaurtundua, Maite. *Le livre noir et blanc du terrorisme*. ALDE y AFVT, (2019) (en línea) <http://www.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2019/03/livreblancnoirterrorisme.pdf>
- Renard, Thomas y Coolsaet, Rik (eds.). *Returnees: Who Are They, Why Are They (not) Coming Back and how Should We Deal with Them? Assessing Policies on Returning Foreign Terrorist Fighters in Belgium, Germany and the Netherlands*. Egmont – The Royal Institute for International Relations, Paper 101, (febrero de 2018) (en línea) [https://aei.pitt.edu/94367/1/egmont.papers.101\\_online\\_v1%2D3.pdf](https://aei.pitt.edu/94367/1/egmont.papers.101_online_v1%2D3.pdf)
- Romaniuk, Peter. *Does CVE Work? Lessons Learned from the Global Effort to Counter Violent Extremism*. Goshen: Global Center, 2015.
- The Soufan Centre. *White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement*. The Soufan Group, reporte, (septiembre de 2019) (en línea) <https://thesoufancenter.org/research/white-supremacy-extremism-the-transnational-rise-of-the-violent-white-supremacist-movement/>
- The Soufan Group. *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*. The Soufan Group, reporte, (diciembre de 2015) (en línea) <https://templatelab.com/foreign-fighters-in-syria-update/>