

PREVENIR EL EXTREMISMO VIOLENTO EN EUROPA **128** APROXIMACIONES, MÉTODOS Y ESTRATEGIAS

Moussa Bourekba y Diego Muro (coord.)

- Del terrorismo al extremismo: las políticas PEV en Europa *Alice Martini y
Laura Fernández de Mosteyrín*
- La PEV en la UE: ¿un nuevo paradigma de acción?
Santina Musolino
- La desradicalización en Alemania
Daniel Koehler
- Detectar para prevenir: la PEV en España
Moussa Bourekba
- La lucha contra la radicalización en Francia
Fatima Lahnait
- La PEV en los Países Bajos: una panorámica
de su *enfoque general* *Floris Vermeulen y
Koen Visser*
- La lucha contra el extremismo violento en el Reino Unido
Tahir Abbas
- Prevención de la polarización social, el racismo
y la xenofobia en conflictos vecinales en Barcelona
Anabel Rodríguez Basanta y
Aida Guillén Lanzarote
- Literatura dialógica en la prevención del extremismo
violento: el discurso de odio ustacha
Verónica Yazmín García
Morales, Josep Baqués
Quesada y Xavier Torrens



ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2021

CLAVES PARA
INTERPRETAR LA
AGENDA GLOBAL

Las nuevas tecnologías ¿Serán fuente de bienestar o motivo de inquietud? ¿Lograremos mantener nuestra privacidad y autonomía en el mundo hiperconectado? La Unión Europea ¿puede salir reforzada de la pandemia de COVID-19? ¿Qué nuevos escenarios geopolíticos se configuran en el mundo en transformación? Estas y otras muchas preguntas encuentran su respuesta en la nueva edición del Anuario Internacional CIDOB, una publicación que en 2021 se centra en tres grandes ejes. En primer lugar, los riesgos y las oportunidades que conllevan las nuevas tecnologías disruptivas en nuestras sociedades. En segundo, la recuperación de Europa tras más de un año de pandemia y su futuro en el orden global. Y en tercer y último lugar, el debate acerca de las nuevas geopolíticas, aparecidas fruto de una multiplicidad de actores internacionales y factores como la globalización, la revolución tecnológica o la emergencia climática. Entrevistas en profundidad, artículos de reflexión e infografías para abordar en profundidad la actualidad, y el futuro, del sistema internacional.

EDITA

CIDOB

Elisabets, 12, 08001

Barcelona

www.cidob.org

DISTRIBUYE

Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis,

08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

CON LAS CONTRIBUCIONES DE:

- | | |
|------------------------------|---|
| Urvashi Aneja | Directora fundadora de Tandem Research e investigadora asociada de Catham House |
| Anna Ayuso | Investigadora sénior, CIDOB |
| Bertrand Badie | Profesor en el Institut d'Études Politiques, París |
| Rosa Balfour | Directora de Carnegie Europe |
| Pascal Boniface | Director del Institut de Relations Internationales et Stratégiques |
| Carme Colomina | Investigadora principal especializada en Unión Europea, desinformación y política global, CIDOB |
| Klaus Dodds | Profesor de Geopolítica, Royal Holloway, University of London |
| Alicia García Herrero | Investigadora sénior asociada de Bruegel e investigadora asociada no residente del Real Instituto Elcano |
| Michele Gilman | Catedrática de Derecho, University of Baltimore |
| Daniel Gros | Miembro del Patronato e investigador distinguido, Center for European Policy Studies (CEPS) |
| Ingrid Guardiola | Profesora de la Universidad de Girona, ensayista, realizadora audiovisual e investigadora cultural |
| Marcello Ienca | Investigador sénior asociado del Departamento de Ciencias de la Salud y Tecnología del ETH Zürich, Suiza |
| Lorena Jaume-Palasi | Directora ejecutiva de Ethical Tech Society |
| Julie Klínger | Profesora del departamento de Geografía y Ciencias Espaciales de la Delaware University |
| Luuk van Middelaar | Historiador y filósofo |
| Scott M. Moore | Director del Programa sobre China e investigador sénior, University of Pennsylvania |
| Eulàlia Rubio Barceló | Investigadora sénior, Jacques Delors Institute, París |
| Eduard Soler i Lecha | Investigador sénior, CIDOB |
| Franck Umbach | Director de investigación, European Cluster for Climate, Energy and Resource Security, University of Bonn |
| Carissa Véliz | Profesora en el Institute for Ethics in AI, Oxford University |
| Rafael Vilasanjuan | Director de análisis y desarrollo de ISGlobal |

revista CIDOB d'
afers
internacionals

PREVENIR EL EXTREMISMO
VIOLENTO EN EUROPA **128**
APROXIMACIONES, MÉTODOS
Y ESTRATEGIAS Septiembre 2021

Coordinadores científicos:
Moussa Bourekba y Diego Muro

Director/*Editor-in-chief*: Pol Morillas
Editora/*Managing Editor*: Elisabet Mañé
Editora de sección/*Section Editor*: Isabel Verdet

Consejo editorial/*Editorial Board*:

Anna Ayuso (CIDOB), Oriol Costa (UAB), Blanca Garcés (CIDOB), Robert Kissack (IBEI),
Marga León (UAB), Salvador Martí Puig (UdG), Jordi Vaquer (OSIFE).

Consejo asesor/*Advisory Board*: Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina Garcia Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (Globernanze); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€

Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)

Impresión: Bookprint/Prodigitalk

ISBN: 978-84-92511-98-3 • **ISSN:** 1133-6595 • **E-ISSN:** 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026
Barcelona www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Revisión por expertos: Héctor Sánchez Margalef

Web y soporte técnico: Silvia Serrano

Suscripciones y envíos: Marta Lizana

Esta revista es miembro de:



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición,
del Ministerio de Cultura y Deporte, para su difusión
en las bibliotecas públicas del Estado, para la totalidad
de los números del año



Patrons de CIDOB



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

“Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra”.

128
Septiembre 2021

ISSN: 1133-6595
ISBN: 978-84-92511-98-3
www.cidob.org

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/ académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

Academic Search Complete-EBSCO

CAHRUS Plus+ (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)

Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana)

DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

DULCINEA (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)

ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)

ESCI-Web of Science (Clarivate Analytics)

IPSA (International Political Science Abstracts)

ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)

Latindex (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)

MIAR (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)

PIO (Periodicals Index Online)

REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)

RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)

Scopus

ULRICH'S (Global serials directory)

Indexada en:
Scopus[®]



Certificada por la FECYT:



Prevenir el extremismo violento en Europa: Aproximaciones, métodos y estrategias

Moussa Bourekba y Diego Muro	7
Introducción: ¿cambio de paradigma? Del antiterrorismo a la prevención del extremismo violento (PEV)	
Alice Martini y Laura Fernández de Mosteyrín	15
Del terrorismo al extremismo: las políticas de prevención del extremismo violento en Europa	
Santina Musolino	39
Las políticas de la UE para la prevención del extremismo violento: ¿un nuevo paradigma de acción?	
Daniel Koehler	59
La desradicalización en Alemania: prevenir y combatir el extremismo violento	
Moussa Bourekba	81
Detectar para prevenir: las estrategias para combatir el extremismo violento en España	
Fatima Lahnait	105
La lucha contra la radicalización en Francia: de la experimentación a la profesionalización	
Floris Vermeulen y Koen Visser	131
Prevención del extremismo violento en los Países Bajos: una panorámica de su <i>enfoque general</i>	
Tahir Abbas	155
El alcance y los límites de la lucha contra el extremismo violento en el Reino Unido	
Anabel Rodríguez Basanta y Aida Guillén Lanzarote	175
Prevención de la polarización social, el racismo y la xenofobia en conflictos vecinales en Barcelona	
Verónica Yazmín García Morales, Josep Baqués Quesada y Xavier Torrens	201
Literatura dialógica en la prevención del extremismo violento: el discurso de odio ustacha	

Reseñas de libros (temas)

Óscar Mateos	225
Violencia política: hacia una comprensión compleja del fenómeno	
Francisco Villacampa Megía	228
La importancia de los estudios multidisciplinares en la lucha contra el terrorismo yihadista	
Ana Aguilera	230
La radicalización violenta en España vista desde sus múltiples perspectivas	
Alfredo Crespo Alcázar	233
Prevención de la radicalización y desradicalización como herramientas al servicio de la seguridad	
Lucía N. Converti	236
Presidentes empresarios en América Latina: interés particular versus interés general	

CONTENTS

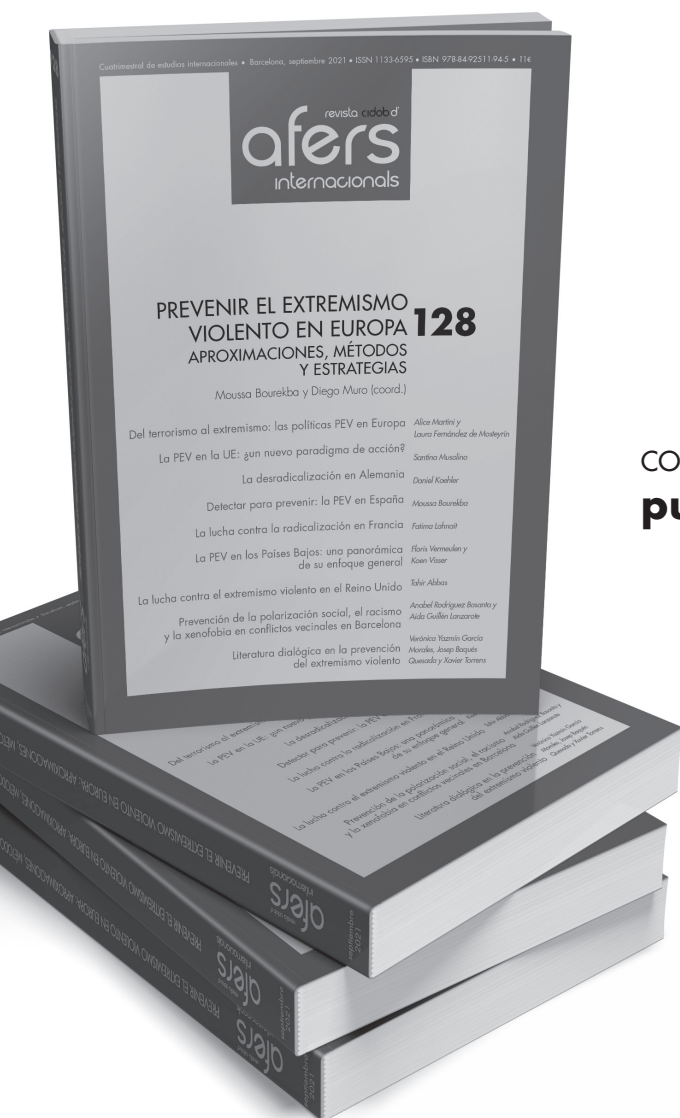
Preventing violent terrorism in Europe: approaches, methods and strategies

Moussa Bourekba and Diego Muro	7
Introduction: a paradigm shift? From counterterrorism to prevention of violent extremism (PVE)	
Alice Martini and Laura Fernández de Mosteyrín	15
From terrorism to extremism: policies for preventing violent extremism in Europe	
Santina Musolino	39
EU policies for preventing violent extremism: a new paradigm for action?	
Daniel Koehler	59
Deradicalisation in Germany: preventing and countering violent extremism	
Moussa Bourekba	81
Detect to prevent: strategies for countering violent extremism in Spain	
Fatima Lahnait	105
Struggle against radicalisation in France: from experimentation to professionalisation	
Floris Vermeulen and Koen Visser	131
Preventing violent extremism in the Netherlands: overview of its broad approach	
Tahir Abbas	155
The scope and limits of combatting violent extremism in the United Kingdom	
Anabel Rodríguez Basanta and Aida Guillén Lanzarote	175
Preventing social polarisation, racism and xenophobia in Barcelona's neighbourhood conflicts	
Verónica Yazmín García Morales, Josep Baqués Quesada y Xavier Torrens	201
Dialogic literature for preventing violent extremism (PVE): Ustaša hate speech	

Book reviews (subjects)

Óscar Mateos	225
Political Violence: towards a complex understanding of the phenomenon	
Francisco Villacampa Megía	228
The Importance of multidisciplinary studies in the struggle against jihadist terrorism	
Ana Aguilera	230
Violent radicalisation in Spain seen from its various perspectives	
Alfredo Crespo Alcázar	233
Prevention of radicalisation and deradicalisation as tools in the service of security	
Lucía N. Converti	236
Entrepreneur presidents in Latin America: private vs general interest	

revista cidob d' afers internacionals



Hazte Suscriptor

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:
publicaciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

- 129 El asilo confinado: el acceso a la protección internacional y la acogida en tiempos de COVID-19
- 130 Derechos humanos y conflictos socioambientales en Áreas Naturales Protegidas de América Latina
- 131 Digitalización de la UE: aportes teóricos y empíricos

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.
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. 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 Contest¹ 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 Europea², 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
- 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/>

Del terrorismo al extremismo: las políticas de prevención del extremismo violento en Europa

From terrorism to extremism: policies for preventing violent extremism in Europe

Alice Martini

Profesora colaboradora asistente, Universidad Pontificia Comillas (Madrid).
amartini@comillas.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0513-4422>

Laura Fernández de Mosteyrín

Profesora ayudante doctora, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
laura.fernandezm@poli.uned.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6040-2832>

Cómo citar este artículo: Alice Martini y Laura Fernández de Mosteyrín. «Del terrorismo al extremismo: las políticas de prevención del extremismo violento en Europa». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 128 (septiembre de 2021), p. 15-37. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.15

Resumen: Este artículo analiza la evolución del paradigma de la estrategia antiterrorista y su manifestación más reciente en Europa: las políticas de prevención del extremismo violento (PEV). A través de una amplia revisión de la literatura que evalúa la PEV a nivel europeo, este artículo se centra en las principales consecuencias políticas y sociales de estas políticas, tal y como están siendo descritas en la literatura académica. La PEV, al centrarse en elementos abstractos e ideológicos —el extremismo— y poner el foco en las ideologías relacionadas con este, da como resultado una política de prevención que penetra y securitiza esferas sociales, domésticas y privadas, al tiempo que incorpora nuevos actores relacionados con la seguridad. Como se mostrará, esta lógica resulta problemática y, en algunos casos, contraproducente.

Palabras clave: prevenir el extremismo violento (PEV), antiterrorismo, prevención, radicalización, Europa

Abstract: This article analyses the evolution of the paradigm of the antiterrorist strategy and its most recent manifestation in Europe: policies for prevention of violent extremism (PVE). By means of a wide-ranging survey of the literature evaluating the PVE at the European level, the article is concerned with the main political and social consequences of these policies as they are described in the academic literature. By focusing on abstract, ideological elements — extremism — and concentrating on the related ideologies, the result of the PVE is a prevention policy that penetrates and securitises social, domestic, and private spheres, while also incorporating new security-related actors. As it will be shown, this logic turns out to be problematic and, in some cases, counterproductive.

Key words: preventing violent extremism (PVE), counter-terrorism, prevention, radicalisation, Europe

Bajo el impulso dado a las políticas antiterroristas después del 11-S, las últimas dos décadas han visto florecer y sofisticarse las estrategias para combatir y prevenir el terrorismo y el extremismo. En este período se han formado consensos colectivos globales inéditos en la historia occidental contemporánea y se han desarrollado instituciones, normas y prácticas de ámbito internacional, global y doméstico en la gran mayoría de países del mundo (Martini, 2021). En un proceso de expansión y dilatación de las definiciones y referentes del terrorismo hacia los conceptos de radicalización y extremismo y de su respuesta, las políticas para combatir el extremismo violento (CEV) y para prevenir el extremismo violento (PEV) se han convertido hoy en una fuerza globalizadora¹. Sintomático de la evolución del antiterrorismo desde 2014, la PEV se ha priorizado en muchos países del mundo, transponiendo el enfoque de la prevención sobre

En un proceso de expansión y dilatación de las definiciones y referentes del terrorismo hacia los conceptos de radicalización y extremismo y de su respuesta, las políticas para combatir el extremismo violento (CEV) y para prevenir el extremismo violento (PEV) se han convertido hoy en una fuerza globalizadora.

contextos nacionales singulares en la Unión Europea (UE) (Martini *et al.*, 2020), incluyendo España (Cano Paños, 2018; Fernández de Mosteyrín y Limón López, 2017).

Este artículo contribuye al debate abierto en este espacio respondiendo a algunas de las preguntas que lo recorren: ¿son las políticas PEV y CEV un pilar de la política antiterrorista o

constituyen un nuevo paradigma de acción contra el extremismo? Argumentamos que las políticas PEV son la versión dilatada, extendida y contextualizada de las políticas antiterroristas en una tercera etapa de la *guerra contra el terrorismo*², así como el resultado del giro preventivo al que esta dio lugar. Son una versión dilatada porque van más allá del acto de violencia para enfocarse en el discurso; no reaccionan, sino que anticipan. Son, asimismo, una versión extendida porque, más allá de la prevención de las agencias de seguridad, de los operadores de la justicia o de los aparatos militares en algunos países, estas políticas tienen vocación de movilizar a la sociedad. Y son contextuales en la medida en la que surgen inicialmente por la necesidad de anticipar la violencia religiosa, pero, en los últimos años, también por afrontar el desafío de adaptarse a otras formas emergentes de extremismo y violencia.

-
1. Por fuerza globalizadora entendemos aquella que establece la transposición de paradigmas a contextos nacionales de enorme diversidad y complejidad bajo una lógica homogeneizadora (Kundnani y Hayes, 2018).
 2. Siendo la primera etapa entre 2001 y 2005 (guerras de Irak y Afganistán) y la segunda entre 2005 y 2015 (*home-grown* y el problema de la radicalización).

Lejos de examinar políticas PEV específicas, este artículo se centra en cómo el paradigma PEV amplía lo que se entiende por antiterrorismo/contraterrorismo a partir de lógicas anticipatorias y preventivas, y examina esta expansión y sus prácticas. El trabajo se construye sobre un examen exhaustivo de la literatura reciente dirigida a evaluar prácticas PEV. Más que en la literatura que formula o mejora modelos de prevención, el interés se dirige a estudios que aportan evidencia sobre sus impactos sociales y políticos. Por un lado, hay acuerdo en que un enfoque estrictamente policial (y más aún militar) no es deseable ni eficaz contra el terrorismo. Sin embargo, por otro lado, una aproximación que moviliza lo social desde la dimensión exclusivamente culturalista, centrada en ideas y valores, también plantea problemas. Y es que, como mostrará este artículo, la implementación de medidas PEV tiene consecuencias sociopolíticas problemáticas y, en algunos casos, también contraproducentes, como la discriminación y estigmatización de comunidades musulmanas e individuos racializados, o la despolitización y alienación de jóvenes en algunos países. Basándonos en la literatura, argumentamos que el paradigma vigente de lucha contra el terrorismo presenta algunas debilidades. Nuestro fin último es señalar estas debilidades y producir un análisis de la PEV con el fin de mejorar nuestro conocimiento de unas políticas que están aún en formulación y escasamente implementadas en España, en comparación con otros países de su entorno³.

Así, tras un breve *excursus* sobre la evolución del antiterrorismo y una reflexión metodológica, ilustraremos los principales cambios que comporta la PEV y señalaremos sus consecuencias sociales y políticas: en primer lugar, abordaremos una crítica paradigmática que subyace a numerosos estudios de los últimos años; en segundo lugar, examinaremos la naturaleza securitaria de los diagnósticos de las políticas y los problemas que plantea la determinación del riesgo; en tercer lugar, analizaremos los ámbitos institucionales y los actores a través de los que se implementan las políticas PEV, para abordar los nuevos espacios y actores que ha generado la PEV, así como la categoría de la resiliencia.

La principal conclusión de nuestro trabajo es que, si bien las estrategias policiales y judiciales que luchan contra el terrorismo siguen siendo un elemento fundamental en la política antiterrorista, la evolución de esta en las dos últimas décadas muestra un proceso de expansión de comportamientos entendidos como amenaza; una anticipación del momento de la intervención (del acto al discurso), una expansión de los actores llamados a la prevención (de lo estatal

3. La precaria implementación de programas PEV en España se explica por factores que no son pertinentes aquí. Ello no implica que no se esté trabajando en la prevención de la radicalización y el extremismo con instrumentos sofisticados que son legados de la lucha contra ETA.

a lo social) y una individualización del riesgo (centrado en individuos y comunidades sospechosas). La literatura examinada permite trazar el mapa de las dinámicas señaladas y arroja luz sobre un proceso de gran interés sociopolítico, al tiempo que muestra las lagunas que el nuevo paradigma enfrenta y sobre las que conviene trabajar para su adaptación a nuevas formas de extremismo y violencia.

La evolución del paradigma: del antiterrorismo a la prevención del extremismo

La preocupación por el extremismo y la ideología que sostienen las acciones terroristas siempre ha estado en la base de las estrategias antiterroristas (Martini, 2021), pero fue con la constatación de la existencia de procesos de radicalización domésticos cuando el extremismo se convirtió en el corazón explicativo de las acciones terroristas (Fernández de Mosteyrín y Limón López, 2017). Los ataques ocurridos en suelo europeo a mediados de los años 2000 desafiaron las explicaciones dominantes de los procesos que operan para convertir en terroristas a individuos occidentalizados. Subyacía la idea de que lo que ocurre en esa *caja negra* de la radicalización era un proceso individual y patológico, idea que se reforzaría a partir de 2014 cuando el antiterrorismo se replantea globalmente ante la emergencia de Estado Islámico y la radicalización de jóvenes en todo el mundo. El antiterrorismo se consolida en ese momento en el espacio individual y de los procesos de radicalización entendidos como conducentes a la violencia (Martini *et al.*, 2020).

Las medidas antiterroristas se centraron en los procesos de radicalización, entendidos como un fenómeno que se puede abortar a través de la neutralización de las ideas que conducen a la radicalización (Schmid, 2013 y 2014; Neumann, 2013). Los principales programas antiterroristas internacionales, regionales y locales priorizaron el pilar de la prevención de la radicalización y del extremismo (Martini *et al.*, 2020). Esto supuso la ampliación, dilatación y extensión del antiterrorismo, al poner el foco no en las manifestaciones de violencia, sino en su anticipación a través de la detección de signos de radicalización ideológica (Baker-Beall *et al.*, 2015). El antiterrorismo entraba, así, en el espacio precriminal (Heath-Kelly, 2017b) y la prevención se convertía en su concepto y práctica claves, cambiando el ámbito de su implementación. Efectivamente, la PEV va más allá del ámbito tradicional de la seguridad y entra en el terreno de lo social, a través de la penetración de nuevos espacios y la movilización y reclutamiento de nuevos actores. Todo ello ha generado cambios en las lógicas de seguridad que se problematizarán en la segunda parte del artículo.

Metodología

Nuestra problematización de la implementación de la PEV se basa en una revisión de la literatura académica producida en los últimos años sobre sus impactos sociopolíticos en Europa. Los 166 trabajos examinados son el resultado de una búsqueda en Web of Science de Clarivate Analytics a través de los términos clave «extremism», «PVE», «CVE» (por sus siglas en inglés) y «*radicalisation/ radicalization*». Adoptamos un filtro ulterior de áreas de conocimiento –específicamente, relaciones internacionales, ciencias políticas, antropología, psicología social, educación– y temporal (2005-2020)⁴. Nos centramos en los trabajos que diagnostican y analizan a fondo el impacto y las consecuencias políticas y sociales de la PEV, filtrándolos a través de este criterio. Además, en el análisis de los artículos pusimos el foco en identificar el diagnóstico del problema, las evidencias aportadas y la crítica de dichas políticas y programas.

La crítica paradigmática: del terrorismo al extremismo

Bajo esta categoría hemos incluido trabajos que examinan el alcance conceptual y general del paradigma PEV, en relación con sus referentes anteriores (prevención de la radicalización y prevención policial del terrorismo). Son trabajos que tienen un marcado corte interdisciplinar que va desde las relaciones internacionales, la sociología y la criminología (Abbas, 2019), a la antropología o las ciencias políticas (Pantucci, 2010), pero también aportaciones que provienen del campo de la sociedad civil (Kundnani, 2012; Qureshi, 2015; Institute of Race Relations, 2010). Aunque hay excepciones (Webber, 2016), más que trabajos empíricos, priman los argumentos conceptuales, la deconstrucción de conceptos, las genealogías y puestas en contexto de estos, y la mayor parte de ellos provienen de los estudios críticos de seguridad y terrorismo, un campo de linaje teórico foucaultiano y cuyo referente epistemológico es el constructivismo. Aunque la búsqueda arrojó también trabajos que estudian casos de otros países y estrategias europeas en sentido amplio (Korn, 2016; Cano Paños, 2018), la

4. Los resultados se triangularon con una búsqueda sin estos filtros para corroborar la selección de la literatura.

mayor parte de la literatura analiza el caso del Reino Unido, en lo específico la estrategia Contest y, particularmente, su pilar Prevent⁵ (Qureshi, 2015; Stevens, 2011; Pantucci, 2010; Institute of Race Relations, 2010; Richards, 2015; Raggi, 2016; Lowe, 2017; Mythen *et al.*, 2019; Abbas, 2019; Boukalas, 2019; Skoczylis y Andrews, 2020), una constatación que refuerza la idea de que hay un paradigma con ejes consensuados y que se traspone de un contexto a otro⁶.

Los análisis evolucionan cronológicamente de la mano del paradigma y su viaje conceptual. Como señala la literatura, los problemas que emergen al analizar de cerca la PEV son, entre otros, los siguientes:

La implementación de medidas PEV tiene consecuencias sociopolíticas problemáticas, entre ellas, la estigmatización de comunidades sospechosas (en concreto, las comunidades musulmanas) y de problemas sociales que se descifran en clave de seguridad.

– La falta de claridad conceptual de los términos empleados y la dificultad que comporta en términos de implementación de la PEV. Esta se presenta con un vocabulario que confunde la prevención de la violencia, la prevención del extremismo y la promoción de valores o la cohesión comunitaria (Kundnani, 2012; Richards, 2015; Lowe, 2017).

- Los riesgos para la vulneración de derechos civiles e, incluso, para la erosión de la democracia a nivel local (Institute of Race Relations, 2010; Pantucci, 2010; Boukalas, 2019; Webber, 2016).
- La falta de transparencia y rendición de cuentas, puesto que no solo es difícil para el ciudadano medio y para el investigador conocer cómo funciona dicha política, sino que la rendición de cuentas, cuando existe, es superficial (Institute of Race Relations, 2010).
- La estigmatización de comunidades sospechosas (en concreto, las comunidades musulmanas) y de problemas sociales que se descifran en clave de seguridad, así como los efectos discriminatorios del lenguaje del extremismo en individuos y poblaciones de origen musulmán (Kundnani, 2012; Qureshi, 2015; Abbas, 2019; Institute of Race Relations, 2010; Thomas, 2009). Ello se revela problemático por su efecto discriminatorio, lo que crea actitudes defensivas y

5. Prevent es el pilar preventivo de la estrategia antiterrorista/contraterrorista del Gobierno británico (Contest) que, junto con el programa Channel, es la base de la política PEV en el Reino Unido.

6. Conviene señalar que el Reino Unido fue pionero en la institucionalización y codificación del paradigma PEV de prevención y también que buena parte de las revistas científicas relevantes son de producción anglosajona. Ello explica en buena medida la hegemonía del caso y de las autorías.

- de rechazo en el seno de las comunidades musulmanas y de resentimiento en las clases obreras *blancas* (Thomas, 2009: 282).
- Y, con su evolución, dilatación y ampliación, la securitización de la política social y la movilización de instituciones de protección social bajo la lógica de la seguridad y del control (Ragazzi, 2016; Mythen *et al.*, 2017). En esta misma línea, y más recientemente, se ha examinado Prevent como una forma de gestión «pacificadora» neoliberal del Estado (Skoczylis y Andrews, 2020; Mythen *et al.*, 2017; Boukalas, 2019; Abbas, 2019).

De la seguridad al riesgo y de la comunidad al individuo

Si bien la primera parte de la «guerra contra el terror» se basó sobre todo en la respuesta policial y militar frente al terrorismo, como heredera de la lógica de la anticipación (*pre-emption*), la PEV se sustenta en su prevención y detección. Por ello, en los últimos años la categoría de *riesgo* ha cobrado una importancia mayor, a pesar de las críticas que ha recibido por su carácter ambiguo e indeterminado. Como en el campo del delito, asistimos a la emergencia de una gestión actuarial en la que el problema no es ya la acción en sí, sino la medición algorítmica de su anticipación y la formulación clara de indicadores que permitan aclarar en qué medida un individuo es suficientemente reconocible como portador de riesgo.

Como los indicadores no son suficientemente obvios, estos deben ser interpretados, lo que deja espacio a la subjetividad o al prejuicio (Pettinger, 2020a y 2020b; Dresser, 2019; Van de Weert y Eijkman, 2019). A nivel práctico, además, a menudo esto genera desacuerdos entre operadores (Onursal y Kirkpatrick, 2019), ya que la lógica algorítmica normaliza de una manera muy problemática la sospecha de comportamientos cotidianos (Heath-Kelly, 2017a) y da lugar cada vez más a una securitización de muchos sectores de la sociedad. Por todo ello, los programas PEV incluyen la formulación de herramientas de detección de riesgo que se construyen sobre los dominios del compromiso/implicación, la intención y la capacidad (Augestad Knudsen, 2021). Asimismo, empieza a emerger una lógica *epidemiológica* de mapeo biopolítico para la protección de población vulnerable (a la radicalización e *ideas tóxicas*), que profundiza en la individualización y la patologización de la radicalización y el extremismo (Heath-Kelly, 2017a) y que, en último extremo, despolitiza cualquier forma de conflicto, securitizando cada vez más la esfera social.

Por otro lado, desde los atentados de Madrid (2004) y Londres (2005), el antiterrorismo se centró en la reformulación de políticas de multiculturalismo (Brighton, 2007), siendo algunos países pioneros, como evidencia la literatura sobre los casos del Reino Unido (Briggs, 2010; Spalek y Weeks, 2017; Ali, 2020; Silverman, 2017), Dinamarca (Lindekilde, 2012), los Países Bajos y Alemania (Vermeulen, 2014; Aiello *et al.*, 2018; Puigvert *et al.*, 2020). El giro mencionado privilegió el ámbito comunitario para la implementación de las estrategias PEV; ampliando los espacios de intervención al nivel municipal, el ámbito privado e incluso el doméstico, así como la incorporación de actores clave y redes de la sociedad civil para la detección temprana de signos de radicalización (Spalek y Weeks, 2017; Silverman, 2017). En distintos países se han desarrollado programas comunitarios cuyos objetivos son, por un lado, la contribución de las organizaciones musulmanas en la detección dentro de sus comunidades y, por el otro, la estimulación de resiliencia (empoderamiento, alianzas estratégicas, contranarrativas, privilegio de voces moderadas, etc.) frente a la radicalización y los mensajes extremistas (Briggs, 2010; Spalek y Weeks, 2017; Ali, 2020; Silverman, 2017). De nuevo, prima el caso del Reino Unido y su estrategia de Contest (pilares Pursue y Prevent), siendo este país el caso paradigmático.

De hecho, la conclusión compartida por los estudios examinados es el foco de estas políticas, más o menos institucionalizadas, en las comunidades musulmanas en general, y no sobre individuos concretos; una dinámica que ha llevado a la construcción de *comunidades sospechosas*, con posibles efectos paradójicos (Vermeulen, 2014). Dado que la prevención de la discriminación racial está bien enfatizada en la literatura (Ali, 2020), el enfoque de sospecha, exclusión y marginación puede redundar en la generación de un caldo de cultivo favorable al reclutamiento (Vermeulen, 2014; Taylor, 2020).

Las estrategias PEV se centran en dos subgrupos diferenciados. Por un lado, securitizan a la categoría de los jóvenes, al considerar el aumento de jóvenes que se unen a grupos extremistas de diferentes ideologías, y al limitar los espacios en los que se pueden expresar ideas políticas sin autocensura (Aiello *et al.*, 2018; Puigvert *et al.*, 2020). Por el otro lado, a través de las iniciativas de empoderamiento, se dirigen a las mujeres musulmanas, cuyas voces *moderadas* en cuanto que actores claves (*gatekeepers*) pueden ser privilegiadas para reforzar la resiliencia en sus comunidades. No obstante, también se ha señalado la fuerza despolitizadora sobre las mujeres que ello conlleva, en la medida en que son construidas como sujetos que quedan fuera de la PEV por considerarse no susceptibles a la radicalización (Rashid, 2016).

Finalmente, la implementación de la PEV en comunidades sospechosas revela rasgos de *gubernamentalidad* que, más que empoderarlos, gobiernan los comportamientos y la autopercepción de individuos *de riesgo* dando forma a los sujetos (Altermark y Nilsson, 2018). Como argumenta Lindekilde (2012) a partir del caso danés, la PEV, a través del apoyo individual, la información, el conocimiento, el

empoderamiento, la vigilancia, la intervención y la antidiscriminación, pretende prevenir la radicalización disciplinando individuos proclives a la violencia en ciudadanos activos y liberales.

Individualización: vulnerabilidad ante el riesgo de extremismo

Centrándose sobre todo en Prevent, aunque con excepciones significativas (Morgades-Bamba *et al.*, 2020), la literatura enfatiza la individualización progresiva que comporta la PEV, que pasa de centrarse en las comunidades sospechosas a hacerlo en los individuos. Esto ocurre a través de discursos biopolíticos de «protección de vulnerables» (Heath-Kelly, 2017a). A pesar de que este giro dilate la PEV a «todos los cuerpos» vulnerables a la contaminación del extremismo, la mayoría de las comunicaciones a la policía son sobre cuerpos racializados (ibídem, 2017b: 300). Heath-Kelly (2013: 397) argumenta que aquí radica la naturaleza performativa y productiva de la PEV, al construir «individuos en riesgo de estar en riesgo».

Por lo tanto, y como señala la literatura, el lenguaje de la vulnerabilidad patologiza ideologías políticas con una fuerza despolitizadora que oculta el hecho de que el terrorismo «implica la perpetración de actos calculados y racionales de violencia» (Richards, 2015: 373), securitizando el derecho a disentir en las comunidades musulmanas (Heath-Kelly, 2013; O'Donnell, 2016; Younis, 2020). Además, la individualización de la responsabilidad permite la implementación de técnicas de gubernamentalidad que tienen como objetivo la adaptación de los sujetos al sistema neoliberal (Skoczyliś y Andrews, 2020) a través de programas fuera de las instituciones antiterroristas y en el marco más amplio de relaciones Estado/ciudadanía (Elshimi, 2015). En conjunto, como plantean Boukalas (2019) y Abbas (2019), la PEV constituye una fuerte intervención del Estado en la sociedad que comporta la formación de subjetividades políticas no liberales, corregidas a liberales.

Rehabilitación y desradicalización

De esta manera, entramos en la lógica de la individualización que se inscribe en las prácticas de rehabilitación, desradicalización o desistimiento. Al respecto, los estudios empíricos, de carácter más sociológico, se centran en países donde estas políticas están más avanzadas –como en el Reino Unido y los Países Bajos–, enfocando los nuevos actores de la PEV: agentes de desradi-

calización (Pettinger, 2020a; Elshimi, 2015), mentores de juventud, trabajadores sociales y funcionarios de primera línea (Van de Weert y Eijkman, 2019 y 2020). Estos trabajos se mueven en dos críticas fundamentales: por un lado, el carácter político y también subjetivo –y en todo caso problemático– de la PEV, que dificulta la implementación. Por el otro lado, y en línea con la subjetividad, la falta de claridad conceptual y de guías, así como de evaluaciones basadas en la evidencia sobre la efectividad de estos programas (Gielen, 2018; Pettinger, 2020a; Elshimi, 2015; Van de Weert y Eijkman, 2019 y 2020). En general, esto se debe a la dificultad de elaborar perfiles de terroristas potenciales o reales, que capten la transformación que los individuos experimentan al incorporarse a la actividad efectiva (Bjørøgo, 2011: 277), o perfiles de *salida* de la violencia (Gielen, 2018) para elaborar directrices de implementación de programas de desradicalización.

Un problema añadido señalado por la literatura es que la desradicalización se desarrolla en el campo de lo precriminal y fuera del sistema de justicia, se centra en individuos que aún no han cometido un delito (Elshimi, 2015), y está orientada no solo a prisiones, sino al ámbito de lo social y, en concreto, a jóvenes individuales (ibídem). Como enfatiza Pettinger (2020), la falta de un marco conceptual claro sitúa estas intervenciones en un espacio en el que la lógica de prevención del riesgo se entrecruza con la lógica del «futuro desconocido» (Van de Weert y Eijkman, 2019; 2020), haciendo la implementación de la PEV muy problemática. Los programas de desradicalización –como, por ejemplo, Channel– funcionan con una lógica algorítmica que categoriza el «riesgo imaginado», normalizando la sospecha de comportamientos cotidianos, precisamente porque están pensados para «el peor de los escenarios» (Pettinger, 2020). Los operadores transforman y negocian lo *desconocido* en *conocible* a través de la búsqueda de indicadores (Pettinger, 2020; Van de Weert y Eijkman, 2019 y 2020), un proceso político en el que, al intentar detectar individuos vulnerables, los hace visibles como sujetos amenazantes; y ello tiene consecuencias políticas para la expresión de determinadas identidades (Martin, 2018).

Nuevos espacios y actores en la prevención del extremismo

En este giro de lo comunitario a lo individual, la literatura también se centra, en buena medida, en nuevos ámbitos de prevención de los que emergen

nuevos actores que exceden a los operadores clásicos del antiterrorismo; entre ellos, los jóvenes y la sociedad civil son especialmente visibles⁷.

Internet y redes sociales

Las estrategias PEV también se centran en las redes sociales, plataformas digitales y posibles canales para la difusión de ideas y narrativas extremistas; canales de financiación, gestión operativa, reclutamiento y acciones de ciberterrorismo (Ganesh y Bright, 2020; Argomaniz, 2015). Inicialmente, la respuesta conjunta de la UE se encaminó en la mejora de las infraestructuras de comunicación (Argomaniz, 2015: 250), pero en los últimos años, la PEV se está orientando más al campo de la «comunicación estratégica» y la moderación de contenido: cómo reducir la exposición de las audiencias a narrativas extremistas, manteniendo a estas en los márgenes y, a la vez, preservando el derecho a la libertad de expresión (Ganesh y Bright, 2020: 6; Mott, 2019: 206). Estas estrategias se ponen en marcha en el espacio virtual, donde también se evidencia la colaboración intersectorial entre actores no solo gubernamentales (agencias policiales) sino también *think tanks*, organizaciones de la sociedad civil y proveedores de Internet y sector privado en general.

Prisiones

Las prisiones como espacios de radicalización son el campo donde posiblemente hay menos cambios en términos de estrategias antiterroristas. Los estudios muestran que se trata de un ámbito institucional y que se sabe poco sobre cómo se están implementando prácticas preventivas, aunque es interesante que haya estudios sobre experiencias pasadas en Irlanda del Norte para evidenciar su naturaleza contraproducente en la prevención del extremismo (Butler, 2020) y sobre el hecho de que algunas prisiones son contextos favorables a una mayor radicalización (Trujillo *et al.*, 2009). El tema de las prisiones emerge, sin duda, como una de las lagunas más significativas en la literatura, aunque cabe destacar que es la categoría donde con más fuerza emerge el estudio del caso de España.

7. Otros actores que son fundamentales en la formulación de RAN (Radicalisation Awareness Network), pero sobre los que la búsqueda no ha arrojado evidencias, son autoridades locales, familias, mujeres y comunidades religiosas.

Escuelas y sistema educativo

El sistema educativo es un ámbito institucional especialmente penetrado por estrategias de prevención del extremismo violento en distintos países (Sukarieh y Tannock, 2016; O'Donnell, 2016; Miah, 2012); especialmente en las universidades (Durodie, 2016). El programa Prevent ha sido pionero en poner en marcha el «deber de prevenir» en el sector público. Lo han implementado Dinamarca (Parker *et al.*, 2020), Suecia (Mattsson y Säljö, 2018), Noruega (Sjøen y Mattsson, 2020), Francia (Sukarieh y Tannock, 2016: 22) y también España (Pano Caños, 2018). Las investigaciones en esta línea se basan en trabajos de campo con funcionarios de primera línea (profesores/as y maestros/as) (Lakhani, 2020; Spiller *et al.*, 2018; Sjøen y Mattsson, 2020) y, algo menos, con estudiantes (Jerome y Elwick, 2019; McGlynn y McDaid, 2019; Kyriacou *et al.*, 2017). Los trabajos se han llevado a cabo desde disciplinas como las relaciones internacionales, la sociología, la política social y la educación, lo que evidencia que su estudio está siendo problematizado en distintos campos.

En conjunto, la literatura muestra una preocupación por la falta de claridad de conceptos y de objetivos, así como por el riesgo de vulneración de los derechos humanos en el ámbito escolar, incluido el derecho de los padres a educar a sus hijos en su religión (Hill, 2019), así como la estigmatización de la población musulmana (Durodie, 2016; Piasecka, 2019). La literatura señala cómo las fusiones escolares entre población minoritaria y mayoritaria por parte de los gobiernos locales –entre las primeras medidas puestas en marcha en el Reino Unido– alimentaron la reacción de la clase obrera *blanca* (Miah, 2012), lo que abrió el espacio a una polarización creciente. A pesar del carácter controvertido de conceptos como *extremismo*, la PEV está movilizando a los educadores como nuevos actores e informantes de la seguridad (Davies, 2016) dentro de los programas Prevent y Channel. Ello da lugar a redes informales de comunicación que incluyen, por un lado, a los responsables de las instituciones educativas y de los servicios sociales y, por el otro, a la Policía o los ayuntamientos (Lakhani, 2020).

Los educadores tienen el «deber de prevenir» (identificar y reportar estudiantes) con efectos de control, despolitización y securitización de sujetos (O'Donnell, 2016). Si, al principio, la literatura señalaba resistencia en el modo en que el profesorado entendía este nuevo rol (Spiller *et al.*, 2018), los estudios más recientes evidencian una aceptación progresiva (Busher *et al.*, 2019). Además, hay trabajos comparativos entre el Reino Unido y Dinamarca que señalan que el profesorado reconoce los signos de radicalización –y, por lo tanto, mostrarían la efectividad de la PEV–. Ello desafiaría el argumento de otros estudios sobre cómo opera la subjetividad y el contexto en la detección de la radicalización (Parker *et al.*, 2020).

En general, la securitización de los espacios educativos produce experiencias de miedo y ansiedad, tanto en el alumnado como entre el profesorado, a la hora de hablar de determinadas cuestiones en el aula. Esto pone en cuestión las bases de la educación y de la construcción del pensamiento crítico, ya que limita la agencia y la autonomía de la juventud (Sjøen y Mattsson, 2020: 218) y neutraliza la posibilidad de entender y discutir temas sensibles, como el terrorismo y el extremismo, sobre los que conviene aprender a argumentar y desafiar (Bryan, 2017; Ramsay, 2017). Asimismo, la vigilancia y la identificación de los jóvenes musulmanes como individuos *en riesgo* llevan a prácticas de autocensura y desafección política (Scott-Baumann, 2017; Kyriacou *et al.*, 2017); lo que viene reforzado por casos de falsos reportes en el Reino Unido, por ejemplo, que han evidenciado el daño que la vigilancia causa en niños menores, cuyas consecuencias son negativas respecto a las percepciones de los jóvenes de origen musulmán sobre la oportunidad y la eficacia de Prevent (Kyriacou *et al.*, 2017).

Así, la educación queda injustamente subordinada a la seguridad (O'Donnell, 2017), rompiendo los pilares de la tradición educativa europea (Sukarieh y Tannock, 2016: 22) y desafiando la concepción de la educación como instrumento de cambio social. Este enfoque obstaculiza, además, prácticas educativas como, por ejemplo, el debate crítico en clase de conceptos controvertidos, que son de vital importancia para afrontar los retos sociales contemporáneos (Mattsson y Säljö, 2018) y desactiva la implicación política de los jóvenes. Además, en ese esfuerzo de «integración de valores» liberales y nacionales que se busca bajo el paraguas general Prevent, los valores democráticos lo son todo, a la vez que se niega la capacidad de desafiar ideas, un elemento integral de la práctica democrática (Wolton, 2017).

Sistemas de salud y protección

En sus manifestaciones más avanzadas, como en el pionero Reino Unido, la PEV ha involucrado en la detección temprana del extremismo también a los profesionales de primera línea de la salud, a fin de detectar posibles señales al respecto (Augestad Knudsen, 2021; Younis, 2020). La literatura, que en este caso se ancla empíricamente en entrevistas con agentes y funcionarios que están al frente del cuidado de personas vulnerables (*safeguarding*), demuestra que la prevención ha entrado en el sistema estatal de salud británico (NHS, National Health Service) incorporando, a través de cursos de formación para la detección y comunicación de la radicalización, a optometristas, dentistas, personal médico y de enfermería (Heath-Kelly, 2017a), etc. La vigilancia de poblaciones enteras bajo lógicas actuariales implementa la práctica antiterrorista también en

el campo del «bienestar y del cuidado» (Heath-Kelly y Strausz, 2018; Augestad Knudsen, 2021), securitizando espacios del Estado de bienestar y movilizándolo actores externos al de la seguridad tradicional.

Sociedades resilientes, individuos resilientes

La *resiliencia* es un tropo de la formulación, la retórica y el despliegue de las políticas PEV, y se basa en una lógica que bascula entre las sociedades resilientes y los individuos resilientes (Stephens y Sieckelinck, 2020). La idea remite al junco que se dobla a fin de no ser quebrado ante la tensión, volviendo siempre a su posición original. En alguna medida, la resiliencia es el opuesto de la radicalización, entendiéndose, de manera hegemónica, como un *escudo* que, además de a las agencias de seguridad y los proveedores de Internet, empodera a las sociedades y los individuos frente a ideologías tóxicas; un escudo necesario para que las democracias sean capaces de promover valores democráticos.

Si bien la connotación positiva de la resiliencia se centra en las fortalezas sociales o individuales, su conceptualización general es normativa, y su práctica prescribe un modelo de ciudadanía que se adapta y acepta la adversidad, más que un agente que puede aspirar a la transformación social (Stephens y Sieckelinck, 2020). A partir de estudios multinivel (internacional, nacional, municipal), y centrados sobre todo en el Reino Unido, los Países Bajos, Bélgica y Canadá, los análisis de su aplicación a las políticas PEV señalan que esta acaba llevando a la securitización del dominio de lo social en relación con el antiterrorismo (por ejemplo, en los sistemas educativo, sanitario y, en general, de protección social). Además de los mecanismos de detección temprana reseñados previamente, bajo la PEV se desarrollan proyectos de formación e intervención para la construcción de resiliencia (empoderamiento, voces privilegiadas, narrativas de moderación) a través de la constitución de comunidades cohesionadas y la intervención de la sociedad civil. Sin embargo, contar con las organizaciones de la sociedad civil, cuando se recurre a categorías vagas y estigmatizantes para las propias comunidades, rompe un elemento fundamental de la cultura política, esto es, la confianza, y dificulta la cooperación (Choudhury, 2017). Al mismo tiempo, como argumenta Gøtzsche-Astrup (2019) examinando el caso danés, hacer de las comunidades un actor de prevención –y objetivo de la política– divide y polariza la sociedad.

Aunque la resiliencia se basa también en la necesidad de disponer de capital social y crear lazos y puentes entre comunidades, la literatura evidencia cómo su lógica se centra, sobre todo, en la promoción y adopción de valores (en el caso

británico, en la promoción de los *British values*), asumiendo la ausencia de estos. Poniendo de manifiesto los límites de estos planteamientos, se ha demostrado empíricamente que los niveles de apoyo a dichos valores eran suficientemente altos entre los jóvenes universitarios sin diferenciación de etnia (Janmaat, 2018); una constatación que desafía la eficacia o la necesidad de programas específicos de promoción de valores, frente a un clima abierto para la discusión política.

Además del nivel comunitario, el marco de la resiliencia se aplica también a lo individual; en concreto, al sector de jóvenes en *riesgo* de radicalización. Ello ha sido ampliamente debatido, quizá porque no se trata de estudiar a los jóvenes *per se*, sino de estudiar con ellos y trabajar en la línea de crear espacios de diálogo a nivel microsociedad para prevenir el extremismo (Puigvert *et al.*, 2020; Aiello *et al.*, 2018) y eludir así los efectos estigmatizadores y alienantes descritos. La pregunta es, quizá, si no es más adecuado, frente a la detección de riesgo, la creación de un marco de respuesta que reconozca a la comunidad y los individuos como actores políticos que, más que «protegerse de ideologías» tóxicas, requieren recursos y canales para desafiar la violencia, la discriminación y la injusticia, ya venga del Estado o de actores no estatales (Stephens y Sieckelinck, 2020).

Conclusiones

Este artículo discute la evolución del paradigma antiterrorista en Europa y su manifestación más reciente: las políticas de prevención del extremismo violento (PEV), señalando sus principales consecuencias allí donde estas se han implementado. Ello se ha llevado a cabo a partir de una revisión de literatura científica y tratando de evidenciar, por un lado, las consecuencias sociopolíticas de los programas que se aplican bajo dicho paradigma y, por el otro, la problematización de dichas consecuencias. De este modo, a partir del análisis de la literatura que evalúa críticamente las políticas PEV, se han podido señalar los grandes cambios que se están produciendo en el antiterrorismo en la última década, así como los desafíos de la política contemporánea de prevención del extremismo violento, teniendo en cuenta que los países desarrollan dichas políticas a distintas velocidades, en contextos sociopolíticos singulares y volátiles, y con fuentes de amenaza también cambiantes.

Una primera conclusión es que se puede hablar de una evolución hacia la prevención de la radicalización y la prevención del extremismo, la cual representa una dilatación y expansión del antiterrorismo, al priorizar los comportamientos y las ideas por encima del acto violento en sí. Los programas que conforman el núcleo duro de la PEV prescriben intervenciones en el ámbito precriminal,

es decir, en el espacio ideológico que potencialmente antecede a la violencia, y funcionan a través de una lógica securitizadora y de cálculo del riesgo. Este giro resulta problemático, ya que conlleva la creciente tendencia a actuar antes de los hechos consumados, en una esfera muy abstracta, donde es necesaria mucha especulación —que puede resultar en discriminación—. En la medida en que no se trabaja con definiciones ni indicadores claros, y teniendo en cuenta que las fuentes de extremismo pueden ser diversas, esta dilatación puede ser desde contraproducente en algunos casos hasta inútil en otros.

Una segunda conclusión se refiere a la práctica de la acción preventiva en el espacio precriminal, en el campo abstracto de las ideas, ya que ello ha conducido a la intervención en los espacios sociales. Aunque implementada de manera diferente en cada contexto, las lógicas de la prevención del extremismo requie-

Los programas que conforman el núcleo duro de la PEV prescriben intervenciones en el ámbito precriminal, es decir, en el espacio ideológico que potencialmente antecede a la violencia, y funcionan a través de una lógica securitizadora y de cálculo del riesgo.

ren de la movilización de actores que van más allá de las instituciones de la seguridad; necesitan penetrar en los sistemas de bienestar y protección, así como en las comunidades musulmanas para detectar el extremismo y producir resiliencia. Para lograrlo, es necesaria la colaboración de un conjunto de actores fuera de

las instituciones de seguridad: personal médico y sanitario, profesionales de la educación, líderes religiosos, trabajadores sociales, etc. Así, se generan redes informales de colaboración que, bajo supervisión de las autoridades del Estado, están hoy, en muchos países, en la primera línea del antiterrorismo. Sin embargo, la securitización de estas esferas distorsiona la función de provisión social y de cuidado, confunde los roles de los funcionarios, puede generar desafección de grupos específicos y no es fácil de trasponer para la prevención de otras formas de extremismo.

La tercera conclusión es que se está produciendo una dinámica de individualización del problema que comporta, por un lado, la patologización del extremismo (entendido en términos de salud mental o abuso ideológico) y, por el otro, la despolitización del sujeto. El concepto de resiliencia despolitiza el extremismo limitando u obstaculizando, para algunos individuos, la práctica política. Asimismo, al enfatizar la detección de la radicalización más allá de las comunidades, en el individuo, las lógicas de la PEV, que se basan en el cálculo del riesgo futuro, se han demostrado estigmatizantes y censurantes para la población musulmana; una dinámica problemática para el ejercicio de los derechos democráticos que puede ser contraproducente para la eficacia de estas políticas, además de dar lugar a una creciente polarización. La

PEV también ha sido criticada por ser un proyecto de gubernamentalidad neoliberal, por sus lógicas de *reestructuración* de los sujetos iliberales en sujetos nopolitizados (musulmanes) y de reforzar la resiliencia de los individuos haciendo que sean más compatibles con las sociedades occidentales, liberales y secularizadas.

Por último, al enfocarse en el nivel individual y las comunidades específicas, con estas políticas PEV se ha perdido no solo una visión más general de lo social y del contexto, de las causas estructurales del extremismo y su naturaleza sociopolítica, sino la posibilidad de diagnosticar problemas más recientes como el auge de la extrema derecha, obstaculizando diagnósticos diferentes y definiciones más holísticas de lo que es el extremismo.

Referencias bibliográficas

- Abbas, Tahir. «Implementing ‘Prevent’ in countering violent extremism in the UK: A left-realist critique». *Critical Social Policy*, vol. 39, n.º 3 (2019), p. 396-412.
- Aiello, Emilia; Puigvert, Lidia y Shubert, Tinka. «Preventing violent radicalization of youth through dialogic evidence-based policies». *International Sociology*, vol. 33, n.º 4 (2018) p. 435-453.
- Ali, Nadya. «Seeing and unseeing Prevent’s racialized borders». *Security Dialogue*, vol. 51, n.º 6 (2020), p. 579-596.
- Altermark, Niklas y Nilsson, Hampus. «Crafting the “well-rounded citizen”: empowerment and the government of counterradicalization». *International Political Sociology*, vol. 12, n.º 1 (2018) p. 53-69.
- Argomaniz, Javier. «European Union responses to terrorist use of the Internet». *Cooperation and Conflict*, vol. 50, n.º 2 (2015), p. 250-268.
- Augestad Knudsen, Rita. «Between vulnerability and risk? Mental health in UK counter-terrorism». *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 13, n.º 1 (2021), p. 43-61.
- Baker-Beall, Christopher; Heath-kelly, Charlotte y Jarvis, Lee (eds.). *Counter-Radicalisation. Critical Perspectives*. Abingdon y Nueva York: Routledge, 2015.
- Bjørge, Tore. «Dreams and disillusionment: engagement in and disengagement from militant extremist groups». *Crime, Law and Social Change*, vol. 55, n.º 4 (2011), p. 277-285.
- Boukalas, Christos. «The Prevent paradox: destroying liberalism in order to protect it». *Crime, Law and Social Change*, vol. 72, n.º 4 (2019), p. 467-482.

- Brighton, Shane. «British Muslims, multiculturalism and UK foreign policy: 'integration' and 'cohesion' in and beyond the state». *International Affairs*, vol. 83, n.º 1 (2007) p. 1-17.
- Briggs, Rachel. «Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom». *International Affairs*, vol. 86, n.º 4 (2010), p. 971-981.
- Bryan, Hazel. «Developing the political citizen: How teachers are navigating the statutory demands of the Counter-Terrorism and Security Act 2015 and the Prevent Duty». *Education, Citizenship and Social Justice*, vol. 12, n.º 3 (2017), p. 213-226.
- Busher, Joel; Choudry, Tufyal y Thomas, Paul. «The enactment of the counterterrorism "Prevent duty" in British schools and colleges: beyond reluctant accommodation or straightforward policy acceptance». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 12, n.º 3 (2019), p. 440-462.
- Butler, Michelle. «Using Specialised Prison Units to Manage Violent Extremists: Lessons from Northern Ireland». *Terrorism and Political Violence*, vol. 32, n.º 3 (2020), p. 539-557.
- Cano Paños, Miguel Ángel. «La lucha contra la amenaza yihadista más allá del Derecho penal: Análisis de los programas de prevención de la radicalización y des-radicalización a nivel europeo». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 4, n.º 2 (2018), p. 177-205.
- Choudhury, Tufyal. «Campaigning on Campus: Student Islamic Societies and Counterterrorism». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 40, n.º 12 (2017), p. 1.004-1.022.
- Davies, Lynn. «Security, Extremism and Education: Safeguarding or Surveillance?». *British Journal of Educational Studies*, vol. 64, n.º 1 (2016), p. 1-19.
- Dresser, Paul. «"Trust your instincts – act!" PREVENT police officers' perspectives of counter-radicalisation reporting thresholds». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 12, n.º 4 (2019), p. 605-628.
- Durodie, Bill. «Securitising Education to Prevent Terrorism or Losing Direction?». *British Journal of Educational Studies*, vol. 64, n.º 1 (2016), p. 21-35.
- Elshimi, Mohammed. «De-radicalisation interventions as technologies of the self: a Foucauldian analysis». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 8, n.º 1 (2015), p. 110-129.
- Fernández de Mosteyrín, Laura y Limón López, Pedro «Paradigmas y prevención del terrorismo: una aproximación al Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV 2015)». *Política y Sociedad*, vol. 54, n.º 3 (2017), p. 805-827.
- Ganesh, Bharath y Bright, Jonathan. «Countering Extremists on Social Media: Challenges for Strategic Communication and Content Moderation». *Policy & Internet*, vol. 12, n.º 1 (2020), p. 6-19.

- Gielen, Amy-Jane. «Exit programmes for female jihadists: A proposal for conducting realistic evaluation of the Dutch approach». *International Sociology*, vol. 33, n.º 4 (2018), p. 454-472.
- Gøtzsche-Astrup, Johan. «Civil society and its outside: Analysing the boundary between civil and uncivil society in the Danish anti-radicalization discourse». *Journal of Civil Society*, vol. 15, n.º 2 (2019), p. 162-177.
- Heath-Kelly, Charlotte. «Counter Terrorism and the Counterfactual: Producing the ‘Radicalisation’ Discourse and the UK PREVENT Strategy». *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 15, n.º 3 (2013), p. 394-415.
- Heath-Kelly, Charlotte. «Algorithmic autoimmunity in the NHS: Radicalisation and the clinic». *Security Dialogue*, vol. 48, n.º 1 (2017a), p. 29-45.
- Heath-Kelly, Charlotte. «The geography of pre-criminal space: epidemiological imaginations of radicalisation risk in the UK Prevent Strategy, 2007–2017». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 10, n.º 2 (2017b), p. 297-319.
- Heath-Kelly, Charlotte y Strausz, Erzsébet. «The banality of counterterrorism “after, after 9/11”? Perspectives on the Prevent duty from the UK health care sector». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 12, n.º 1 (2018), p. 89-109.
- Hill, Ryan. «Counter-Extremism in British Schools: Ensuring Respect for Parents’ Rights Over Their Children’s Religious Upbringing». *British Journal of Educational Studies*, vol. 67, n.º 1 (2019), p. 115-129.
- Institute of Race Relations. «Evidence to the UK parliamentary select committee inquiry on preventing violent extremism». *Race & Class*, vol. 51, n.º 3 (2010), p. 73-80.
- Janmaat, Jan Germen. «Educational influences on young people’s support for fundamental British values». *British Educational Research Journal*, vol. 44, n.º 2 (2018), p. 251-273.
- Jerome, Lee y Elwick, Alex. «Identifying an Educational Response to the Prevent Policy: Student Perspectives on Learning about Terrorism, Extremism and Radicalisation». *British Journal of Educational Studies*, vol. 67, n.º 1 (2019), p. 97-114.
- Korn, Judy. «European CVE Strategies from a Practitioner’s Perspective». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 668, n.º 1 (2016), p. 180-197.
- Kundnani, Arun. «Radicalisation: the journey of a concept». *Race & Class*, vol. 54, n.º 2 (2012), p. 3-25.
- Kundnani, Arun y Hayes, Ben. «The globalisation of Countering Violent Extremism policies. Undermining human rights, instrumentalising civil society». *The Transnational Institute*, (6 de marzo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta:

- 12.04.2021] <https://www.tni.org/en/publication/the-globalisation-of-countering-violent-extremism-policies>
- Kyriacou, Chris; Szczypek Reed, Beatrice; Said, Fatma y Davies, Ian. «British Muslim university students' perceptions of Prevent and its impact on their sense of identity». *Education, Citizenship and Social Justice*, vol. 12, n.º 2 (2017), p. 97-110.
- Lakhani, Suraj. «Social capital and the enactment of prevent duty: an empirical case-study of schools and colleges». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 13, n.º 4 (2020), p. 660-679.
- Lindekilde, Lasse. «Neo-liberal Governing of “Radicals”: Danish Radicalization Prevention Policies and Potential Iatrogenic Effects». *International Journal of Conflict and Violence*, vol. 6, n.º 1 (2012), p. 109-125.
- Lowe, David. «Prevent Strategies: The Problems Associated in Defining Extremism: The Case of the United Kingdom». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 40, n.º 11 (2017), p. 917-933.
- Martin, Thomas. «Identifying potential terrorists: Visuality, security and the Channel project». *Security Dialogue*, vol. 49, n.º 4 (2018), p. 254-271.
- Martini, Alice. *The UN and counter-terrorism. Global Hegemonies, power and identities*. Abingdon: Routledge, 2021.
- Martini, Alice; Ford, Kieran y Jackson, Richard. *Encountering Extremism: Theoretical Issues and Local Challenges*. Manchester: Manchester University Press, 2020.
- Mattsson, Chister y Säljö, Roger. «Violent Extremism, National Security and Prevention. Institutional Discourses and their Implications for Schooling». *British Journal of Educational Studies*, vol. 66, n.º 1 (2018), p. 109-125.
- Mcglynn, Catherine y Mcdaid, Shaun. «Radicalisation and Higher Education: Students' Understanding and Experiences». *Terrorism and Political Violence*, vol. 31, n.º 3 (2019), p. 559-576.
- Miah, Shamim. «School desegregation and the politics of ‘forced integration’». *Race & Class*, vol. 54, n.º 2 (2012), p. 26-38.
- Morgades-Bamba, Clara Isabel; Raynal, Patrick y Chabrol, Henri. «Exploring the Radicalization Process in Young Women». *Terrorism and Political Violence*, vol. 32, n.º 7 (2020), p. 1.439-1.457.
- Mott, Gareth. «A Storm on the Horizon? “Twister” and the Implications of the Blockchain and Peer-to-Peer Social Networks for Online Violent Extremism». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 42, n.º 1-2 (2019), p. 206-227.
- Mythen, Gabe; Walklate, Sandra y Khan, Fatima. «“I’m a Muslim, but I’m not a Terrorist”: Victimization, Risky Identities and the Performance of Safety». *British Journal of Criminology*, vol. 49, n.º 6 (2019), p. 736-754.
- Mythen, Gabe; Walklate, Sandra y Peatfield, Elizabeth-Jane. «Assembling and deconstructing radicalisation in PREVENT: A case of policy-based evidence making?». *Critical Social Policy*, vol. 37, n.º 2 (2017), p. 180-201.

- Neumann, Peter. «The trouble with radicalization». *International Affairs*, vol. 89, n.º 4 (2013), p. 873-893.
- O'Donnell, Aislinn. «Securitisation, Counterterrorism and the Silencing of Dissent: The Educational Implications of Prevent». *British Journal of Educational Studies*, vol. 64, n.º 1 (2016), p. 53-76.
- O'Donnell, Aislinn. «Pedagogical injustice and counter-terrorist education». *Education, Citizenship and Social Justice*, vol. 12, n.º 2 (2017), p. 177-193.
- Onursal, Recep y Kirkpatrick, Daniel. «Is Extremism the 'New' Terrorism? the Convergence of 'Extremism' and 'Terrorism' in British Parliamentary Discourse». *Terrorism and Political Violence*, (2019), p. 1-23.
- Pantucci, Raffaello. «A contest to democracy? How the UK has responded to the current terrorist threat». *Democratization*, vol. 17, n.º 2 (2010), p. 251-271.
- Parker, David; Lindekilde, Lasse y Gøtzsche astrup, Oluf. «Recognising and responding to radicalisation at the 'frontline': Assessing the capability of school teachers to recognise and respond to radicalisation». *British Educational Research Journal*, (2020) (en línea) <https://doi.org/10.1002/berj.3677>
- Pettinger, Tom. «British terrorism preemption: Subjectivity and disjuncture in Channel "de-radicalization" interventions». *The British Journal of Sociology*, vol. 71, (2020a), p. 970-984.
- Pettinger, Tom. «CTS and normativity: the essentials of preemptive counter-terrorism interventions». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 13, n.º 1 (2020b), p. 118-141.
- Piasecka, Shelley. «Performing PREVENT: anti-extremist theatre-in-education in the service of UK counter-terrorism, a Freirean analysis». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 12, n.º 4 (2019), p. 715-734.
- Puigvert, Lúdia; Aiello, Emilia; Oliver, Esther y Ramis-Salas, Mimar. «Grassroots community actors leading the way in the prevention of youth violent radicalization». *PLoS ONE*, vol. 15, n.º 10 (2020), p. 1-29.
- Qureshi, Asim. «PREVENT: creating "radicals" to strengthen anti-Muslim narratives». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 8, n.º 1 (2015), p. 181-191.
- Ragazzi, Francesco. «Suspect community or suspect category? The impact of counter-terrorism as 'policed multiculturalism'». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 4, n.º 5 (2016), p. 724-741.
- Ramsay, Peter. «Is Prevent a safe space?». *Education, Citizenship and Social Justice*, vol. 12, n.º 2 (2017), p. 143-158.
- Rashid, Naaz. *Veiled threats: Representing the Muslim woman in public policy discourses*. Bristol: Policy Press, 2016.
- Richards, Anthony. «From terrorism to 'radicalization' to 'extremism': counter-terrorism imperative or loss of focus?». *International Affairs*, vol. 91, n.º 2 (2015), p. 371-380.

- Schmid, Alex. «Radicalisation, De-radicalisation and counter-radicalisation: a conceptual discussion and literature review». *International Centre for Counter-Terrorism - The Hague*, Research Paper, (marzo de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 14.04.2021] <http://www.icct.nl/app/uploads/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf>
- Schmid, Alex. «Violent and Non-Violent Extremism: Two sides of the same coin? ». *International Centre for Counter-Terrorism - The Hague*, Research Paper, (mayo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 14.04.2021] <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Violent-Non-Violent-Extremism-May-2014.pdf>
- Scott-Baumann, Alison. «Ideology, utopia and Islam on campus: How to free speech a little from its own terrors». *Education, Citizenship and Social Justice*, vol. 12, n.º 2 (2017), p. 159-176.
- Silverman, Tanya. «U.K. Foreign Fighters to Syria and Iraq: The Need for a Real Community Engagement Approach». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 40, n.º 12 (2017), p. 1.091-1.107.
- Sjøen, Martin y Mattson, Christer. «Preventing radicalisation in Norwegian schools: how teachers respond to counter-radicalisation efforts». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 13, n.º 2 (2020), p. 218-236.
- Skoczylis, Joshua y Andrews, Sam. «A conceptual critique of Prevent: Can Prevent be saved? No, but...». *Critical Social Policy*, vol. 40, n.º 3 (2020), p. 350-369.
- Spalek, Basia y Weeks, Douglas. «The Role of Communities in Counterterrorism: Analyzing Policy and Exploring Psychotherapeutic Approaches within Community Settings». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 40, n.º 12 (2017), p. 991-1.003.
- Spiller, Keith; Awan, Imran y Whiting, Anrew. «‘What does terrorism look like?’: university lecturers’ interpretations of their Prevent duties and tackling extremism in UK universities». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 11, n.º 1 (2018), p. 130-150.
- Stephens, William. y Sieckelinck, Stijn. «Being resilient to radicalisation in PEV policy: a critical examination». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 13, n.º 1 (2020), p. 142-165.
- Stevens, David. «Reasons to be Fearful, One, Two, Three: The ‘Preventing Violent Extremism’ Agenda». *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 13, n.º 2 (2011), p. 165-188.
- Sukarieh, Mayssoun. y Tannock, Stuart «The deradicalisation of education: terror, youth and the assault on learning». *Race & Class*, vol. 57, n.º 4 (2016), p. 22-38.

- Taylor, Joal. «'Suspect Categories,' Alienation and Counterterrorism: Critically Assessing PREVENT in the UK». *Terrorism and Political Violence*, vol. 32, n.º 4 (2020), p. 851-873.
- Thomas, Paul. «Between Two Stools? The Government's 'Preventing Violent Extremism' Agenda». *The Political Quarterly*, vol. 80, n.º 2 (2009), p. 282-291.
- Thomas, Paul; Grossmann, Michele; Christmann, Kris y Miah, Shamim. «Community reporting on violent extremism by "intimates": emergent findings from international evidence». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 13, n.º 4 (2020), p. 638-659.
- Trujillo, Humberto; Jordán, Javier; Gutiérrez, José y González-Cabrera, Joaquín. «Radicalization in Prisons? Field Research in 25 Spanish Prisons». *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, n.º 4 (2009), p. 558-579.
- Van de Weert, Annemarie y Eijkman, Quirine. «Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: a youth worker's perspective». *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 11, n.º 3 (2019), p. 191-214.
- Van de Weert, Annemarie y Eijkman, Quirine. «Early detection of extremism? The local security professional on assessment of potential threats posed by youth». *Crime, Law and Social Change*, vol. 73, n.º 5 (2020), p. 491-507.
- Vermeulen, Floris. «Suspect Communities—Targeting Violent Extremism at the Local Level: Policies of Engagement in Amsterdam, Berlin, and London». *Terrorism and Political Violence*, vol. 26, n.º 2 (2014), p. 286-306.
- Webber, Frances. «The inversion of accountability». *Race & Class*, vol. 58, n.º 2 (2016), p. 55-63.
- Wolton, Suke. «The contradiction in the *Prevent Duty*: Democracy vs 'British values'». *Education, Citizenship and Social Justice*, vol. 12, n.º 2 (2017), p. 123-142.
- Younis, Tarek. «The psychologisation of counter-extremism: unpacking PREVENT». *Race & Class*, vol. 62, n.º 3 (2020), p. 37-60.

**AHORA MISMO,
SEGURAMENTE
ESTÉS PENSANDO.**



**ENCANTADOS
DE RECONOCERTE.**

CLAVES

LA REVISTA DE PENSAMIENTO CRÍTICO
Y AGITACIÓN CULTURAL

A la venta en quioscos, librerías, Claves.kioskoymas.com
Suscripciones: 914 400 499 / suscripciones@prisarevistas.com

Las políticas de la UE para la prevención del extremismo violento: ¿un nuevo paradigma de acción?

EU policies for preventing violent extremism: a new paradigm for action?

Santina Musolino

Investigadora posdoctoral en Sociología, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Roma III. santina.musolino@uniroma3.it. ORCID: <http://orcid.org/0003-1347-0688>

Cómo citar este artículo: Musolino, Santina. «Las políticas de la UE para la prevención del extremismo violento: ¿un nuevo paradigma de acción?». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 128 (septiembre de 2021), p. 39-57. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.39

Resumen: Este artículo presenta una perspectiva supranacional de la prevención del extremismo violento (PEV) a fin de averiguar si se puede identificar un nuevo paradigma de acción. Para ello, se hace un análisis crítico de las políticas, las medidas y las estrategias de la UE desarrolladas en el contexto de las amenazas y los retos que plantean la radicalización y el extremismo violento; se examina cómo el enfoque adoptado por la UE, originado en su estrategia antiterrorista de 2005, ha conllevado la necesidad de crear herramientas, estrategias, programas y redes para inspirar y alentar a los estados miembros a elaborar políticas e instrumentos dirigidos a prevenir y combatir la radicalización que puede conducir al extremismo violento; y, finalmente, se formula la hipótesis de que la adopción de dicho «enfoque blando» probablemente determinará una ampliación a largo plazo de las estrategias y las medidas más allá del marco securitario.

Palabras clave: Unión Europea, radicalización, prevención del extremismo violento (PEV), terrorismo

Abstract: This article presents a supranational perspective on the prevention of violent extremism (PEV) with the aim of ascertaining whether a new paradigm for action can be identified. To this end, it critically analyses EU policies, measures, and strategies that have been established in the context of the threats and challenges posed by radicalisation and violent extremism. It explores how the approach adopted by the EU, originating in its 2005 antiterrorist strategy, has entailed the need to create tools, strategies, programmes, and networks to inspire and encourage member states to produce policies and instruments in order to prevent and combat radicalisation which could lead to violent extremism. Finally, it formulates the hypothesis that adopting this “soft approach” will probably influence, in the long term, strategies and measures that go beyond the security framework.

Key words: European Union, radicalisation, preventing violent extremism (PVE), terrorism

Este artículo presenta una perspectiva supranacional sobre la prevención del extremismo violento (PEV), en un intento por dilucidar si se puede identificar la esencia de un nuevo paradigma de acción. Para ello, el punto de partida será un análisis crítico de las políticas, las medidas y las estrategias de la Unión Europea (UE) elaboradas en el contexto de las amenazas y los retos que plantean la radicalización y el extremismo violento. De hecho, no es posible analizar los pasos que ha dado la UE hacia un enfoque más preventivo sin tener en consideración el marco de sus iniciativas antiterroristas. La revisión crítica y el análisis del «estado de la cuestión» se realizarán partiendo de documentos oficiales elaborados por la UE y la literatura científica sobre el tema. El uso de estas fuentes secundarias se complementará con la integración de los resultados empíricos del proyecto TRIVALENT (Horizon 2020)¹, los cuales constituyen el grueso de las fuentes primarias. Asimismo, este artículo examina cómo el enfoque de la UE para el terrorismo, la radicalización y el extremismo violento (que tuvo su origen en la estrategia antiterrorista de la UE de 2005 y, posteriormente, se consolidó en la Agenda Europea sobre Seguridad de 2015) ha acarreado la necesidad de crear herramientas, estrategias, programas y redes para inspirar y alentar a los estados miembros a elaborar políticas e instrumentos nacionales y/o locales destinados a prevenir y combatir la radicalización que puede conducir al extremismo violento. En este contexto, como se verá, la Red de Sensibilización sobre la Radicalización (RAN, por sus siglas en inglés)² se ha convertido en el principal actor de la UE que desarrolla acciones de ámbito europeo para mejorar la sensibilización, el conocimiento y las habilidades en diferentes campos relacionados con la dimensión preventiva: la comprensión de la radicalización y el extremismo violento, el intercambio de información entre agencias, la formación de profesionales para responder a la amenaza del extremismo violento antes de que se vuelva evidente, así como la implicación de los jóvenes en el trabajo de PEV. Por último, en las conclusiones de este artículo se asume y argumenta que la adopción de este «enfoque blando» probablemente determinará, a largo plazo, una ampliación de las estrategias y las medidas más allá de un marco motivado por la seguridad y, por ende, las condiciones que podrían crearse para el surgimiento de un nuevo paradigma de acción.

1. TRIVALENT (Terrorism pReventIon Via rAdicaLisation countEr-NarraTive). Para más información, véase: <https://trivalent-project.eu/>

2. Véase: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en

Los antecedentes de la PEV

Los acontecimientos del 11 de septiembre (11-S) del año 2001 marcaron un punto de inflexión en la historia de la política antiterrorista europea: el terrorismo y la radicalización violenta se convirtieron en grandes preocupaciones para la UE y sus estados miembros. A raíz de este suceso, los estados miembros se percataron de que se enfrentaban a una amenaza terrorista colectiva. Fue un momento crucial que sentó las bases para el desarrollo de una política antiterrorista comunitaria. La posterior institucionalización de esta cooperación (especialmente con el establecimiento de la orden europea de detención y entrega –euroorden–, de la figura del coordinador para la lucha antiterrorista y del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo en el seno de Europol) ha contribuido a la «rutinización» (Kaunert y Leonard, 2019; Sperling y Webber, 2019) de las prácticas antiterroristas en la Unión. En una reunión extraordinaria celebrada el 21 de septiembre de 2001, 10 días después de los ataques contra el World Trade Centre y el Pentágono, el Consejo Europeo declaró la lucha contra el terrorismo como objetivo prioritario de la UE (Consejo Europeo, 2001). En particular, fueron dos encuentros del Consejo Europeo, la sesión extraordinaria en Bruselas y otra reunión informal en Gante, el 19 de octubre de 2001, las que marcaron el inicio de una larga lista de reuniones y la denominada Hoja de Ruta Antiterrorista: un plan de acciones concretas antiterroristas para la UE.

De hecho, la agenda antiterrorista de la UE se ha visto «en gran medida motivada por una sucesión de crisis» (Backman y Rhinard, 2018; Davis Cross, 2017a) y ha estado altamente influenciada por varios acontecimientos graves: el 11-S de 2001, los atentados con bombas de Madrid (2004) y Londres (2005), el surgimiento de Estado Islámico (o ISIS, por sus siglas en inglés de Estado Islámico en Irak y Siria), los ataques terroristas de Francia en 2015 y 2016, los de Bruselas y Berlín en 2016, así como el de Estrasburgo en diciembre de 2018. Aunque desde el atentado del 11-S ha existido un consenso cada vez mayor en la UE sobre la percepción de la amenaza terrorista, ello solo se materializó en una política europea de lucha contra el terrorismo entre 2004 y 2005. Así, fueron los atentados de Madrid y Londres de 2004 y 2005, respectivamente, los que incitaron a la UE a desarrollar iniciativas para comprender mejor la causa fundamental del terrorismo, lo que acarrió una importante transformación de

La agenda antiterrorista de la UE se ha visto en gran medida motivada por una sucesión de crisis y altamente influenciada por varios acontecimientos graves: el 11-S de 2001, los atentados de Madrid (2004) y Londres (2005), el surgimiento de Estado Islámico, los ataques terroristas de Francia en 2015 y 2016, los de Bruselas y Berlín en 2016, así como el de Estrasburgo en diciembre de 2018.

la percepción de la amenaza terrorista en el viejo continente: se pasó de poner el foco prácticamente solo en Al Qaeda –predominante justo después del 11-S– a centrarse en el terrorismo doméstico (*home-grown terrorism*) a consecuencia de «procesos de radicalización y reclutamiento con fines terroristas en el seno de la UE» (Bures, 2011). En 2008, la enmienda a la Decisión Marco 2002/475/JHA5 (Consejo Europeo, 2002) añadió varias acciones más a la lista de actos criminales que ya estaban tipificados como tales y pasó a poner el foco en los actos de preparación de dichos delitos y en la incitación al terrorismo. Es más, hizo hincapié en la importancia de reconsiderar el potencial de la acción preventiva. La adopción de la Estrategia de Seguridad Interior en Acción de la UE en 2010 y la creación, en 2011, de la RAN subrayaron la importancia de crear una red que reuniera a expertos de primera línea de varios estados miembros de la UE.

Los acontecimientos que marcaron los años sucesivos (guerra civil en Siria, ascenso de Estado Islámico, así como nuevas ofensivas terroristas) forzaron a la UE a reconsiderar sus políticas de lucha contra el terrorismo debido a otro cambio en la percepción de la amenaza terrorista y al surgimiento de nuevos retos, el primero de los cuales fue la gestión del fenómeno de los denominados combatientes extranjeros (Bures, 2020). Al respecto, la guerra civil de Siria y el surgimiento de Estado Islámico atrajeron a un gran número de individuos que se desplazaron a la zona desde todo el mundo –incluyendo Europa– para tomar parte en el conflicto. La nueva amenaza que planteaban los combatientes extranjeros retornados se materializó dramáticamente en una serie de atentados terroristas perpetrados en la UE entre 2015 y 2017, incitando a todos los estados miembros a concebir nuevas medidas antiterroristas. En concreto, el ataque contra la redacción del semanario satírico *Charlie Hebdo* en París, el 7 de enero de 2015, motivó al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de la UE a publicar la Declaración de Riga (Consejo Europeo, 2015), que identificaba el terrorismo, la radicalización, el reclutamiento y la financiación del terrorismo como algunas de las principales amenazas a la seguridad interna de la Unión. Como respuesta a los cambios en la amenaza terrorista, en diciembre de 2015 la Comisión Europea (COM 2015) propuso la adopción de una nueva directiva para combatir el terrorismo, que fue diseñada para reforzar las decisiones marco y tipificar nuevos actos criminales que abordarían el fenómeno de los combatientes extranjeros retornados.

Tras otro ataque perpetrado en París el 13 de noviembre de 2015 –la masacre de la sala Bataclan–, el más mortífero de la UE desde el atentado de Madrid de 2004, y los atentados suicidas con bombas del 22 de marzo de 2016, que tuvieron lugar en el aeropuerto de Bruselas y en la estación de metro Maalbeek, situada en el Barrio Europeo de la capital belga, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) propuso nuevas políticas cuyo objetivo se centraba claramente en reforzar las fronteras europeas en las relaciones exteriores, a pesar de la creciente ola de nacionalismo ex-

tremista de algunos estados miembros. Estos graves episodios y los que ocurrieron posteriormente (los atentados de Niza en julio de 2016 y del mercadillo navideño de Berlín en diciembre de 2016) parecían demostrar una nueva mutación de la amenaza para los ciudadanos de la UE: la aparición del fenómeno del lobo solitario y la «armamentización de la vida cotidiana» (DG IPOL, 2017: 36).

La UE y la política de prevención: una revisión crítica³

La estrategia antiterrorista sigue formando parte de una «arquitectura de seguridad de la UE» más amplia (EPRS, 2018), pero la elaboración de las políticas en este ámbito también se ha visto influenciada por otras estrategias generales. Algunos elementos de «la lucha polifacética contra el terrorismo» (Argomaniz *et al.*, 2015: 192) de la UE incluyen el intercambio de información entre la policía y las agencias de inteligencia, el desarrollo de acción exterior, la gestión de amenazas complejas y desastres naturales, el control de las fronteras europeas, la lucha contra el reclutamiento con fines terroristas y la financiación del terrorismo, así como la elaboración de leyes antiterroristas.

Puesto que uno de los cuatro pilares de la estrategia antiterrorista de la UE es la prevención, la prevención de la radicalización se considera un aspecto importante del enfoque general de la UE para combatir el terrorismo y luchar contra la radicalización y el extremismo violento. En este sentido, se han desarrollado varios programas y estrategias, los cuales incluyen «una estrategia especial de la UE para combatir la radicalización y el reclutamiento con fines terroristas, una estrategia de comunicación con los medios de comunicación, un proyecto de verificación web (*Check-the-Web project*) y un programa comunitario de empoderamiento de la sociedad civil para toda la UE» (DG IPOL, 2017: 63). Sin embargo, por lo que respecta a la gestión y dirección, la prevención de la radicalización se considera «un ámbito que es competencia de los estados miembros» (ibídem). Como ya se ha comentado, en el seno de la UE, se crearon varias herramientas, estrategias, programas, redes y plataformas para inspirar y alentar a los estados miembros a desarrollar políticas e instrumentos nacionales

3. Esta sección se basa, en parte, en el contenido de una publicación anterior de la autora: «The European Union And The Preventing Radicalization And Terrorism Policy», en Maniscalco y Rosato (2019).

y/o locales. La RAN puede considerarse como «el actor principal establecido para hacer el seguimiento de los objetivos de la UE, y funciona como una red para intercambiar experiencias, recoger buenas prácticas y ofrecer formación al personal de primera línea» (DG IPOL, 2017: 64).

Un ámbito importante incluido en la dimensión de las medidas preventivas es el que se refiere a las medidas y las herramientas para la recogida de datos, el acceso a bases de datos y el intercambio de información. La UE ha creado diversas estructuras con el objetivo de permitir la recogida de datos, la cooperación operativa y el intercambio de información respecto a inteligencia, fuerzas de seguridad y justicia. Por medio de una decisión del Consejo Europeo de 2002, se creó un importante organismo para el área de la cooperación operativa y el orden público: la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial

Puesto que uno de los cuatro pilares de la estrategia antiterrorista de la UE es la prevención, la prevención de la radicalización se considera un aspecto importante del enfoque general de la UE para combatir el terrorismo y luchar contra la radicalización y el extremismo violento.

Penal (Eurojust), que pretende estimular y mejorar la coordinación de las investigaciones y las actuaciones judiciales en casos con conexiones entre dos o más estados miembros. En 2004, la Decisión del Consejo 2004/512/CE estableció el Sistema de Información de Visados (VIS, por sus siglas en inglés) para po-

sibilitar el tratamiento de datos referidos a ciudadanos de terceros países que solicitan visados para estancias cortas o viajes a estados miembros del espacio Schengen. El VIS permite el intercambio de información sobre visados entre los estados miembros para establecer una política común de visados. La Decisión Marco 2006/960/JAI (también conocida como «iniciativa sueca») establece las reglas para que las autoridades policiales de los estados miembros simplifiquen y hagan más efectivo el intercambio de información para detectar, prevenir e investigar delitos y llevar a cabo operaciones de inteligencia en materia criminal.

En 2009⁴ se creó la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), para ayudar a los estados miembros a abordar una serie de delitos concretos, entre ellos el terrorismo, así como para recopilar, almacenar, tratar, analizar e intercambiar información y facilitar la cooperación operativa a través de los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI). Asimismo, Europol aporta

4. En virtud de la Decisión del Consejo adoptada en 2009, Europol se convirtió en una agencia de la UE financiada con el presupuesto de la Unión. V´rdr: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52013PC0173>

conocimiento especializado en materia de seguridad y orden público a los estados miembros y evalúa las amenazas, además de realizar análisis estratégicos y operativos e informes de situación, como la publicación anual TE-SAT sobre la situación y las tendencias del terrorismo. Para reforzar los esfuerzos antiterroristas de Europol, en enero de 2016 se creó el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (CELT), cuyos objetivos son los siguientes: abordar el tema de los combatientes extranjeros, compartir inteligencia y conocimiento especializado sobre la financiación del terrorismo entre los estados miembros, luchar contra el tráfico ilegal de armas, potenciar la cooperación internacional entre las autoridades de lucha antiterrorista, así como monitorear y proponer medidas preventivas contra el extremismo y la propaganda terrorista en línea. Esta última y fundamental función preventiva la lleva a cabo la Unidad de Referencias de Internet (IRU) de la UE, que inició su actividad en julio de 2015 y cuya misión es «relacionar la faceta virtual del terrorismo con su naturaleza física, vinculando las funciones de prevención y de investigación» (Europol, 2019). El papel de la IRU es identificar a los individuos que divulgan propaganda terrorista y limitar la accesibilidad al contenido en línea de cariz terrorista proporcionando a los estados miembros «capacidad resolutiva resiliente». Además, esta unidad ofrece apoyo a la investigación basada en Internet a fin de responder a las necesidades operativas de los estados miembros.

En este contexto, en los últimos años se han producido avances interesantes en el seno de la UE. Además de la evolución del CELT de Europol, se mejoró el grupo antiterrorista (CTG, por sus siglas en inglés) en 2016 con la creación de una plataforma común para el intercambio de información entre los servicios de seguridad de los estados miembros. En general, la creación del CTG y del CELT de Europol puede considerarse un ejemplo concreto de que la cooperación en la lucha contra el terrorismo está cada vez más institucionalizada en la Unión. Como han destacado recientemente Kaunert y Léonard (2019), ello ha contribuido a la «rutinización de las prácticas de lucha antiterrorista de la UE». Para garantizar el control de sus fronteras exteriores y apoyar la gestión de la migración, la UE (siempre desde una perspectiva preventiva) ha creado herramientas y ha establecido medidas concretas. En el año 2003, se creó el Eurodac (acrónimo en inglés de Dactiloscopía Europea), la base de datos europea de huellas dactilares destinada a identificar a los solicitantes de asilo y a las personas que cruzan la frontera de manera irregular. Asimismo, en octubre de 2013, se adoptó una regulación que establecía el sistema de vigilancia de las fronteras exteriores, Eurosur, un marco de intercambio de información para sensibilizar sobre la situación en toda la UE y detectar, prevenir y combatir la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza, así como salvar vidas de inmigrantes en las fronteras exteriores de los estados miembros.

En marzo de 2017 se dio otro paso para «garantizar y mantener un espacio de libertad, seguridad y justicia», cuando los estados miembros suscribieron la Declaración de Roma (la denominada Agenda de Roma), que invitaba a la UE a tomar medidas sobre inmigración, terrorismo, desarrollo socioeconómico, seguridad y defensa, y medio ambiente (Sperling y Webber, 2019). Una de las leyes importantes adoptadas recientemente por la UE es la Directiva (UE) 2017/541, aprobada sobre la base del artículo 83 (antiguo artículo 31 del TUE)⁵ y considerada necesaria para adaptar el marco legal de la UE al cambiante contexto jurídico internacional, teniendo en cuenta, especialmente, la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2178 (2014) y el Protocolo adicional al Convenio de Prevención del Terrorismo del Consejo de Europa. Las intervenciones, las medidas y los instrumentos diseñados y creados para combatir el terrorismo y la radicalización pueden

En los últimos años, ha aumentado la sensibilización sobre la radicalización en Internet. En este sentido, en 2015, la Comisión Europea lanzó el Foro de Internet de la UE con el objetivo de acabar con el uso ilícito de este espacio por parte de grupos terroristas internacionales.

situarse en la *intersección* entre las medidas preventivas y las represivas.

En los últimos años, ha aumentado la sensibilización sobre la radicalización en Internet. En este sentido, en 2015, la Comisión Europea lanzó el Foro de Internet de la UE con el objetivo de acabar con el uso ilícito de este espacio por parte de grupos

terroristas internacionales, así como para aportar un marco para una cooperación voluntaria y eficiente con la industria de Internet con el fin de controlar el contenido terrorista en línea. Basándose en el trabajo continuo realizado en el marco del Foro de Internet de la UE, el 1 de marzo de 2018, la Comisión recomendó una batería de medidas operativas urgentes que las plataformas digitales y los estados miembros debían tomar. En esta línea, la IRU trabaja para anticipar y prevenir el abuso terrorista de dichas plataformas: identifica contenido terrorista, brinda apoyo operativo y realiza análisis para los estados miembros. En el marco de la lucha contra la radicalización en línea, la creación de contranarrativas en línea se ha convertido en un asunto capital. Para divulgar narrativas alternativas, la Comisión Europea decidió apoyar a socios de la sociedad civil a través del Programa de Empoderamiento de la Sociedad Civil. Al amparo de este programa, la Comisión financia campañas que aportan relatos alternativos a la propaganda

5. Véase la Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (European Union, 2012); tercera parte: Políticas y acciones internas de la Unión; título v: Espacio de libertad, seguridad y justicia; cap. 4: Cooperación judicial en materia penal; art. 83 (antiguo art. 31 TUE).

terrorista y que fomentan derechos y valores fundamentales. Sobre este último aspecto, en enero de 2018, la Comisión propuso la Recomendación del Consejo relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza (COM 2016), con el objetivo de asegurar que los jóvenes entienden la importancia de los valores comunes y así reforzar la cohesión social y contribuir a luchar contra el auge del extremismo, el populismo, la xenofobia y la difusión de desinformación, principalmente en la red.

Un análisis de la situación actual de la estrategia de lucha contra la radicalización de la UE revela nuevas tendencias también en la seguridad internacional contemporánea. Algunas de las más relevantes son la predominancia de las estrategias preventivas, el «nexo delincuencia-terrorismo» (Oliveira Martins y Ziegler, 2017: 7) y «la sobrerrepresentación del terrorismo islamista en las estrategias y los documentos políticos de la UE» (ibídem), mientras que otras formas de terrorismo apenas están presentes. La reconstrucción de la situación de las políticas antiterroristas de la UE y la prevención de la radicalización, sobre todo teniendo en cuenta su coherencia y efectividad, ha identificado algunos de sus límites y lagunas. La primera laguna detectada es la falta de pruebas para los programas que abordan la radicalización. Aunque en los últimos años la investigación sobre la radicalización ha recibido mucha atención y financiación, y muchos de estos fondos han sido concedidos por programas europeos, todavía sabemos muy poco sobre las causas, los procesos y los mecanismos reales de este fenómeno. Otro aspecto crucial sobre las políticas antiterroristas y de prevención de la radicalización de la UE es la falta de cooperación operativa entre las fuerzas y cuerpos de seguridad, lo cual también se relaciona con determinadas lagunas en el uso de sistemas de información entre los organismos de ámbito nacional y comunitario. También es relevante el aspecto relacionado con la lucha efectiva contra el terrorismo, ya que la implementación y la ejecución de herramientas y medidas para ello aún no se han evaluado completamente, especialmente en cuanto a su coherencia y respeto hacia los derechos fundamentales. La Comisión Europea ha realizado una evaluación exhaustiva de la política de seguridad de la UE, lo cual puede considerarse un primer paso positivo. No obstante, la invalidación por parte del Tribunal de Justicia de varios instrumentos jurídicos de la UE en este ámbito sugiere que las instituciones de la UE no han tenido en cuenta en muchas ocasiones los derechos fundamentales en el proceso de legislación y formulación de políticas para la lucha antiterrorista. Ello tiene mucho que ver con algunas implicaciones que se derivan de la mayor competencia antiterrorista otorgada a Europol, según destacan investigaciones y estudios recientes. Debido a que Europol se está «burocratizando enormemente» (Jansson, 2018: 442), la policía se ha convertido en un actor técnico en la lucha contra el terrorismo, una situación que ha «despolitizado» (ibídem) los esfuerzos antiterroristas. La despolitización del

terrorismo ha resultado ser una estrategia para «normalizar» los procedimientos de lucha antiterrorista y facilitar la cooperación, puesto que suprime la necesidad de analizar las motivaciones subyacentes a los actos terroristas y transforma la cooperación antiterrorista en una «cuestión técnica» (ibídem : 442).

Una última consideración importante, que se deriva de una evaluación exhaustiva reciente de la política de seguridad de la UE por parte de la Comisión Europea, es la necesidad de «un enfoque más social y a largo plazo en las políticas de lucha contra la radicalización» (DARE, 2020: 3). Las actuales políticas de seguridad y de lucha contra el terrorismo y la radicalización no tienen en cuenta en suficiente medida los factores a largo plazo y de naturaleza socioeconómica de ámbito nacional y europeo. En realidad, sin embargo, la respuesta a la radicalización debería ser global, lo que significaría que cualquier paso fundamental hacia la lucha efectiva contra la radicalización estaría respaldado por la cooperación regional, nacional e internacional. Esta cooperación está relativamente bien desarrollada en el ámbito de la lucha antiterrorista (por ejemplo, compartiendo inteligencia), pero no lo está tanto por lo que respecta a la prevención de la radicalización (ibídem). Como se verá, la importancia y necesidad de un enfoque preventivo (en el ámbito de la UE) sobre la radicalización y el extremismo violento es un tema que ha surgido con fuerza recientemente y le debe mucho a una serie de iniciativas puestas en marcha por la RAN.

Políticas PEV de ámbito europeo: reflexiones sobre los futuros avances

La prevención se define como los esfuerzos que se realizan para ejercer influencia sobre un individuo y/o sobre los factores ambientales que crearían las condiciones en las que el extremismo violento puede prosperar, usando medidas sociales o educativas, en vez de medidas de corte securitario. Concretamente, cuando hablamos de PEV, nos referimos a «las estrategias, las políticas y los programas “blandos” o “preventivos” que identifican y hacen frente a los factores incitadores y disuasivos de la radicalización y la captación de personas» (Zeiger, 2016: 2). Los enfoques de *poder blando* tienen como objetivo intervenir antes de que tenga lugar la violencia (Stephens *et al.*, 2019) y pretenden abordar la raíz de las causas y las motivaciones del extremismo violento. Desde el año 2013 (y especialmente con el surgimiento de problemas como el de los combatientes extranjeros de Estado Islámico y grupos relacionados), las iniciativas PEV han ido ganando visibilidad como procesos clave, promulgados en foros oficiales y no oficiales, en las medidas antiterroristas.

El papel de la RAN en la mejora del enfoque PEV de la UE

La Red de Sensibilización sobre la Radicalización (RAN) puede considerarse el actor principal capaz de hacer el seguimiento de los objetivos de la UE y funcionar como red para intercambiar experiencias, recopilar buenas prácticas y ofrecer formación a personal de primera línea. En virtud de este rol, la RAN hace una contribución fundamental a través de sus iniciativas para perfilar un enfoque preventivo contra la radicalización y el extremismo violento en el ámbito europeo. Su misión es «poner en contacto a los profesionales de primera línea de toda Europa entre ellos, así como con los académicos y los legisladores, a fin de intercambiar conocimientos, experiencias de primera mano y estrategias para prevenir y combatir el extremismo violento en todas sus formas»⁶. El Centro de Excelencia de la RAN actúa como un nodo de conocimiento, al consolidar el conocimiento especializado y potenciar la difusión y el intercambio de experiencias, así como la colaboración en materia de lucha contra la radicalización. Varios de sus grupos de trabajo⁷ han realizado iniciativas y actividades que han permitido hasta el momento recopilar experiencias y elaborar recomendaciones y directrices (recogidas en una serie de documentos de trabajo) para aquellos que están al frente de la prevención de la radicalización y del extremismo violento.

Un ejemplo significativo del tipo de contribuciones realizadas por la RAN son dos documentos de trabajo de 2018 en los que el grupo RAN H&SC (Salud y Seguridad Social) explora el papel del trabajo conjunto entre varios organismos o *multiagencia* en la prevención de la radicalización violenta y la respuesta ante este fenómeno. El primer documento examina la misión del servicio llevado a cabo entre varios organismos, que es identificar y abordar los factores de riesgo asociados a la fase específica a la que se dirige su intervención. Las acciones de reorientación y prevención (para trabajar con individuos que se cree que actualmente están inmersos en el proceso de radicalización violenta y para implementar iniciativas de salud pública o de fomento de la resiliencia basadas en la comunidad, respectivamente) serían ejemplos de actuaciones que llevan a cabo conjuntamente varios organismos con el fin de prevenir el extremismo

6. Para más información, véase: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en

7. Grupo de Trabajo de Comunicación y Narrativas (RAN C&N), Grupo de Trabajo de Juventud y Educación (RAN Y&E), Grupo de Trabajo de Autoridades Locales (RAN LOCAL), Grupo de Trabajo de Policía y Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (RAN POL), Grupo de Trabajo de Salud y Seguridad Social (RAN H&SC), Grupo de Trabajo de Familias, Comunidades y Seguridad Social (RAN FC&S).

violento. El grupo RAN H&SC destaca la importancia de la sensibilización y el desarrollo de conocimientos y destrezas en el campo del intercambio de información en el seno de los organismos y entre estos, así como mejorar la comprensión de la radicalización violenta que conduce al terrorismo, a través de la transferencia de conocimiento entre los estados miembros y actividades de formación y sensibilización de ámbito nacional y europeo (RAN H&SC, 2018). En el segundo documento de trabajo, el grupo RAN H&SC ilustra otra importante faceta de los enfoques contemporáneos para la gestión del extremismo violento: la necesidad de mejorar la acción preventiva. No es suficiente con solo responder a la amenaza del extremismo violento cuando este ya se manifiesta, sino que es crucial actuar sobre la raíz de las causas de la violencia antes de que tenga lugar o, por lo menos, intervenir lo más pronto posible en el proceso de radicalización violenta. Esto implica tanto la capacidad de identificar a los individuos que potencialmente están en riesgo de caer en el extremismo violento, como darles apoyo en el marco de un «modelo basado en necesidades» (RAN H&SC, 2018) para reorientar su vida hacia la no violencia.

Una iniciativa que nació para avanzar en esta dirección fue la puesta en marcha de la Academia para el Empoderamiento de Jóvenes-RAN (RYEA, por sus siglas en inglés), que se gestó en 2018 durante un encuentro con jóvenes organizado por la RAN que tuvo lugar en Niza. El objetivo de la RYEA es empoderar a los jóvenes que deseen desempeñar un papel activo en la prevención de la radicalización. En las sesiones de la RYEA, los jóvenes «trabajan para mejorar su desarrollo personal, ampliar su conocimiento sobre prevención y cómo combatir el extremismo violento (P/CEV), así como desarrollar las habilidades y las competencias necesarias para convertirse en jóvenes influyentes y/o poner en marcha sus propias iniciativas localmente sostenibles de P/CEV» (RAN YOUNG, 2019: 2).

En enero de 2020 –basándose en las experiencias recopiladas y la investigación–, la RAN elaboró un documento temático con el objetivo de apoyar a los profesionales y a los legisladores en la adaptación de las estrategias PEV existentes a los retos relacionados con los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes, pero también a las narrativas y a las actitudes cada vez más radicales y visibles de la extrema derecha (RAN, 2020). Según los miembros de la comunidad RAN, se pueden adoptar cuatro enfoques principales: a) potenciar la cohesión social a fin de mejorar el acceso de los refugiados y los solicitantes de asilo a los servicios básicos de vivienda, empleo, educación, sanidad y vida social; b) poner el foco en la educación y la juventud para empoderar a los jóvenes y a los adultos jóvenes para mejorar su participación y acceso a los derechos cívicos, sociales y políticos; c) la formación y el apoyo a

los profesionales, especialmente en las intervenciones PEV con refugiados, y d) centrarse en las competencias y las habilidades para abordar los problemas de salud mental de los refugiados.

Además de identificar dichos enfoques PEV, siguiendo con las recomendaciones de los expertos de la RAN, las políticas deberían centrarse más en la gestión de la creciente polarización de la opinión pública, así como cuestionar los discursos extremistas del «nosotros/ellos». Por su parte, los profesionales deberían aprovechar las redes interdisciplinarias y multiagencias y la cooperación para intercambiar conocimiento y experiencias con el fin de desarrollar estrategias para aumentar la cohesión social y prevenir la polarización. Otro documento de trabajo de la RAN (2020) analiza si funcionan los mecanismos y las medidas usados para la prevención de delitos en el trabajo PEV, esboza la estrecha relación existente entre la prevención de delitos en general y la PEV y examina en qué medida los principios generales, los mecanismos y los métodos de prevención de delitos podrían aplicarse en la prevención del extremismo violento y el terrorismo.

Por último, el Área de Justicia y Derechos Fundamentales de la UE acaba de crear un «horario de tren legislativo»⁸ –usando la metáfora del tren– para resumir de manera gráfica y explicar brevemente las necesidades que han surgido en el contexto de la UE respecto a los diferentes ámbitos de intervención y las iniciativas legislativas que se han llevado a cabo para satisfacer dichas necesidades. La prevención de la radicalización se incluye como un ámbito de intervención «en progreso», y se reconoce también el papel fundamental que desempeña la RAN, así como la importancia de una estrategia integral para abordar el extremismo, en la que el trabajo *multiagencia*, el intercambio de información, la comunicación y el diálogo sean considerados herramientas potentes e indispensables de la PEV, junto con la necesidad de reforzar el diálogo intercultural a través de los sistemas educativos.

Medidas preventivas en el ámbito de la radicalización y el terrorismo: resultados empíricos del proyecto TRIVALENT

Prevenir el extremismo violento se ha convertido en un motivo de preocupación para los legisladores de todos los ámbitos territoriales, desde gobiernos

8. Para más información, véase: www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-preventing-radicalisation

municipales hasta organizaciones internacionales. Como hemos visto, un rasgo común de las políticas en todos los ámbitos es el llamamiento a la colaboración entre diferentes sectores profesionales, organizaciones y comunidades. Esta cuestión también ha surgido en las entrevistas y los cuestionarios llevados a cabo en el marco del proyecto TRIVALENT⁹. Concretamente, esta parte de la investigación está basada en dos encuestas, con la participación de expertos civiles y miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad europeos, con el fin de recoger experiencias, necesidades y puntos de vista de los actores involucrados sobre el terreno respecto al proceso de radicalización¹⁰.

Los resultados de la revisión de la literatura científica realizada antes de la distribución de la encuesta permitieron identificar las siguientes cuatro dimensiones macroanalíticas: a) radicalización/definiciones, b) orígenes y factores causales, c) género, radicalización y terrorismo, d) tendencias futuras, las cuales constituyeron el punto de partida del cuestionario elaborado para los expertos. La dimensión analítica denominada «tendencias futuras» permitió investigar, junto con los expertos, posibles escenarios futuros en el desarrollo de la radicalización y el terrorismo, así como la cuestión de las medidas preventivas. Una primera observación al respecto se relaciona con los puntos de vista coincidentes sobre la prevención del fenómeno de la radicalización expresados por los expertos civiles y los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que participaron en esta encuesta (Antonelli, 2019: 52). De hecho, en relación con las medidas preventivas de la radicalización violenta, los

9. *Terrorism pRevention Via rAdicalisation countEr-Narrative* (prevención del terrorismo por medio de contranarrativas a la radicalización) es un proyecto financiado por la UE destinado a comprender mejor las causas fundamentales del fenómeno de la radicalización violenta en Europa con el fin de elaborar contramedidas apropiadas, que abarcan desde metodologías de detección precoz hasta técnicas de contranarrativa.

10. Notas metodológicas: se realizaron entrevistas cualitativas con 21 expertos civiles europeos (8 de Italia, 8 de Francia, 3 de Bélgica y 2 de Reino Unido) y un cuestionario con el método Delphi de dos pasos sobre los cuerpos y fuerzas de seguridad participantes en el proyecto (11 cuerpos y fuerzas de seguridad socios de diferentes países miembros –Bélgica, Italia, España, Letonia, Polonia y Portugal–, incluyendo un país candidato: Albania). En las entrevistas cualitativas, los entrevistados tenían espacio para extenderse en sus respuestas y explicaciones sobre sus experiencias y sensaciones. Esta técnica asegura una discusión más abierta sobre los temas de la investigación y permite recoger información y consideraciones imprevistas. Por su parte, el objetivo del método Delphi es sacar a la luz el máximo de escenarios sobre un tema concreto basándose en el conocimiento de los expertos. Este método presenta una estructura en tres pasos: una primera fase basada en un cuestionario con preguntas de respuesta tanto abierta como cerrada que los entrevistados deben cumplimentar; un segundo paso basado en otro cuestionario que resume los resultados del primer paso e invita a los entrevistados a discutirlos, y una tercera fase final de debate que se realiza a través de un grupo de discusión u otro cuestionario.

encuestados se pueden dividir en dos grupos. El primero destaca la importancia de las relaciones internacionales y la necesidad de una estrategia efectiva para la paz que implique a las regiones clave implicadas, como Oriente Medio y el Norte de África. En cambio, para el segundo grupo, las medidas preventivas deberían basarse principalmente en la lucha contra la exclusión sociocultural. Si bien los dos grupos expresaron visiones diferentes sobre la radicalización y las estrategias para prevenirla o combatirla, fue posible identificar una idea común subyacente: en sociedades diferentes y en el ámbito de las relaciones internacionales, la desradicalización y la lucha contra el terrorismo son posibles solo si se promueven, en primer lugar, los valores de una «sociedad abierta» de modo más efectivo. De hecho, según los encuestados, los derechos, la democracia, la paz y la tolerancia por sí solos pueden erradicar las causas de la radicalización y el terrorismo. Sin embargo, esto no es suficiente: una «sociedad abierta» es solo un conjunto de condiciones necesarias para que se dé un proceso de desradicalización efectivo. Para aplacar el riesgo de la radicalización a gran escala, especialmente en Europa, resulta fundamental «mejorar la redistribución de las medidas, fomentar la ciudadanía efectiva para los inmigrantes y socializar a todas las personas en el respeto hacia culturas diferentes» (Antonelli, 2019: 48-49). En otras palabras, hay que cambiar el centro de atención y dirigirlo hacia la acción, las iniciativas y las estrategias que entran dentro de la dimensión preventiva, lo que nos permitirá superar los enfoques actuales más centrados en la seguridad, el antiterrorismo y la radicalización.

En el contexto PEV, un rasgo común de las políticas en todos los ámbitos territoriales, desde gobiernos municipales hasta organizaciones internacionales, es el llamamiento a la colaboración entre diferentes sectores profesionales, organizaciones y comunidades.

Conclusiones

A fin de analizar la postura actual de la UE por lo que respecta a la prevención del extremismo violento, en este artículo se ha hecho una revisión crítica de las políticas, las medidas y las estrategias implementadas por la Unión en el contexto de las amenazas y los retos que plantean el terrorismo, la radicalización y el extremismo violento. De esta forma, partiendo del análisis de documentos oficiales de la UE y la RAN, así como de resultados empíricos obtenidos en el marco del proyecto TRIVALENT (Antonelli, 2019; Maniscalco y Rosato, 2019), se han podido identificar varias cuestiones que perfilan recomendaciones para la implantación de futuras estrategias PEV.

En el ámbito de la UE, se han emprendido acciones importantes para mejorar las medidas que abordan las causas del terrorismo y para reforzar la cooperación y el intercambio de información entre fuerzas y cuerpos de seguridad. Además, la sociedad civil se considera un actor importante en la PEV, especialmente las ONG, las comunidades religiosas, los antiguos extremistas e incluso las víctimas del terrorismo; todos ellos pueden hacer contribuciones valiosas a la prevención de la radicalización, reforzando la cohesión social y el sentimiento de inclusión en las comunidades y los individuos con los que trabajan. Las políticas que respaldan proyectos y programas educativos apropiados son fundamentales para fomentar la inclusión social y la adhesión activa a los valores europeos de libertad, tolerancia, comprensión mutua y no discriminación, puesto que, con ello, se puede evitar la generación de

La sociedad civil se considera un actor importante en la PEV, especialmente las ONG, las comunidades religiosas, los antiguos extremistas e incluso las víctimas del terrorismo.

los denominados «hervideros terroristas». Por lo tanto, la educación se antoja un elemento clave para prevenir la radicalización, siendo el papel de los educadores muy delicado, puesto que su principal labor es asegurar un proceso educativo

que fomente el desarrollo de habilidades y, especialmente, el espíritu crítico (Maniscalco y Rosato, 2019).

En el marco de un enfoque preventivo en la UE, existen otras indicaciones importantes que pueden derivarse del análisis llevado a cabo en este artículo. En primer lugar, la importancia de reconsiderar el «nexo delincuencia-terrorismo» durante el diseño de las políticas preventivas y de perseguir un enfoque multiagencia de ámbito local para reforzar la cooperación entre gobiernos locales y fuerzas y cuerpos de seguridad, así como ONG, investigadores y trabajadores sociales que operan tanto en el sector público como en el privado. También es necesario reservar un espacio importante en la PEV-UE para la comunicación y la difusión de narrativas alternativas con el objetivo de restar atractivo a la propaganda terrorista (Maniscalco y Rosato, 2019). Por último, cabe tener en cuenta el rol de género y, especialmente, el papel de las mujeres, que no deben ser subestimadas. Sobre este último asunto, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha afirmado recientemente en un documento oficial (2020) que las mujeres representan «la primera línea de protección» en la prevención del extremismo. Los enfoques PEV que tienen como objetivo abordar las causas subyacentes de la violencia deben incorporar la perspectiva de género y priorizar la inclusión de socios clave, especialmente mujeres, durante su desarrollo e implantación. En otras palabras, la PEV debe dejar de ser únicamente responsabilidad de actores del ámbito de la seguridad; para ser efectivo,

es necesario un enfoque inclusivo y cooperativo de prevención y lucha contra la radicalización y el extremismo violento, lo que debe implicar también a actores de la sociedad civil.

Así, la hipótesis de partida, según la cual la adopción de un «enfoque blando» probablemente implicará a largo plazo una mejora de las estrategias y las medidas más allá de un marco securitario, parece verse confirmada por las iniciativas y las medidas tomadas más recientemente. Por lo tanto, la tendencia a crear herramientas, estrategias, programas y redes, a fin de inspirar y animar a los estados miembros a elaborar políticas e instrumentos destinados a prevenir y combatir la radicalización que conduce al extremismo violento, hace vislumbrar la esencia de un nuevo paradigma de acción.

Referencias bibliográficas

- Antonelli, Francesco (ed.). *Working papers in terrorism studies: the present and the Future of violent radicalisation in Europe*. Roma: Romatre-Press, 2019.
- Argomaniz, Javier; Bures, Oldrich y Kaunert, Christian. «A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment». *Intelligence and National Security*, vol.30, n.º 2-3 (2015), p. 191-206.
- Backman, Sarah; Rhinard, Mark. «The European Union's Capacities for managing crisis». *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 26, n.º 4 (2018), p. 261-271.
- Bakker, Edwin. «EU Counter-radicalization Policies: A Comprehensive and Consistent Approach?». *Intelligence and National Security*, vol. 30, n.º 2-3 (2015), p. 281-305.
- Bures, Oldrich. *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?* Londres: Routledge, 2011.
- Bures, Oldrich. «EU's Response to Foreign Fighters: New Threat, Old Challenges?». *Terrorism and Political Violence*, vol. 32, (2020), p. 789-806 (en línea) <https://doi.org/10.1080/09546553.2017.1404456>
- Consejo Europeo. «Conclusions and Plan of Action of the extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001» (21 de septiembre de 2001) (en línea) <https://www.consilium.europa.eu/media/20972/140en.pdf>
- Consejo Europeo. «Council Framework Decision of 13 June, 2002 on combating terrorism» (22 de junio de 2002) (en línea) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32002F0475>.
- Consejo Europeo. «European Justice and Home Affairs Ministers, Riga Joint Statement» (2 de febrero de 2015) (en línea) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5855-2015-INIT/en/pdf>

- DARE-Dialogue About Radicalisation and Equality. «Effectiveness of Counter-radicalisation Policies: Preliminary Research Findings and Recommendations from European Experts in Deradicalisation and Counter-Terrorism». *European Union's Horizon 2020*, (2020) (en línea) http://www.dareh2020.org/uploads/1/2/1/7/12176018/18_0_25_dare_policy_brief_1_ct_experts_perspectives.pdf
- Davis Cross, Mai'a K. «Counter-terrorism in the EU's external relations». *Journal of European Integration*, vol. 39, (2017a), p. 609-624.
- Davis Cross, Mai'a K. *The Politics of Crisis in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017b.
- DG IPOL-Directorate General for Internal Policies. *The European Union's Policies on Counter-Terrorism Relevance, Coherence and Effectiveness*. European Parliamentary, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, (2017) (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)
- EPRS-European Parliamentary Research Service. *The Fight Against Terrorism. Cost of Non-Europe Report*. European Union, (mayo de 2018) (en línea) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621817/EPRS_STU\(2018\)621817_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621817/EPRS_STU(2018)621817_EN.pdf)
- Europol. «EU Internet Referral Unit, Transparency Report 2018», (2019), (en línea) <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/eu-iru-transparency-report-2018>
- High-level expert group on information systems and interoperability. «Final Report». *European Commission*, (11 de mayo de 2017) (en línea) <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/expert-GroupAdditionalInfo/32600/download>
- Jansson, Julia. «Building resilience, demolishing accountability? The role of Europol in counter-terrorism». *Policing and Society*, vol. 28, n.º 4 (2018), p. 432-447.
- Kaunert, Christian y Léonard, Sarah. «The collective securitisation of terrorism in the European Union». *West European Politics*, vol. 42, n.º 2 (2019), p. 261-277.
- Maniscalco, Maria Luisa y Rosato, Valeria (eds.). *Preventing Radicalization and Terrorism in Europe. A comparative Analysis of Policies*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2019.
- Oliveira Martins, Bruno y Ziegler, Monika. «Counter-radicalization as counter-terrorism: The European Union case», en: Steiner, Kristian y Önnersfors, Andreas (eds.). *Expressions of Radicalization: Global Politics, Processes and Practices*. Londres: Palgrave, 2017, p. 321-352.

- RAN-Radicalisation Awareness Network. «Multi-agency working and preventing violent extremism». *Paper I* (2018), (online) <https://www.rcc.int/swp/docs/155/ran-paper-multi-agency-working-and-preventing-violent-extremism-i-2018>
- RAN-Radicalisation Awareness Network. «Lessons from crime prevention in preventing violent extremism by police». *RAN, Issue paper* (15 de enero de 2020) (en línea) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-pol/docs/ran_pol_lessons_from_crime_prevention_012020_en.pdf
- RAN YOUNG Empowerment Academy. «Guidelines For Young Activists: How To Set Up A P/Cve Initiative». *Radicalisation Awareness Network*, (25 y 27 de marzo de 2019) (en línea) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-young/docs/ran_young_ex_post_kick-off_ea_s1_amsterdam_250319_en.pdf
- Sperling, James y Webber, Mark. «The European Union: security governance and collective securitisation». *West European Politics*, vol. 42, n.º 2 (2019), p. 228-260.
- Stephens, William; Sieckelinck, Stijn y Boutellier, Hans. «Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature». *Studies In Conflict & Terrorism*, vol. 44, n.º 4 (2021), p. 346-361 (en línea) <https://doi.org/10.1080/1057610X.2018.1543144>
- Zeiger, Sara. *Expanding Research on Countering Violent Extremism*. Abu Dhabi: Hedayah and Edith Cowan University, 2016.

La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

www.revistasculturales.com | www.quioscocultural.com



App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

La desradicalización en Alemania: prevenir y combatir el extremismo violento

Deradicalisation in Germany: preventing and countering violent extremism

Daniel Koehler

Director, German Institute on Radicalization and De-Radicalization Studies (GIRDS).
daniel.koehler@girds.org

Cómo citar este artículo: Koehler, Daniel. «La desradicalización en Alemania: prevenir y combatir el extremismo violento». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 128 (septiembre de 2021), p. 59-79. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.59

Resumen: Este artículo examina el desarrollo de las políticas de desradicalización de extremistas y terroristas en Alemania que, en sus inicios a finales de la década de 1980, estuvo centrada en terroristas de izquierdas. En los años noventa, las autoridades alemanas extendieron su financiación a iniciativas de la sociedad civil, lo que conduciría a la adopción generalizada de programas de desradicalización desde la década de 2000. A partir de 2012, Alemania también empezó a introducir programas de gran alcance dirigidos al entorno social de los extremistas yihadistas, los cuales han ido evolucionado hacia uno de los contextos de programas para prevenir y combatir el extremismo violento (P/CEV) más diverso del mundo. Al analizar los rasgos fundamentales del enfoque P/CEV alemán, se discuten los aprendizajes clave para otros países. Las experiencias alemanas más destacadas son la diversidad de actores involucrados, la variedad de fuentes de financiación y los estándares de calidad globales.

Palabras clave: Alemania, prevenir del extremismo violento (PEV), combatir el extremismo violento (CEV), desradicalización, diversidad de programas, lucha contra la radicalización, terrorismo

Abstract: *This article examines the development of German policies aiming at the deradicalisation of extremists and terrorists which, originating in the late 1980s were initially focused on left-wing terrorists. In the 1990s, the German authorities extended their funding to civil society initiatives which, in the 2000s, has led to the widespread adoption of deradicalisation initiatives. From 2012 onwards, the German authorities extended funding to far-reaching programmes which, focused on the social setting of jihadist extremists, have eventually come to constitute one of the world's most diverse set of projects for preventing and combatting violent extremism (P/CVE). While analysing the basic features of the German P/CVE the article discusses essential lessons for other countries. The most salient German experiences are the diversity of the actors involved, the variety of sources of funding, and general standards of quality.*

Key words: *Germany, preventing violent extremism (PVE), combatting violent extremism (CVE), deradicalisation, diversity of programmes, fight against radicalisation, terrorism*

El 29 de noviembre de 2019, Usman Khan, de 28 años, asistió en Londres a una conferencia académica sobre rehabilitación de presos. Al cabo de unas horas, el joven decidió perpetrar un ataque terrorista cerca del *London Bridge* apuñalando a cinco personas, dos de las cuales morirían más tarde. Tras el ataque, Khan fue abatido por un agente de policía y se descubrió que portaba un cinturón de explosivos que resultó ser falso, además de un brazalete electrónico, ya que hacía poco que había sido puesto en libertad y disfrutaba de un permiso penitenciario. El joven había sido detenido en 2010 y en 2012, siendo condenado por delitos de terrorismo que incluían un atentado con bomba. Se dijo que Khan había finalizado un programa de rehabilitación penitenciario denominado «Intervención para una identidad sana» y participado en otra iniciativa diseñada para facilitar la desvinculación del terrorismo a largo plazo (Shaw, 2019). Al cabo de un año, otros dos ataques terroristas fueron cometidos por individuos que habían participado en los denominados programas de desradicalización o programas para prevenir y combatir el extremismo violento (P/CEV), diseñados para disminuir el riesgo de violencia. El 4 de octubre de 2020, el refugiado sirio Abdullah Al H., de 20 años, mató presuntamente a una persona por apuñalamiento en Dresde (Alemania). En septiembre de ese mismo año, el joven había sido puesto en libertad tras ser condenado a prisión por delitos extremistas cometidos anteriormente y, durante su estancia en la cárcel, había empezado a participar en un programa de desradicalización no gubernamental. Tras su excarcelación, se había reunido con sus orientadores, antes y después de perpetrar el ataque, hasta que la investigación policial desembocó en su detención (Reinhard, 2020). Un mes después, el 2 de noviembre de 2020, el joven Kujtim Fejzulai, de 20 años y nacido en Austria, mató a cuatro personas en un tiroteo en Viena, antes de ser abatido por la policía. El perpetrador había sido puesto en libertad en diciembre de 2019, y se le había ordenado seguir una terapia de desradicalización como parte de su libertad condicional (ORF, 2020). Los tres sucesos fueron protagonizados por delincuentes terroristas que habían sido excarcelados y habían reincidido en sus acciones extremistas, a pesar de que habían recibido seguimiento por parte de las autoridades y orientación en programas de desradicalización. Por supuesto, estos casos (y muchos otros comparables) intensificaron el debate público sobre la efectividad, la calidad y la tasa de éxito de dichos programas de rehabilitación, desvinculación o desradicalización de terroristas. Si bien en el ámbito académico el debate acerca de cómo medir las tasas de reincidencia y éxito es mucho más antiguo (Horgan y Braddock, 2010)¹,

1. Para un resumen sobre el debate acerca de la reincidencia, véase también Renard (2020).

los responsables políticos y la población en general pudieron tomar conciencia, de manera dolorosa, que ninguna intervención implica una garantía de éxito del 100%.

En un contexto marcado por el desarrollo de los programas P/CEV como herramientas adicionales de las políticas antiterroristas², este artículo hace un recorrido por las experiencias al respecto en Alemania, un país con uno de los escenarios en materia de P/CEV más diverso y de más recorrido del mundo. Para ello, se basa en la revisión de la literatura existente, así como en las observaciones y las percepciones del propio autor obtenidas sobre el terreno. Los retos clave y los aprendizajes referentes al impacto y la efectividad (o la falta de base empírica sólida), por un lado, así como cuestiones fundamentales sobre la financiación, el control de calidad, los estándares y las diferencias inherentes entre la P/CEV y el antiterrorismo, por el otro, pueden analizarse en detalle usando el estudio de caso alemán. Sin embargo, cabe señalar que Alemania constituye en cierto modo un caso europeo aparte, puesto que su infraestructura P/CEV es, en gran medida, tanto descentralizada como híbrida, ya que participan en ella actores gubernamentales y no gubernamentales. El federalismo alemán predetermina la gran responsabilidad de los *Bundesländer* (estados federados) con relación al Gobierno federal en el campo de P/CEV, mientras que la financiación para las iniciativas no gubernamentales en este ámbito, incluso la municipal, procede principalmente de Berlín. El resto de países europeos, en cambio, normalmente han optado o bien por un enfoque de arriba abajo más centralizado (por ejemplo, Reino Unido o Francia) o bien han dejado gran parte de la toma de decisiones, la coordinación y la organización de la agenda en manos de ONG y comunidades locales (por ejemplo, Suecia, Dinamarca, Noruega y Austria). No obstante, Alemania puede aportar a los demás países muchos aprendizajes diferentes.

En el contexto actual marcado por el desarrollo de programas P/CEV como herramientas adicionales de las políticas antiterroristas, este artículo hace un recorrido por las experiencias al respecto en Alemania, un país con uno de los escenarios P/CEV más diverso y de más recorrido del mundo.

-
2. Muchos actores no gubernamentales alemanes se oponen a la securatización de la P/CEV por buenas razones, lo que, no obstante, no quita el hecho de que la agenda mundial P/CEV se haya impulsado mayoritariamente bajo el paraguas del antiterrorismo.

Sobre la terminología: P/CEV versus antiterrorismo

En la última década, el término *prevención o combate al extremismo violento* (P/CEV) ha arraigado profundamente en el discurso antiterrorista en la mayoría de los países. La política para *combatir el extremismo violento* (CEV) suele entenderse como «un enfoque cuyo objetivo es evitar que los individuos se involucren en, o apoyen materialmente, la violencia por motivos ideológicos» (Williams, 2017) o, simplemente, como «los esfuerzos no coercitivos para reducir el involucramiento en el terrorismo» (Harris-Hogan *et al.*, 2015). El término CEV es utilizado ampliamente hoy en día en estrategias y políticas

En la práctica, no existen diferencias claras entre las metodologías y los programas de prevención del extremismo violento (PEV) y aquellos orientados a combatirlo (CEV), ya que los procesos de radicalización no son lineales y, a la vez, son dinámicos.

antiterroristas nacionales e internacionales, pese a las críticas recibidas por ser una «categoría comodín a la que le falta precisión y focalización» (Heydemann, 2014).

Una clasificación habitual usada para actividades P/CEV es el «modelo de salud pública» de Caplan (1964), basado en la psiquiatría

clínica. En dicho modelo, la prevención primaria pretende evitar que se produzca una conducta desviada en un sistema «no infectado», e incluye actividades orientadas, por ejemplo, a la sensibilización general, la resiliencia u otras formas de cohesión de la comunidad. La prevención primaria se centra en las personas –y los problemas sociales– antes de que entren en contacto con individuos y grupos extremistas y se articulen riesgos específicos. La prevención secundaria, por su parte, pretende evitar la cristalización de los factores de riesgo o el proceso de radicalización en estadios precoces. Y la prevención terciaria pone el foco en prevenir la recaída en el extremismo violento u otras conductas de riesgo, lo que implica que se ha conseguido previamente un desistimiento inicial o desvinculación. Así pues, este término se aplica normalmente a los trabajos de intervención sobre individuos que se han radicalizado hasta el punto de cometer delitos criminales o graves actos de violencia en nombre de una ideología extremista o que han expresado su intención de hacerlo. Por supuesto, dentro de estas tres categorías se enmarcan metodologías y programas muy diferentes, puesto que, por ejemplo, es muy distinto trabajar con miembros muy veteranos de grupos extremistas para que deserten que enseñar a niños y niñas los riesgos que entrañan los grupos extremistas.

En la práctica, no existen diferencias claras entre las metodologías y los programas orientados a la prevención y aquellos orientados a la intervención, es decir, entre PEV y CEV, ya que los procesos de radicalización no son lineales y, a la vez, son dinámicos. De ahí que resulte poco útil y prácticamente imposible decidir si una persona todavía no es «lo suficientemente radical» para una intervención, por lo que la mayoría de los profesionales que trabajan en P/CEV en el contexto alemán no distingua de forma tan clara, como podría sugerir el discurso académico, los distintos términos y conceptos. Por consiguiente, sería acertado considerar el término CEV como la categoría paraguas bajo la cual se incluyen tanto las iniciativas *orientadas a la prevención* (que actúan antes de que una persona se radicalice y se dirija al uso de la violencia) como las iniciativas *orientadas a la intervención* (es decir, la desradicalización y la desvinculación de personas que ya están radicalizadas hasta el punto de usar la violencia). La primera categoría de programas y herramientas se denominan habitualmente programas de «lucha contra la radicalización» o de «prevención del extremismo violento» (PEV), mientras que la segunda es conocida como desradicalización, rehabilitación o reinserción. Los profesionales que están en contacto con el destinatario, el participante o el beneficiario de cualquier proyecto deben decidir caso a caso de manera individualizada qué herramientas y métodos es preciso utilizar. Normalmente, se combinan las herramientas orientadas a la prevención con aquellas orientadas a la intervención para conseguir efectos en todos los niveles: a) prevenir una mayor radicalización, b) reducir el compromiso psicológico y físico hacia el ambiente radical y/o influir en el patrón de su pensamiento o ideología, c) evitar recaer en la violencia y el extremismo, d) aumentar la resiliencia hacia los grupos y las ideologías extremistas, y e) ayudar a forjar una identidad y una vida nueva y autosuficiente. En consecuencia, puesto que la radicalización es un fenómeno ligado al contexto «por excelencia» (Reinares *et al.*, 2008), también lo es su prevención y lucha. Los profesionales tienen que adaptar constantemente sus métodos y herramientas al contexto individual de cada destinatario, adecuando el objetivo a alcanzar con el mejor resultado individual posible.

¿De qué manera y en qué punto la P/CEV encaja normalmente en los marcos generales del antiterrorismo en muchos países? Por definición, la P/CEV se dirige a los individuos, los grupos y los procesos que al menos acarrear algún riesgo de suponer una amenaza importante a la seguridad (como el extremismo violento y el terrorismo). Por lo tanto, mayoritariamente, la P/CEV implica abordar el riesgo a través de medidas del ámbito predelictivo, idealmente mucho antes de que se manifieste cualquier comportamiento ilegal. Sin embargo, existen también otros tipos de programas P/CEV que se dirigen a delincuentes terroristas y miembros totalmente radicalizados de entornos y grupos extremistas (por ejemplo, los programas de desradicalización). Al luchar contra el extremismo y el terrorismo, un país puede aplicar métodos y herramientas que abarcan los tres niveles o escalas de impacto,

así como tres tipos generales de herramientas. Las escalas de impacto pueden ser de nivel social macro-, meso- o micro-: el *macro* incluye herramientas que tienen un impacto en un nivel amplio, nacional y regional, o centrado en una ciudad; el *meso* aplica herramientas que ejercen un impacto sobre entornos socioafectivos como el trabajo, la familia, la escuela, la comunidad o el grupo de iguales; y el *micro* tiene como objetivo a la persona de forma individual (en ocasiones incluyendo su entorno social más cercano). Estos tres niveles de impacto pueden abordarse con aproximadamente tres categorías de herramientas: las de prevención, las de represión (o contención) y las de intervención. Cuando cruzamos las herramientas con los niveles de impacto, podemos identificar ciertos métodos y herramientas que idealmente funcionan de forma complementaria a fin de hacer frente a una amenaza potencial relacionada con la radicalización violenta desde cualquier ángulo.

En general, es fácil reconocer las herramientas represivas, puesto que suelen asociarse con el antiterrorismo, el cual pretende contener una determinada amenaza a la seguridad. Al respecto, los actores relevantes son las fuerzas del orden público y el poder judicial, que tienen encomendada la tarea de detener y castigar a los perpetradores individualmente (nivel microsocioal), prohibir o arrestar y castigar a los grupos radicales/violentos (nivel mesosocioal), así como aportar inteligencia e investigaciones en un nivel específico más amplio del movimiento, proteger las fronteras e interrumpir los mecanismos financieros de apoyo al terrorismo, entre otras tareas (macrosocioal). Muchos estados han introducido elementos más positivos en los métodos represivos, por ejemplo, los conocidos como «vigilancia comunitaria» (nivel mesosocioal) o antiterrorismo basado en la libertad condicional (microsocioal).

Respecto a las herramientas preventivas, por definición, estas están diseñadas para evitar una amenaza extremista o terrorista antes de que esta se produzca. Así, la prevención incluye las herramientas que se aplican sobre un grupo determinado antes de que se haya producido cualquier proceso de radicalización, con el fin de reducir el atractivo de las ideologías y las narrativas terroristas. Asimismo, pretende proporcionar a determinados grupos considerados vulnerables o «en riesgo» de radicalización apoyo específico que asegure un efecto positivo contra su potencial implicación en el extremismo o el terrorismo. La premisa de partida es que existen ciertos factores sociobiográficos –desempleo, escasa educación, problemas mentales, etc.– que pueden motivar la radicalización. En el nivel macrosocioal, habitualmente se implementan herramientas preventivas en el sistema educativo nacional (por ejemplo, en relación con los derechos humanos, la implantación de normas cívicas en la sociedad, el cumplimiento de la ley y el respeto hacia las autoridades, etc.) y en la sociedad civil en su conjunto (si se le permite participar en el sistema político nacional). En el nivel mesosocioal, por su parte, las herramientas preventivas se podrían describir como programas de «cohesión comunitaria», al presuponerse que las comunidades fuertes y positivas

son más resilientes hacia los intentos de reclutamiento terrorista. Y en el nivel microsocioal, cualquier herramienta que ayude a abordar y reforzar la percepción individual de pertenencia y responsabilidad civil.

A grandes rasgos, la prevención se divide en prevención general y prevención dirigida, en función de su grado de dirección estratégica hacia una ideología o amenaza extremista concretas. Mientras que la prevención general pretende educar ampliamente a favor del sistema político establecido, la prevención dirigida quiere reducir la atracción hacia determinados grupos extremistas o terroristas. Es evidente, aquí, que la P/CEV desempeña un papel transcendental a la hora de sensibilizar sobre el extremismo violento y construir resiliencia para hacerle frente.

Sin embargo, forma parte de la naturaleza híbrida de la P/CEV el hecho de que esta estrategia no solo incluya medidas directamente dirigidas a reducir el riesgo existente que suponen los extremistas radicalizados, como los delincuentes condenados por terrorismo. En este sentido, la desradicalización y la desvinculación (como parte de la P/CEV) se pueden entender mejor como herramientas de intervención, mientras que, naturalmente, las estrategias relacionadas de reinserción, rehabilitación y desradicalización

Los programas P/CEV producen efectos antiterroristas específicos, como el debilitamiento de los ambientes extremistas, la alteración de las jerarquías internas y el equilibrio de poder, la recopilación de inteligencia *blanda*, así como la posibilidad de diferenciar los casos de alto riesgo de aquellos que se están desvinculando.

siguen estrechamente relacionadas con los esfuerzos preventivos. En el nivel macrosocioal, las intervenciones pueden ser proyectos de contrarrelato nacionales o internacionales que, además de querer evitar la implicación en el extremismo, idealmente también generen dudas y reconsideración por parte de los que están inmersos en las etapas iniciales de la radicalización (Ashour, 2011; Braddock y Horgan, 2015; Briggs y Feve, 2013). En cuanto a las herramientas de intervención mesosociales, estas están diseñadas para influir en el contexto familiar o al entorno social de los individuos radicalizados o en proceso de radicalización, con el fin de detener o ralentizar su compromiso e implicación con el terrorismo y el extremismo, e (idealmente) provocar su desradicalización y desvinculación. Por último, las herramientas de intervención de nivel microsocioal se dirigen a los individuos y pretenden ayudarles a abandonar sus entornos radicales y/o las ideologías subyacentes (es decir, desradicalización y desvinculación).

Todas estas herramientas específicas de cada nivel de impacto son complementarias y proporcionan recursos valiosos y apoyo práctico mutuo. Un ejemplo ilustrativo es el de los exterroristas (como un *producto* de una intervención microsocioal) que dan charlas de sensibilización en las escuelas o en los medios de comunicación, haciendo campaña contra el extremismo y la violencia (prevención dirigida a todos

los niveles). Otro ejemplo sería el de la estructuración del sistema penitenciario y policial (represión a todos los niveles), que posibilita y apoya los programas de desradicalización y rehabilitación en las prisiones (intervención microsocia). El personal encargado del orden público y los trabajadores de centros penitenciarios se benefician de la formación especializada impartida por expertos en intervención, enfocada en el reconocimiento del proceso de radicalización y los métodos de intervención. Estas formaciones también son sumamente útiles para los encargados de la prevención sistémica, como los profesores, los trabajadores sociales o los especialistas en salud mental. Ello permite adquirir e intercambiar conocimientos y experiencias sobre las diferentes formas de las ideologías extremistas, las estructuras de los grupos, los motivos de atracción, las campañas de captación, etc., entre todos los actores implicados en una red de prevención con el fin de mejorar su efectividad en las tareas específicas que tienen encomendadas.

Asimismo, las herramientas y los programas P/CEV producen efectos antiterroristas más específicos, como el debilitamiento de los ambientes extremistas (la disminución de sus recursos humanos, ya sea facilitándoles la desvinculación o reduciendo su reclutamiento), la alteración de las jerarquías internas y el equilibrio de poder (forzando al entorno a llenar los vacíos dejados por los desertores), la recopilación de inteligencia *blanda* (a través del aprendizaje sobre los procesos de reclutamiento y radicalización de la mano de antiguos miembros) y, por último, pero no menos importante, la posibilidad de diferenciar los casos de alto riesgo de aquellos que se están desvinculando. En definitiva, la P/CEV es un ámbito forjado por su naturaleza híbrida y por su ambigüedad respecto al antiterrorismo clásico: reúne a distintos actores que siguen enfoques diferentes y que, en ocasiones, temen la *securitización* de su trabajo. Por otro lado, cualquier trabajo P/CEV llevado a cabo por fuerzas del orden público y agencias de inteligencia se ha convertido en una práctica bien establecida y ampliamente aceptada en muchos países (entre ellos, Alemania).

El escenario P/CEV alemán

Tras más de 30 años de actividades P/CEV en Alemania, en la actualidad se puede encontrar en este país el escenario de este tipo de programas más diverso y desarrollado del mundo. Más allá de su larga historia, la P/CEV alemana también está forjada por la fuerte implicación de sus actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, es decir, por un «modelo híbrido de responsabilidad compartida entre las organizaciones de la sociedad civil y actores estatales [que] ha llevado a la formación de un escenario diverso y regionalmente diferenciado» (Baaken *et al.*, 2020). El ámbito de la P/CEV alemana «se desarrolló orgánica-

mente, en lugar de haber sido diseñado con el apoyo de la investigación y el asesoramiento académicos», por lo que se construyó sobre la base de la experiencia práctica preexistente del trabajo social (ibídem).

En 2018, la Oficina Federal de Investigación Criminal de Alemania (Bundeskriminalamt [BKA]) contabilizó 1.642 programas y proyectos activos de P/CEV, el 60% de los cuales estaban gestionados por ONG, lo que deja un papel substancial para la P/CEV gubernamental (Lützing *et al.*, 2020). El número de proyectos y programas activos se ha más que doblado en poco tiempo, teniendo en cuenta que solo unos años atrás, en 2015, la BKA había contabilizado 721 iniciativas de ese tipo (Lützing *et al.*, 2016). Este fuerte incremento, especialmente de programas no gubernamentales³, es un indicativo de los efectos que puede tener en este contexto el hecho de aumentar considerablemente la financiación. Según el Gobierno alemán, la financiación federal (excluyendo la financiación estatal) para programas P/CEV aumentó de los 42,8 millones de euros en 2015 a los 147,7 millones en 2019, tras haber alcanzado un máximo en 2018 de 151,3 millones de euros (Bundesregierung, 2020a).

Pero, además, esta triplicación de la financiación para P/CEV fue incluso superada por los recursos disponibles destinados a programas de desradicalización: de los 300.000 euros disponibles en 2015, esta vía de financiación aumentó 25 veces hasta alcanzar los 7,5 millones de euros en 2020 (ibídem).

La principal ideología a la que están destinados estos programas es claramente la de la extrema derecha: el 64% de todas las iniciativas, mientras que las centradas en el extremismo islamista representan un 32% (Lützing *et al.*, 2020). Cerca del 62% de los programas también se dirigen a combatir el extremismo y la radicalización en general, sin un enfoque ideológico específico. Muchos programas optan por ofrecer una amplia variedad de servicios, que abarcan toda la tríada de la prevención (macro, meso y micro). En 2018, aproximadamente el 85% de dichos programas estaban activos en el ámbito de la prevención primaria, es decir, se ocupaban de actividades tales como la sensibilización, la capacitación o el empleo juvenil para adolescentes; otro 47% se encargaba de la prevención secundaria y un 35% de la terciaria. Estos datos muestran que cerca de la mitad de los proyectos del escenario P/CEV alemán trabajan con individuos que al menos se encuentran

La principal ideología a la que están destinados los programas P/CEV es claramente la de la extrema derecha: el 64% de todas las iniciativas, mientras que las centradas en el extremismo islamista representan un 32%.

3. En 2015 la proporción de ONG en el ámbito de la P/CEV fue del 53,4%.

en algunas de las situaciones de riesgo o en una etapa temprana de radicalización. Respecto a los programas de desradicalización, stricto sensu, estos constituyen solo el 6% del total, lo cual es un indicativo de las complejidades jurídicas, profesionales y públicas de este tipo de intervenciones (Lützinger *et al.*, 2020). La mayoría de los programas P/CEV alemanes (77%) se dirigen a personas afectadas directamente por la radicalización y el extremismo, en especial al entorno familiar (25%) —el enfoque alemán de orientación familiar contabiliza a las familias de las personas radicalizadas como afectadas directamente por el proceso—. Además, el 80% de los programas también brinda apoyo a los profesionales involucrados en casos de radicalización (por ejemplo, profesores, psicólogos, personal municipal, etc.). Este apoyo se proporciona principalmente a través de la formación y la educación (48%), así como la elaboración de material informativo tipo panfletos y folletos (27%). En resumen, los modelos más comunes de programas en Alemania tienen como objetivo ofrecer «apoyo al entorno social, orientación y soporte a las personas en riesgo de radicalización o individuos (parcialmente) radicalizados, así como asistencia en la desvinculación, estabilización y desradicalización en los centros penitenciarios» (Baaken *et al.*, 2020).

Es evidente que esta diversidad de programas presenta ventajas, puesto que cada programa —ya sea gestionado por ONG o actores gubernamentales— tiene su propia naturaleza y enfoque que aportan una variedad que permite «un alto grado de flexibilidad para la red de orientación y la posibilidad de cambiar o adaptar los casos según su encaje en el enfoque del orientador». Sin embargo, el punto fuerte de este enfoque híbrido constituye, a su vez, su principal debilidad, puesto que es «difícil alcanzar y mantener los mismos estándares en la orientación y al mismo tiempo conseguir la transparencia interna necesaria».

A continuación, antes de revisar los retos clave y las lecciones aprendidas del caso de estudio alemán, se expondrán brevemente los pasos más importantes que condujeron a la situación actual de dicho escenario.

La historia de los programas P/CEV en Alemania

La P/CEV alemana data de finales de la década de 1980, cuando el Servicio Federal de Inteligencia Interior (Bundesamt für Verfassungsschutz [BfV]) lanzó un programa de reinserción social para terroristas de izquierda de la Facción del Ejército Rojo (RAF, por sus siglas en inglés) que vivían en la clandestinidad. Mediante este programa, que estuvo activo de 1989 a 2000, el servicio de inteligencia ofreció

a los exterroristas de la RAF que proporcionaran información a los fiscales a cambio de ayudarles a la reinserción social a través de un «plan de abandono». Aunque se desconoce si realmente el programa incluyó algún tipo de desradicalización ideológica o ayuda a la rehabilitación para extremistas y terroristas, en el contexto de los llamados «programas de desvinculación», este fue más ampliamente apreciado en Europa entre mediados y finales de la década de 1990. Dichas iniciativas, esta vez dirigidas a extremistas de la extrema derecha, habían sido previamente ensayadas en Noruega y Suecia (Björgo *et al.*, 2009) antes de introducirse en Alemania hacia el año 2000. De hecho, las autoridades alemanas ya habían barajado la posibilidad de extender el programa de abandono de la RAF al contexto de la extrema derecha, pero finalmente desistieron por problemas de viabilidad (Seils, 2000). No obstante, a raíz del establecimiento de un «programa de desvinculación» no gubernamental para neonazis, el BfV implantó su propio programa en 2001 diseñado como una «línea telefónica directa» (*hotline*). Desde entonces, prácticamente todos los estados alemanes han creado su propio programa gubernamental de desradicalización para extremistas de la extrema derecha. Un estudio de 2014 identificó 18 programas de desvinculación para neonazis, 12 de ellos gestionados por organismos gubernamentales, principalmente por los departamentos de policía e inteligencia (Glaser *et al.*, 2014). Si bien el reto de evaluar el impacto de estos programas es enorme, cabe señalar que, según la información disponible públicamente extraída de los informes del propio programa, comunicados de prensa o los datos limitados aportados a los ministerios que financiaban los programas, estas iniciativas de desradicalización para neonazis ayudaron a unos 2.000 individuos a abandonar los grupos de extrema derecha entre 2001 y 2016⁴.

El punto de inflexión en el escenario P/CEV alemán se produjo tras la reunificación del país en 1989-1990, cuando un repunte exponencial de la violencia de extrema derecha dirigida contra los refugiados, los centros de acogida para solicitantes de asilo, los jóvenes de izquierda y las instituciones gubernamentales cogió desprevenidas a las autoridades. La reacción estratégica del Gobierno federal fue destinar, entre 1992 y 1997, grandes sumas de dinero a proyectos de la sociedad civil local en puntos calientes de violencia de los nuevos estados federados (*Bundesländer*) de la Alemania del Este. La finalidad era orientar a las comunidades locales y a los líderes municipales sobre cómo abordar la violencia de extrema derecha y cómo proporcionar medidas educativas y de integración social de gran alcance. Todo ello con dos objetivos principales: reducir la violencia a través de la integración social dirigida (por ejemplo, ofreciendo redes

4. Datos corregidos según las tasas conocidas o estimadas de reincidencia (Innenministerkonferenz, 2016).

sociales alternativas) y, con ello, pacificar los espacios públicos controlados por grupos neonazis organizados, así como construir infraestructuras para prestar servicios a los jóvenes de la antigua Alemania del Este (Bohn *et al.*, 1993).

Apenas unos años después, el 2 de octubre de 2000, un incendio intencionado contra una sinagoga en Dusseldorf llevó al entonces canciller alemán, Gerhard Schröder, a hacer un llamamiento público a la «rebelión de la gente decente» (*Aufstand der Anständigen*) y pidió a la población alemana que se implicara activamente contra el extremismo de extrema derecha y el antisemitismo. Aunque más tarde se revelaría que el ataque había sido perpetrado por extremistas islamistas, ello desencadenó uno de los planes de financiación más cuantiosos para programas P/CEV de la sociedad civil, los cuales se implementaron entre 2001 y 2007 por todo el país y en todos los ámbitos: federal, estatal y comunitario, y en

El punto de inflexión en el escenario P/CEV alemán se produjo tras la reunificación del país en 1989-1990, cuando un repunte de la violencia de extrema derecha cogió desprevenida a las autoridades. El Gobierno federal destinó, entre 1992 y 1997, grandes sumas de dinero a proyectos en puntos calientes de violencia de los nuevos estados federados de la Alemania del Este.

forma de múltiples planes de acción por parte de agentes gubernamentales y no gubernamentales. Partiendo de este enfoque integral, que abarca no solo la prevención primaria y secundaria y los programas de desradicalización, sino también un abanico de iniciativas que tienen como objetivo reforzar la tolerancia, el pluralismo y la cultura democrática, la estrategia P/CEV del Gobierno

federal siempre ha tenido dos vertientes: centrarse directamente en formas concretas de extremismo violento, antisemitismo y racismo, así como construir de manera positiva una sociedad civil diversa y resiliente.

Respecto a los programas de desradicalización y P/CEV que se centran en el extremismo islamista, en los planes de financiación de principios de los años 2000 ya se había incluido un pequeño número de proyectos piloto. Sin embargo, los primeros programas gubernamentales y no gubernamentales significativos que se centraban en esta forma de extremismo no empezaron hasta 2010, cuando el BfV puso en marcha una «línea directa» de desvinculación de ámbito nacional para extremistas islamistas denominada «HATIF» que, debido a la falta de llamadas, lamentablemente se suspendió en 2014. Paralelamente, la Oficina Federal para la Migración y los Refugiados (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [BAMF]) estableció en enero de 2012 otra línea telefónica nacional de orientación para los familiares de los extremistas islamistas, en una alianza público-privada con orientadores no gubernamentales. Esta forma de asesoramiento, en la que el contacto inicial tiene lugar entre un miembro de la familia de la persona radicalizada objetivo y un empleado del Gobierno, es considerada por lo general muy exitosa, al menos

teniendo en cuenta la demanda estable y el alto número de casos referenciados. Entre enero de 2012 y septiembre de 2020, la línea directa recibió 4.544 llamadas, lo cual dio como resultado 3.061 casos de orientación (Bundesregierung, 2020a). Aunque estos números por sí solos no son necesariamente significativos por lo que respecta a la calidad de la orientación proporcionada ni a su impacto general sobre el entorno yihadista radical en Alemania, sí que muestran que las alianzas público-privadas sobre P/CEV lideradas por el Gobierno pueden considerarse proveedoras de apoyo fiables y creíbles para las familias y las comunidades.

Desde la puesta en marcha de la línea directa de la BAMF, otros estados alemanes hicieron lo propio y crearon sus propias versiones de esta estrategia, a menudo denominadas «redes de prevención». Hoy en día, existen alianzas público-privadas de algún tipo en 12 estados de Alemania que, en general, están relacionadas con el programa nacional de la BAMF e incluyen una línea directa y un enfoque de orientación dirigidos a combatir la radicalización salafista. El intercambio y la coordinación entre estas redes y los diferentes programas pretenden promover definiciones y estándares conjuntos; sin embargo, de nuevo, la naturaleza del federalismo alemán pone fuertes trabas a las responsabilidades y las instituciones coordinadoras gestionadas por las agencias federales.

Un rasgo característico de estas redes de prevención impulsadas por el Gobierno contra la radicalización salafista es que normalmente incluyen un amplio abanico de funciones y elementos que son gestionados por muy pocos socios no gubernamentales (a menudo solo uno o dos) que organizan, por ejemplo, charlas educativas en las escuelas, orientación en centros penitenciarios para reclusos, formaciones de profesores para detectar la radicalización, proyectos de desradicalización individuales u orientación familiar. En la mayoría de los casos, los estados alemanes que aplican este modelo han externalizado y subcontratado a uno o dos socios no gubernamentales a los que se les ha encomendado gestionar estas funciones y el programa P/CEV. Muchos estados han construido centros de coordinación con el fin de establecer alguna orientación estratégica para el ámbito más amplio de la prevención en la sociedad civil más allá de las pocas ONG subcontratadas directamente.

Otro avance en el ámbito alemán de la P/CEV llegó en 2016, cuando el Gobierno federal lanzó la primera Estrategia Nacional para luchar contra el extremismo y respaldar la democracia; y lo hizo como un proyecto conjunto del Ministerio Federal del Interior y el Ministerio Federal de Asuntos de Familia, Personas Mayores, Mujeres y Jóvenes (Bundesregierung, 2016). La Estrategia Nacional identificó, en una sola fase –algo poco común para el federalismo alemán–, los seis siguientes «campos operativos»: 1) cultura política, educación intercultural y construcción de la democracia; 2) compromiso de la sociedad civil; 3) orientación, intervención y monitoreo; 4) prensa e Internet, 5) investigación, y 6) cooperación internacional). Igualmente, determinó 18 socios estratégicos en el ámbito general de la P/CEV,

entre los que incluyó comunidades locales y religiosas, la policía, organizaciones de apoyo a las víctimas, servicios de orientación, inteligencia, instituciones gubernamentales, redes nacionales, asociaciones, centros penitenciarios, universidades, medios de comunicación e Internet, servicios juveniles, familias, entorno laboral, amigos de individuos en riesgo, estamentos militares y escuelas. Puesto que la sostenibilidad es un objetivo clave de la Estrategia Nacional, el Gobierno federal también identificó varios niveles de actividad: a nivel comunitario, por ejemplo, pretende establecer las denominadas «alianzas por la democracia», con un foco claro en la construcción de centros de coordinación para guiar el trabajo de los profesionales sobre el terreno; a nivel estatal, los llamados «centros democráticos» más grandes tienen encomendada la tarea de coordinar el apoyo a las víctimas, los prestadores de los servicios de orientación y desvinculación, mientras que en el ámbito nacional, varias ONG han sido seleccionadas para cumplir un papel esencial en el campo general de la P/CEV y, por ende, se las designa para una financiación cuasiestructural ampliada. Además, ha establecido proyectos piloto especiales en el campo de la prevención de la radicalización que tienen como objetivo testar nuevos métodos y enfoques.

Una característica especial de esta estrategia P/CEV nacional es que intenta equilibrar, por un lado, el apoyo financiero para las comunidades locales y los municipios y, por el otro, las subvenciones a ONG especializadas como prestadores de servicios adicionales. Asimismo, tanto en dicha estrategia como en el escenario general P/CEV alemán, están representados grupos de interés especiales, como el de las mujeres y la infancia, dando importancia a enfoques como el de los programas y las redes de orientación familiar y la educación cívica para adolescentes. Además, muchas iniciativas no gubernamentales se han especializado en metodologías específicas, como la orientación entre pares o el acercamiento a los adolescentes a través de elementos subculturales como la música y el deporte. Si bien algunos académicos consideran que esta Estrategia Nacional y las múltiples estrategias estatales posteriores son «muy prometedoras» (Bob, 2018), también han hecho un llamamiento a aumentar la coordinación estratégica por parte del Gobierno federal, aunque ello se vea dificultado por la naturaleza federal de Alemania.

Por otra parte, se dio otro gran paso adelante en este ámbito a raíz de una serie de ataques terroristas de extrema derecha y xenófobos en 2019 y 2020. En noviembre de 2020, el Gobierno federal aprobó un Plan de Acción con 89 puntos centrado en la extrema derecha, que incluye más de 1.000 millones de euros de financiación adicional para varias iniciativas entre 2021 y 2024 y abre la puerta a medidas clave como el establecimiento de un instituto de evaluación independiente para los programas P/CEV y la creación de una base jurídica para la financiación a largo plazo en la esfera no gubernamental (Bundesregierung, 2020b).

Retos clave y lecciones aprendidas

Partiendo de aquello que se sabe sobre el escenario P/CEV alemán a partir de los dos principales estudios de la BKA publicados en 2016 y 2020 (Lützing *et al.*, 2020; Lützing *et al.*, 2016), puede afirmarse que ha habido mejoras significativas en algunos asuntos clave en estos cuatro años. Sin embargo, siguen existiendo debilidades estructurales que son objeto de debate entre los expertos en P/CEV y los profesionales alemanes. Una de las deficiencias más apremiantes es la falta de una base empírica sustancial, así como un programa sistemático de seguimiento y evaluación; además, se deben mejorar el procedimiento y las mediciones, así como los estándares de calidad (Lützing *et al.*, 2020). No obstante, también ha habido algunos progresos, puesto que en el primer informe de la BKA la evaluación y la base empírica se calificaron de «sumamente pobres» (Lützing *et al.*, 2016). En un análisis especializado de las evaluaciones disponibles de los programas P/CEV dirigidos al extremismo islamista en Alemania, Kober (2017) identificó solo once evaluaciones para siete programas y, por lo general, estas presentaban una calidad metodológica muy baja, sin aportar evidencias concluyentes sobre los efectos positivos o negativos de tales iniciativas.

Siguen existiendo debilidades estructurales que son objeto de debate entre los expertos en P/CEV y los profesionales alemanes. Una de las deficiencias más apremiantes es la falta de una base empírica sustancial, así como un programa sistemático de seguimiento y evaluación.

Poniendo el foco en un aspecto diferente del escenario P/CEV alemán, se considera de manera generalizada que las charlas educativas impartidas por exextremistas son herramientas de prevención efectivas, aunque en este sentido tampoco existen apenas evidencias científicas al respecto. Uno de los pocos estudios de evaluación que incluye un grupo comparativo no encontró ningún efecto a largo plazo sobre las actitudes de los estudiantes (Walsh y Gansewig, 2019). Asimismo, otros talleres formativos y de sensibilización (uno de los resultados principales de los programas P/CEV alemanes) han sido tan poco evaluados que es simplemente imposible identificar sus efectos o analizar su calidad (Lützing *et al.*, 2020). En cierto modo, el hecho de que no exista un organismo coordinador nacional que pudiera establecer estándares y supervisar el desarrollo estratégico de la P/CEV en su conjunto ha contribuido a esta situación, lo cual ha comportado repetidos llamamientos a rectificar este problema (Said y Fouad, 2018). Otro efecto de esta falta estructural de orientación estratégica, debida al federalismo alemán, es el problema que existe para identificar y abordar las lagunas clave del escenario P/CEV. Por ejemplo, desde 2018, los proyectos interactivos y en línea han constituido solo el 4% de todos los proyectos P/CEV. Además, el

extremismo de izquierdas, como objetivo de la P/CEV, está infrarrepresentado (solo el 7% de los programas) y lo abordan principalmente actores gubernamentales (87%). Por último, los programas P/CEV con perspectiva de género para niñas y mujeres solo representan el 2% de los programas (Lützinger *et al.*, 2020).

Un segundo reto del escenario P/CEV alemán procede de la gran implicación que tradicionalmente han tenido las agencias de seguridad (la Policía y los servicios de inteligencia), que han sido pioneras en esta actividad y han promovido mejoras importantes en este campo durante décadas (Said y Fouad, 2018). El hecho de que fuera el BfV el que pusiera en marcha el primer «programa de desvinculación» alemán a finales de la década de 1980 y usara métodos muy innovadores para llegar al grupo objetivo radical (incluyendo la publicación de sus propuestas en revistas de extrema izquierda) es un indicativo de su importante papel en este campo. Además, puesto que el grupo objetivo de las medidas P/CEV (al menos en el caso de los programas de prevención secundaria y terciaria) por definición plantea una amenaza potencial, al ser (o convertirse en) extremistas violentos o incluso terroristas, no debería extrañarnos la participación de las agencias de seguridad. No obstante, el miedo generalizado a la securitización del campo de la P/CEV entre los actores no gubernamentales ha conducido a una «cooperación parcialmente disfuncional entre múltiples organismos», lo que ha derivado en conflictos entre actores de la sociedad civil y actores del ámbito de la seguridad (Baaken *et al.*, 2020). Dichos conflictos en ocasiones se intensifican por la falta de financiación estructural a largo plazo para los actores no gubernamentales, quienes sufren altas tasas de rotación y la imposibilidad de desarrollar o planificar una estrategia (en contraste con los programas del Gobierno y las instituciones de seguridad).

Un tercer problema clave es el escaso grado de profesionalización y formación especializada entre los profesionales alemanes de P/CEV. En concreto, existen grandes disparidades en cuanto al nivel de capacitación y grado de experiencia entre el personal y los diferentes programas, lo cual es el resultado de la falta de cursos de calificación estandarizados y de alta calidad. Sin embargo, esto parece ser un fenómeno generalizado en el campo de la P/CEV (RAN, 2017; Fiebig y Koehler, 2019). Los programas alemanes en este ámbito mayoritariamente han diseñado y llevado a cabo las formaciones de su propio personal según lo que han considerado adecuado, lo cual obviamente puede generar fricciones importantes entre programas o incluso dentro de un mismo programa. El BAMF fue la primera institución nacional que se hizo eco de este problema en 2019, después de que algunos actores estatales y de la sociedad civil hubieran empezado a implementar cursos de formación por su cuenta (Fiebig y Köhler, 2018; Ostwaldt, 2018). En 2021 se han empezado a implementar cursos de calificación para personal de los programas de prevención terciaria y ello podría ser un hito para la profesionalización del escenario P/CEV alemán.

Otros retos a los que se enfrentan los profesionales alemanes de P/CEV, principalmente no gubernamentales, son la naturaleza federal del país, su legislación sobre protección de datos excepcionalmente estricta y las trabas existentes para el intercambio de información. El federalismo alemán ha colocado tradicionalmente la soberanía del estado federado sobre varias cuestiones que son fundamentales para una P/CEV efectiva, como son la vigilancia policial, la educación y la salud pública, lo que significa que, de manera prácticamente automática, los estados tienen que elaborar sus propias estrategias locales de P/CEV y que el Gobierno federal normalmente se ve relegado a un segundo plano en cualquier decisión práctica. No obstante, este puede ejercer una influencia significativa sobre el proceso, al ser el proveedor de la financiación, para los actores no gubernamentales y sus proyectos, y de las plataformas de intercambio y redes. El intercambio de información y la protección de datos es otro campo que en determinadas situaciones dificulta una colaboración rápida y efectiva, especialmente cuando los actores no gubernamentales tienen que compartir información sobre sus clientes con otras instituciones. A pesar de que estos retos son muy específicos del caso alemán, el hecho de enfrentarse a los problemas de intercambio de información y las posibles trabas puestas por las estructuras federales es un valioso aprendizaje para trasladar a países con contextos políticos y jurídicos similares.

El análisis del caso P/CEV alemán muestra que un modelo híbrido con la participación de varios organismos, que implique a actores gubernamentales y no gubernamentales, parece ser un elemento clave para llevar adelante innovaciones y conseguir una red más adaptable para llegar al máximo número posible de miembros del grupo objetivo.

En resumen, los aprendizajes y los retos clave seleccionados del caso de estudio alemán, así como los estándares de calidad y las evaluaciones científicas son fundamentales para orientar el desarrollo de cualquier escenario P/CEV. Es más, un modelo híbrido con la participación de varios organismos, que implique a actores gubernamentales y no gubernamentales, parece ser un elemento clave para llevar adelante innovaciones y conseguir una red más adaptable para llegar al máximo número posible de miembros del grupo objetivo. Dichos escenarios de programas tan diversos conllevan indefectiblemente riesgos, como posibles conflictos y desconfianza entre las agencias de seguridad y los actores de la sociedad civil; sin embargo, las alianzas público-privadas basadas en responsabilidades formuladas de manera clara y la profesionalización a través de la formación estandarizada sientan las bases para la ruta más prometedora a seguir. Ni los agentes gubernamentales ni los actores de la sociedad civil tienen la suficiente capacidad ni están dispuestos a abordar por sí solos todas las complejidades y los peligros sustanciales que implica la radicalización extremista violenta.

Conclusiones

Aunque la P/CEV se ha convertido en una piedra angular del antiterrorismo en todo el mundo, dicho campo en gran parte todavía se encuentra en un estadio temprano. La creación y el lanzamiento de programas han ido por delante del desarrollo científico de una base empírica, de las necesarias evaluaciones a largo plazo y del establecimiento de un grupo de expertos con una formación adecuada y coherente. Este ámbito aún está en buena parte repleto de profesionales acreditados con experiencia práctica relevante (por ejemplo, trabajadores sociales, psicólogos, investigadores de las religiones), pero en muchos casos sin disponer de la formación especializada adecuada en las complejidades del trabajo P/CEV. En ocasiones, incluso son los exextremistas los que llevan a la práctica dichos programas –dando charlas preventivas y gestionando los casos– aunque, en este punto, la base empírica sobre su eficiencia también es escasa y el riesgo de que se produzcan efectos contraproducentes no intencionados es alto (Walsh y Gansewig, 2019).

La P/CEV, además, no debería considerarse solo como un ámbito de trabajo indefectible e inseparablemente relacionado con el antiterrorismo. La experiencia alemana, concretamente, muestra cuán amplias y diversas pueden ser las actividades ligadas a la P/CEV. Los diseños de prevención primaria e incluso algunos elementos de la prevención secundaria funcionan bien en manos de actores no gubernamentales y de la sociedad civil, los cuales suelen ser más flexibles y adaptables a las necesidades locales y a las posibles dudas que suscitan las agencias de seguridad. Si tienen éxito, dichas iniciativas de intervención precoz o de prevención general pueden evitar un proceso de radicalización mucho antes de que las agencias de seguridad deban intervenir. El caso de Alemania pone de manifiesto el gran potencial de un escenario P/CEV diverso y a gran escala basado en múltiples fuentes de financiación y la participación híbrida de actores gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, dicha diversidad no está exenta de riesgos, que derivan de la falta de estándares generales de calidad y de orientación estratégica, así como de los conflictos que se producen entre programas.

A consecuencia de los recientes ataques terroristas perpetrados en Alemania y en Europa en general, el Gobierno alemán ha dado importantes pasos para abordar este fenómeno, como la decisión de montar un instituto independiente de evaluación para los programas P/CEV, crear un curso de cualificación estandarizado para el personal que trabaja en este campo o sentar las bases jurídicas para la financiación de ONG a largo plazo. En este sentido, Alemania aporta muchas lecciones y experiencias valiosas para otros países, europeos y no europeos, por lo que respecta al establecimiento o la expansión del ámbito de la P/CEV.

Referencias bibliográficas

- Ashour, Omar. «Online De-Radicalization? Countering Violent Extremist Narratives: Message, Messenger and Media Strategy». *Perspectives on Terrorism*, vol. 4, n.º 6 (2011), p. 15-19.
- Baaken, Till; Korn, Judy; Ruf, Maximilian y Walkenhorst, Dennis. «Dissecting Deradicalization: Challenges for Theory and Practice in Germany». *International Journal of Conflict and Violence*, vol. 14, n.º 2 (2020), p. 1-18.
- Bjørge, Tore; van Donselaar, Jaap y Grunenberg, Sara. «Exit from right-wing extremist groups. Lessons from disengagement programs in Norway, Sweden and Germany». En: Bjørge, Tore y Horgan, John (eds.). *Leaving Terrorism Behind. Individual and collective disengagement*. Nueva York: Routledge, 2009, p. 135-151.
- Bob, Yonah J. «German counter-terror expert: No such thing as ‘inevitable’ terrorism». *The Jerusalem Post*, (3 de septiembre de 2018) (en línea) <https://www.jpost.com/israel-news/i-do-not-believe-in-inevitable-terrorism-says-german-counter-terror-expert-566376>
- Bohn, Irina; Kreft, Dieter; Stüwe, Gerd y Weigel, Georg. «Das Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt», en: Otto, Hans-Uwe y Merten, Roland (eds.). *Rechtsradikale Gewalt im vereinigten Deutschland. Jugend im gesellschaftlichen Umbruch*. Opladen: Leske + Budrich, 1993, p. 301-309.
- Braddock, Kurt y Horgan, John. «Towards a guide for constructing and disseminating counter-narratives to reduce support for terrorism». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 39, n.º 5 (2015), p. 381-404.
- Briggs, Rachel y Feve, Sebastien. *Review of Programs to Counter Narratives of Violent Extremism*. Londres: Institute for Strategic Dialogue, 2013.
- Bundesregierung. *Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung*. Berlín: Bundesministerium des Innern, 2016 (en línea) <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/109002/5278d578ff8c59a19d4bef9fe4c034d8/strategie-der-bundesregierung-zur-extremismuspraevention-und-demokratiefoerderung-data.pdf>
- Bundesregierung. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Benjamin Strasser, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Drucksache 19/22753 -*. Bundestag, Drucksache 19/23540, (21 de octubre de 2020a) (en línea) <https://dserver.bundestag.de/btd/19/235/1923540.pdf>
- Bundesregierung. *Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, (25 de noviembre de 2020b) (en línea) <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1819984/4f1f9683cf3faddf90e27f09c692abed/2020-11-25-massnahmen-rechtsextremi-data.pdf>

- Caplan, Gerald. *Principles of preventive psychiatry*. Nueva York: Basic Books, 1964.
- Fiebig, Verena y Koehler, Daniel. «Radikalisierungsprävention und Deradikalisierung. Qualifizierung von Fachpersonal als sicherheitspolitische Aufgabe». *Kriminalistik*, n.º 8/9 (2018), p. 519-525.
- Fiebig, Verena y Koehler, Daniel. «Knowing What to Do: Academic and Practitioner Understanding of How to Counter Violent Radicalization». *Perspectives on Terrorism*, vol. 13, n.º 3 (2019), p. 44-62.
- Glaser, Michaela; Hohnstein, Sally y Greuel, Frank. «Ausstiegshilfen in Deutschland. Ein vergleichender Überblick über Akteure und Vorgehensweisen», en: Rieker, Peter. (ed.) *Hilfe zum Ausstieg? Ansätze und Erfahrungen professioneller Angebote zum Ausstieg aus rechtsextremen Szenen*. Weinheim: Beltz Juventa, 2014, p. 45-76.
- Harris-Hogan, Shandon; Barrelle, Kate y Zammit, Andrew. «What is countering violent extremism? Exploring CVE policy and practice in Australia». *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 8, n.º 1 (2015), p. 6-24.
- Heydemann, Steven. «Countering violent extremism as a field of practice». *Insights - United States Institute of Peace*, n.º 1 (2014), p. 1, 9-11.
- Horgan, John y Braddock, Kurt. «Rehabilitating the Terrorists? Challenges in Assessing the Effectiveness of De-radicalization Programs». *Terrorism and Political Violence*, vol. 22, n.º 2 (2010), p. 267-291.
- IMK-Innenministerkonferenz. «Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des AK IV unter Beteiligung des AK II zur Bekämpfung des gewaltbereiten islamistischen Extremismus – Erfolgsfaktoren für Aussteigerprogramme „Gewaltbereite Islamisten“». IMK, (10 de octubre de 2016) (en línea) https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2016-11-29_30/nummer%204%20abschlussbericht%20aussteigerprogramme.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Kober, Marcus. «Zur Evaluation von Maßnahmen der Prävention von religiöser Radikalisierung in Deutschland». *Journal for Deradicalization*, n.º 11 (2017), p. 219-257.
- Lützinger, Saskia; Gruber, Florian y Hedayat, Ali. «Extremismuspräventionslandschaft - eine Bestandsaufnahme präventiver Angebote in Deutschland sowie ausgewählter Präventionsstrategien aus dem europäischen Ausland», en: Ben Slama, Brahim y Kemmesis, Uwe (eds.). *Handbuch Extremismusprävention. Gesamtgesellschaftlich, Phänomenübergreifend*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt (BKA), 2020, p. 597-626.
- Lützinger, Saskia; Gruber, Florian y Kemmesis, Uwe. *Extremismusprävention in Deutschland - Erhebung und Darstellung der Präventionslandschaft*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt (BKA), 2016.
- ORF-Österreichischer Rundfunk. «Deradikalisierungsprogramm im Fokus». Österreichischer Rundfunk, (4 de noviembre de 2020) (en línea) <https://wien.orf.at/stories/3074346/>

- Ostwaldt, Jens. «Closing the “Critical Disconnect“. The establishment of regional prevention networks at the interface of prevention and deradicalisation work using the example of the Federal State Democracy Centre Baden-Wuerttemberg». *Journal for Deradicalization*, n.º 14 (2018), p. 218-248.
- RAN-Radicalisation Awareness Network. «RAN Handbook on CVE/PVE training programmes. Guidance for trainers and policy-makers». *RAN*, (diciembre de 2017) (en línea) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/ran_handbook_on_cve_pve_training_programmes_12-2017_en.pdf
- Reinares, Fernando; Alonso, Rogelio; Bjørgo, Tore; Della Porta, Donatella; Coolsaet, Rik; Khosrokhavar, Farhad; Lohlker, Rüdiger; Ranstorp, Magnus; Schmid, Alex; Silke, Andrew; Taarnby, Michael y de Vries, Gijs. «Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism. A concise Report prepared by the European Commission’s Expert Group on Violent Radicalisation». *European Commission*, (15 de mayo de 2008) (en línea) https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20080500_cscp_report_vries.pdf
- Reinhard, Doreen. «Er war vollkommen ruhig und gelassen». *Die Zeit*, (20 de octubre de 2020) (en línea) https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-10/messerangriff-dresden-tatverdaechtiger-islamismus-extremismus-praevention?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F
- Renard, Thomas. «Overblown: Exploring the Gap Between the Fear of Terrorist Recidivism and the Evidence». *CTC Sentinel*, vol. 13, n.º 4 (2020), p. 19-29.
- Said, Behnam y Fouad, Hazim. *Countering Islamist Radicalisation in Germany: A Guide to Germany’s Growing Prevention Infrastructure*. La Haya: International Centre for Counter-Terrorism, 2018.
- Seils, Christof. «Auf rechtsextreme Täter nur bedingt übertragbar». *Berliner Zeitung*, (8 de diciembre de 2000)
- Shaw, Danny. «London Bridge: Usman Khan completed untested rehabilitation scheme». *BBC*, (4 de diciembre de 2019) (en línea) <https://www.bbc.com/news/uk-50653191>
- Walsh, Maria y Gansewig, Antje. «A former right-wing extremist in school-based prevention work: Research findings from Germany». *Journal for Deradicalization*, n.º 21 (2019), p. 1-42.
- Williams, Michael J. «Prosocial behavior following immortality priming: experimental tests of factors with implications for CVE interventions». *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 9, n.º 3 (2017), p. 153-190.

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

DOSSIER

Presentación del dossier
Ciencia, conocimiento y sociedad
Roberto Chauca y José Ragas

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política

Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez

Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología en América Central.

Un análisis de redes, 1955-2020

Ronny Viales-Hurtado, Ronald Saénz-Leandro y Marco Garita-Mondragón

Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de la cartografía social participativa

Pablo Saravia-Ramos, Débora Vega-Valdés, Luis Espinoza-Almonacid y Paulo Gutiérrez-Soto

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación

Byron Villacís

Los últimos spencerianos. Hacia un canon de la primera sociología ecuatoriana

Philipp Altmann

TEMAS

Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador

Héctor Manuel Gutiérrez-Magaña

La política en territorio. Género, migraciones y sostenibilidad de la vida en Argentina

María José Magliano y Sofía Arrieta

TEMAS

Justicia reparativa frente a los legados de la esclavitud en el Caribe.

Perspectivas interregionales

Claudia Rauhut

Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970

Pablo Campaña

“Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina

Paula Vera Canelo y Juan Pablo Kryskowski

Número anterior:

ICONOS 70: Construir fronteras e imaginar ciudadanía: sociedades transfronterizas amazónicas

Número siguiente:

ICONOS 72: Extractivismo minero en América Latina: la juridificación de los conflictos ambientales

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities (CABELL'S); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; Directory of Open Access Journal (DOAJ); Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; Hispanic American Periodical Index (HAPI); ICI Journals Master list, Copernicus; International Bibliography of the Social Science (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; International Institute of Organized Research (I2OR); LatAm-Studies; LATINDEX catálogo; MIAR; Political Science Complete; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; Sociological Abstracts; SCOPUS; Social Science Journals. Sociology Collection; Ulrich's Periodical Directory; Worldwide Political Science Abstracts (WPSA).

Página web: www.revistaiconos.ec

Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

Detectar para prevenir: las estrategias para combatir el extremismo violento en España

Detect to prevent: strategies for countering violent extremism in Spain

Moussa Bourekba

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

Cómo citar este artículo: Bourekba, Moussa. «Detectar para prevenir: las estrategias para combatir el extremismo violento en España». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 128 (septiembre de 2021), p. 81-104. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.81

Resumen: Este artículo analiza las estrategias para prevenir y combatir el extremismo violento en España desde los ataques de Madrid en 2004. Inicialmente centradas en la anticipación de la amenaza terrorista a través de medidas policiales, militares y legales, estas estrategias incorporaron gradualmente aproximaciones y medidas que contemplan el fenómeno del proceso de radicalización. Se argumenta que la emergencia de la lucha para «combatir el extremismo violento» (CEV) y la «prevención del extremismo violento» (PEV) representa una evolución en la aproximación al terrorismo, puesto que su objeto no es el terrorismo como tal, sino los factores y las condiciones que pueden conducir a este. En el caso de España, las políticas CEV y PEV se mezclan en la actual estrategia contra la radicalización violenta.

Palabras clave: radicalización, terrorismo, prevención, prevenir el extremismo violento (PEV), combatir el extremismo violento (CEV), España

Abstract: This article analyses strategies for preventing and combatting violent extremism in Spain since the Madrid attacks in 2004. Initially concerned with anticipating the terrorist threat by means of police, military, and legal measures, these strategies have gradually incorporated approaches and measures that address the phenomenon of radicalisation. It is argued that the advent of the battle to “counter violent extremism” (CVE) and for the “prevention of violent extremism” (PVE) represents a step forward in the approach to terrorism since its target is not terrorism as such but the factors and conditions that can lead to it. In the case of Spain, CVE and PVE policies come together in the present strategy against violent radicalisation.

Key words: radicalisation, terrorism, prevention, preventing of violent extremism (PVE), countering violent extremism (CVE), Spain.

Este trabajo ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea (620541-EPP-1-2020-1-UK-EPPJMO-NETWORK EU COUNTER TERRORISM NETWORK). El apoyo de la Comisión Europea para la producción de este artículo no constituye una aprobación de su contenido, el cual refleja únicamente la opinión del autor, por lo que la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información que contiene.

En la última década, el terrorismo y el extremismo violento han adquirido mayor protagonismo en Europa. En este período, se han perpetrado más de 70 atentados terroristas yihadistas en suelo europeo, mientras que más de 5.000 ciudadanos o residentes europeos se han desplazado a Siria e Irak para unirse a las filas de grupos terroristas como Estado Islámico (EI) y Al Qaeda. Solo en España, se han realizado 245 operaciones policiales que han concluido con la detención de 437 personas entre 2010 y 2020 (Ministerio de Interior, 2021).

Hasta principios de los años 2000, la lucha antiterrorista privilegiaba el uso de medios coercitivos para anticipar posibles ataques terroristas. Después de los ataques en Madrid (marzo de 2004), Ámsterdam (noviembre de 2004) y Londres (julio de 2005), varios países europeos como Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido incorporaron políticas para combatir el extremismo violento (CEV) en el marco de sus

A diferencia de la lucha antiterrorista tradicional –que se basa en el uso de medios coercitivos de corte militar, policial y judicial–, la lucha contra el extremismo violento recurre a medios no coercitivos para abordar los factores y las condiciones que pueden conducir al terrorismo o al extremismo violento.

estrategias antiterroristas. A diferencia de la lucha antiterrorista tradicional –que se basa en el uso de medios coercitivos de corte militar, policial y judicial–, la lucha contra el extremismo violento recurre a medios no coercitivos para abordar los factores y las condiciones que pueden conducir al terrorismo o al extremismo violento.

Es un planteamiento más procesual e indirecto que intenta abordar el terrorismo desde intervenciones psicosociales (Neumann, 2017). Sin embargo, las políticas CEV han sido objeto de varias críticas debido a los problemas conceptuales y prácticos que la caracterizan. Tanto a nivel teórico como práctico, es difícil definir e identificar objetivamente los fenómenos de radicalización violenta y de extremismo violento¹. Así, varios programas CEV no son capaces de definir lo que tratan de prevenir (Harris-Hogan *et al.*, 2016).

El concepto de prevención del extremismo violento (PEV) emergió gradualmente en respuesta a estas críticas. La PEV se inspira en los modelos de prevención en el ámbito de la salud y hace hincapié en la necesidad de prevenir la aparición de los procesos de radicalización mediante distintos tipos de actuaciones (económicas, sociales y políticas) dirigidas a diferentes grupos objetivo (población general, grupos

1. Los conceptos de «extremismo violento» y de «radicalización violenta» se suelen emplear como sinónimos, aunque son conceptos con matices diferentes que se irán desgranando a lo largo del texto. En el contexto europeo, y específicamente en el español, se usa con más frecuencia el segundo término. Así, según el contexto, usaremos la expresión «prevención del extremismo violento» o «prevención de la radicalización violenta» en el presente artículo.

en riesgo e individuos radicalizados). A pesar de ciertos intentos de definición del concepto de PEV, resulta complicado diferenciarlo del de CEV, tanto en la teoría como en la práctica (Stephens *et al.*, 2018). De hecho, ciertas críticas subrayan que la PEV, teóricamente destinada a prevenir la aparición de la amenaza terrorista, se dedica en realidad a detectar y tratar la amenaza (van de Weert y Eijkman, 2020), por lo que resulta complejo distinguirla de la CEV.

Como se demostrará, el surgimiento de las políticas CEV y PEV en el ámbito de la lucha antiterrorista representa una evolución en la aproximación al terrorismo, puesto que su objeto no es el terrorismo como tal, sino los factores y las condiciones que pueden conducir a este. Para ilustrar esta evolución –desde una aproximación centrada en la lucha antiterrorista hacia otra marcada por la necesidad de combatir la radicalización (CEV) y prevenirla (PEV)– se ha escogido España como caso de estudio. Si bien la emergencia de la PEV se presenta como una posible respuesta a las críticas dirigidas a la CEV, veremos que la PEV no constituye necesariamente una alternativa a la CEV. En el caso de España, la PEV y la CEV se mezclan en la actual estrategia contra la radicalización violenta, lo cual produce cierta confusión entre la *prevención* de la radicalización y la *detección* de este fenómeno.

Este artículo tiene por objeto describir y analizar los elementos centrales de las estrategias de lucha y prevención de la radicalización violenta en España desde los ataques de Madrid en 2004. Para ello, en primer lugar, se definen las principales características de los conceptos CEV y PEV; en segundo lugar, se analiza la transición en España desde un paradigma marcado por la lucha antiterrorista a otro centrado en la lucha contra la radicalización o el extremismo violento; en tercer lugar, se examina la actual estrategia española de lucha contra la radicalización, contemplada en el Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta ([PEN-LCRV] CITCO, 2015), para terminar, por último, con unas conclusiones.

De la guerra contra el terror a combatir el extremismo violento

La lucha contra el extremismo violento es el desarrollo más significativo en el ámbito de la lucha antiterrorista de la última década (Romaniuk, 2015). A continuación, se contextualizará la emergencia de los conceptos de «combatir el extremismo violento» (*countering violent extremism*) –las políticas CEV– y de «prevención del extremismo violento» (*preventing violent extremism*) –las políticas PEV–. Se revisarán las principales características y limitaciones de dichos conceptos a fin de determinar si ilustran un cambio de paradigma respecto a la lucha antiterrorista.

La CEV apareció en un contexto marcado por el fracaso de la «guerra contra el terror»; un fracaso que llevó a la Administración de George W. Bush a sustituir el término polémico de «guerra contra el terror» por la expresión «combatir el extremismo violento» (Kundnani y Hayes, 2017; Schmid, 2013). Además, los ataques terroristas de Madrid, Ámsterdam y Londres, entre 2004 y 2005, pusieron de relieve el carácter autóctono del terrorismo yihadista. La existencia de ciudadanos europeos entre los autores de estos ataques llevó a los gobiernos europeos a tratar de entender por qué y cómo estos individuos acababan perpetrando ataques terroristas contra sus conciudadanos (Sedgwick, 2010); de ahí la emergencia del concepto de «radicalización violenta» que hace referencia a la adopción de una ideología radical y la voluntad de apoyar o cometer actos violentos (Dalgaard-Nielsen, 2010: 798).

El concepto de CEV se sustenta en la idea de que, en complemento a los esfuerzos antiterroristas que consisten en el uso de medios coercitivos (militares, policiales y de inteligencia) para anticipar y neutralizar la amenaza terrorista, la CEV recurra a un abanico de medios no coercitivos que abordan los factores y las condiciones que pueden llevar al extremismo violento (Heydemann, 2014). Este nuevo paradigma asume que es necesario combinar «medidas duras» (*hard measures*) destinadas a neutralizar la amenaza existente (lucha antiterrorista tradicional) con «medidas blandas» (*soft measures*) destinadas a prevenir la emergencia de dicha amenaza. Bajo esta perspectiva, la CEV se distingue del antiterrorismo tradicional en cuanto que «reconoce los orígenes sociales del problema [del terrorismo]» y «promueve soluciones no coercitivas» a dicho problema (Neumann, 2017: 21); así, hace referencia a las políticas, estrategias y programas cuyo objetivo es actuar sobre las causas o los procesos que están detrás del surgimiento del extremismo violento (Bjørge, 2016).

Durante la primera década de los 2000, la CEV se ha ido incorporando paulatinamente a las estrategias antiterroristas de varios países y organizaciones internacionales. A escala europea, la adopción de la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo en 2005 sentó un marco estratégico para abordar el terrorismo autóctono de corte yihadista (Argomaniz, 2009). En este contexto, el Reino Unido y los Países Bajos, seguidos por otros países como Alemania, Dinamarca y Noruega, adoptaron programas CEV en el marco de sus estrategias antiterroristas. En el ámbito internacional, la adopción en 2006 de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo marca un giro hacia la CEV², ya que contempla una serie de medidas colectivas para «hacer frente a las condiciones que propician la propagación

2. Asamblea General de Naciones Unidas. A/RES/60/288 (20 de septiembre de 2006) (en línea) <https://undocs.org/es/A/RES/60/288>

del terrorismo» y establece por primera vez una aproximación estratégica al terrorismo compartida entre los estados miembros (Ucko, 2018).

La CEV aborda diferentes niveles en los que se puede observar o puede emerger este fenómeno. Según Alex P. Schmid (2013: 4), serían tres niveles: micro (individual), meso (entorno social) y macro (nacional e internacional). A nivel macro, los esfuerzos se dirigen a las «causas profundas» del terrorismo como las desigualdades, la falta de gobernanza o las violaciones de los derechos humanos (Aly, 2013; Bjørgo, 2005). En los niveles meso (comunidad) y micro (individual), estos esfuerzos ponen el foco en distintos factores que pueden desencadenar un proceso de radicalización violenta: sentimiento de privación relativa, experiencias de discriminación o dinámicas de exclusión. En estos dos niveles, la CEV atiende intervenciones que abordan la dimensión cognitiva (*desradicalización*) y/o comportamental (*desvinculación*) de la radicalización violenta (Barrelle, 2015; Horgan, 2009).

A diferencia de la lucha antiterrorista –en la que predominan los actores del sector de la seguridad–, la CEV suele involucrar a otros actores como organizaciones de la sociedad civil, centros educativos, líderes religiosos, educadores sociales, centros penitenciarios, etc. (Romaniuk, 2015). Se asume que estos actores tienen los recursos y el conocimiento necesarios para diseñar intervenciones que permitan abordar los niveles micro y meso del extremismo violento (Dalgaard-Nielsen y Anja, 2016), ya que pueden detectar el proceso de radicalización en sus ámbitos de trabajo (escuelas, centros penitenciarios, etc.).

Los diferentes niveles de radicalización violenta, la multitud de ámbitos en los que se desarrolla este proceso y la diversidad de actores involucrados convierten las políticas CEV en estrategias que cubren un número de actividades «potencialmente ilimitadas» (Neumann, 2011: 7). En este contexto, la falta de consenso sobre las definiciones de los fenómenos que la CEV aborda (radicalización, terrorismo y extremismo violento) crea una cierta imprecisión conceptual o incluso una «ambigüedad definicional» a la hora de determinar lo que hay que prevenir (Harris-Hogan *et al.*, 2016: 6). A nivel teórico, la literatura que hace referencia a la CEV suele usar este concepto «como si se tratara de un concepto evidente y autoexplicativo» (Nasser-Eddine *et al.*, 2011: 9). En la práctica, la CVE se ha convertido en «un eslogan para los decisores políticos, que incluye una variedad de medidas desde la prevención temprana a intervenciones dirigidas a los extremistas violentos, incluyendo la desradicalización y los programas de desvinculación» (Gielen, 2019: 5). Dicho de otra forma, la CVE cubre una realidad teórica y práctica extremadamente diversa y difícil de circunscribir.

Los diferentes niveles de radicalización violenta, la multitud de ámbitos en los que se desarrolla este proceso y la diversidad de actores involucrados convierten las políticas CEV en estrategias que cubren un número de actividades «potencialmente ilimitadas».

En el contexto europeo, numerosos estudios han establecido una correlación entre la imprecisión conceptual de la CEV y ciertas prácticas que afectan negativamente a la sociedad en general y/o a determinados colectivos (Heath-Kelly, 2013; Kundnani, 2009; Abbas y Awan, 2015). El alcance de la CEV a otras esferas, como la educación o la sanidad pública, ha sido interpretado como un método de normalización de la vigilancia generalizada (Davies, 2016; Heath-Kelly, 2017), mientras que su enfoque sobre las comunidades musulmanas contribuyó a la creación de «comunidades sospechosas» (Choudhury y Fenwick, 2011; McDonald y Mir, 2011; Vermeulen, 2014). En otras instancias, se han puesto de relieve ciertas prácticas discriminatorias como el uso de perfiles raciales y étnicos o la tendencia a amalgamar las políticas antiterroristas con las políticas de cohesión social y de integración (Ragazzi, 2016; Aly, 2013). Estas críticas ilustran las limitaciones de la CEV.

En respuesta a ello, el concepto de PEV ha cobrado vigencia (Stephens *et al.*, 2018). Ante la expansión de zonas controladas por grupos terroristas como EI, el fenómeno de los combatientes extranjeros (retornados) y el incremento del terrorismo autóctono, la prioridad ya no es *combatir* el extremismo violento sino *prevenir* su aparición (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2014). Es decir, evitar que las personas se unan a grupos extremistas violentos o que acaben perpetrando ataques terroristas. A nivel global, el giro hacia la PEV culminó con la adopción en 2016 del Plan de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir el Extremismo Violento. Varios países europeos como Alemania, Francia y España adoptaron estrategias, políticas y programas PEV. Estas iniciativas toman la forma de estrategias transversales a distinto ámbitos, desde la educación hasta la igualdad de género, incluyendo la cooperación internacional y otros objetivos generales como la integración social, la lucha contra las desigualdades y las discriminaciones.

Harris-Hogan *et al.* (2016) establecieron un marco analítico para clasificar las actuaciones contempladas en las estrategias PEV. Inspirado en el modelo prevención de la salud pública, este marco distingue entre *prevención primaria*, *secundaria* y *terciaria*. La *primaria* se dirige al conjunto de la población y tiene un doble objetivo: sensibilizar a la población sobre el extremismo violento y prevenir la emergencia de las condiciones que puedan conducir a la radicalización. Las actividades en este estadio consisten en campañas de sensibilización y concienciación y en medidas colectivas que abordan los factores de la radicalización violenta. La *secundaria* está destinada a los grupos y colectivos en situación de riesgo, es decir, que muestran interés o vulnerabilidad hacia las ideologías extremistas violentas (jóvenes, barrios marginalizados, etc.). Esta categoría incluye medidas individuales (nivel micro) como, por ejemplo, discusiones ideológicas entre individuos que muestran interés por una ideología radical y especialistas de esta ideología. También contempla acciones colectivas (nivel meso), como la mejora de los canales de comunicación entre

las comunidades en situación de riesgo y las autoridades para establecer relaciones de confianza (Vermeulen, 2014). Finalmente, la *terciaria* consiste en *intervenciones* micro destinadas a individuos identificados como radicalizados. El objetivo es parar o revertir el proceso de radicalización, ya sea en su dimensión cognitiva (desradicalización) o comportamental (desvinculación). Por ejemplo, el Gobierno francés creó «centros de desradicalización» en 2016 con el fin de tratar individuos radicalizados identificados por las autoridades.

Bajo esta perspectiva, no resulta evidente distinguir entre CEV y PEV. Al igual que la CEV, la PEV trata de abordar fenómenos cuyas definiciones son discutibles y discutidas (Neumann, 2011; Borum, 2011). La falta de consenso sobre las definiciones de conceptos centrales en la PEV, como la radicalización y el extremismo violento, dificulta la identificación de los fenómenos que se trata de prevenir (van de Weert y Eijkman, 2020; Heath-Kelly, 2013). Como consecuencia, no existe un «discurso coherente y compartido» sobre el significado de estos conceptos (Stephens *et al.*, 2018: 2). De hecho, CEV y PEV se usan a veces como sinónimos o incluso se mezclan bajo el acrónimo de «P/CEV» (Peter Harling *et al.*, 2018). En la práctica, la CEV suele hacer referencia a las intervenciones que permiten *combatir* la amenaza (contranarrativas, detección de los individuos radicalizados) mientras que la PEV se corresponde con las actuaciones proactivas cuyo objetivo es *prevenir* la aparición de dicha amenaza. En las palabras de Stephens *et al.* (2018: 2), la PEV hace referencia a «los esfuerzos para influir sobre aquellos factores individuales y/o colectivos que (se supone que) crean las condiciones en las que el extremismo violento puede desarrollarse, usando medidas de corte social o educativo en vez de medidas de seguridad». Dicho de otra forma, la CEV aborda la *amenaza existente* mientras que la PEV se centra en la *amenaza potencial*, es decir, en evitar que dicha amenaza emerja.

Entendida así, la PEV no se centra en la comisión de actos violentos sino en el *riesgo potencial*. De ahí que varias estrategias *preventivas* como el programa Prevent³ o la estrategia holandesa se centren en la detección temprana, es decir, en la detección situaciones que *podrían* dar lugar un acto violento (van de Weert y Eijkman, 2020). Dichas estrategias recurren a diversas herramientas, como el uso de indicadores de radicalización o la creación de delitos penales específicos como el delito de autoadoctrinamiento, para facilitar la detección

3. Prevent es uno de los pilares de la estrategia antiterrorista Contest del Gobierno británico. Sus tres principales objetivos son: responder a los retos ideológicos que plantea el terrorismo; prevenir la radicalización violenta y trabajar con distintos tipos de actores e instituciones (de los ámbitos educativo, religioso, etc.) para combatir y prevenir la radicalización violenta.

de situaciones que pueden derivar en un proceso de radicalización violenta. También implican a actores que no pertenecen al sector de seguridad (profesores, trabajadores sociales, personal sanitario, etc.) para recopilar información sobre posibles focos de radicalización e intervenir de forma *preventiva* (Heath-Kelly, 2017; van de Weert y Eijkman, 2020). En este sentido, cabe preguntarse si las políticas PEV –que incluyen métodos y herramientas de detección temprana– constituyen un nuevo campo de acción verdaderamente *preventivo* o si, por el contrario, son una herramienta en el marco de estrategias CEV *represivas* (Ragazzi, 2017). Nuestro argumento es que, en el caso español, la PEV no constituye un nuevo campo de acción distinto al de la CEV, sino que coexiste con ella en el marco del Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV).

Nuestro argumento es que, en el caso español, la PEV no constituye un nuevo campo de acción distinto al de la CEV, sino que coexiste con ella en el marco del Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV).

En resumen, la introducción de la CEV y de la PEV en el marco de estrategias antiterroristas marca un cambio de paradigma. Ante el terrorismo y el extremismo violento, medidas de corte social, educativo y psicológico (CEV y PEV) complementan las tradicionales respuestas

militares y policiales. Sin embargo, resulta difícil definir con precisión los conceptos de CEV y PEV. En la práctica, las fronteras entre la CEV y la PEV son borrosas. En el caso español, si bien observamos un cambio de aproximación al terrorismo yihadista con un enfoque sobre los procesos de radicalización violenta, dicho cambio responde más a las lógicas de la CEV que a las de la PEV. A continuación, se analiza cómo España incorporó la lucha contra la radicalización en el marco de su estrategia antiterrorista.

España después del 11-M: de la lucha antiterrorista a las políticas CEV

En España, las primeras actuaciones de individuos o grupos afiliados al salafismo yihadista se remontan a los años ochenta del siglo pasado, mientras que la existencia de redes yihadistas a la década de los noventa (Jordan y Horsburgh, 2005). Hasta principios de los 2000, las autoridades no disponían de una estrategia dirigida a este tipo de terrorismo: la respuesta consistía en operaciones policiales para detener y judicializar a los integrantes de

dichas redes. Entre 1995 y 2004, una serie de operaciones policiales permitieron detener al menos a 99 personas afiliadas al Grupo Islámico Armado (GIA) o al Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) (Jordán y Horsburgh, 2005: 173). Los ataques del 11 de marzo de 2004 (11-M) en Madrid marcaron un antes y un después en este ámbito. Como se verá, estos ataques desembocan en una serie de medidas y reformas sin precedentes en el ámbito de la seguridad. Sin embargo, no se aborda el fenómeno de la radicalización violenta hasta principios de la década siguiente, en 2012, con la adopción de la Estrategia Integral Contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR).

La respuesta española al terrorismo yihadista después del 11-M

Hasta los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Estados Unidos, la casi totalidad de los esfuerzos antiterroristas en España estaban destinados a la lucha contra la organización ETA. Tras el 11-S, además de dismantelar las redes afiliadas a Al Qaeda en España, las autoridades españolas incrementaron los recursos humanos y financieros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) para mejorar sus capacidades de inteligencia ante la amenaza yihadista (Jordán y Horsburgh, 2006: 214). Sin embargo, la lucha contra el terrorismo yihadista no se convirtió en una prioridad para la seguridad interior hasta el 11-M (Alonso y Reinares, 2008). Estos atentados, que causaron 192 muertos y más de 1.850 heridos, han dado lugar a una amplia serie de medidas para mejorar las capacidades de coordinación y actuación de las FCSE en materia antiterrorista.

En los meses posteriores al 11-M, el Ministerio del Interior impulsó una sucesión de iniciativas en materia antiterrorista con cuatro objetivos: reforzar las capacidades de inteligencia; mejorar la facultad de prevenir y dar respuesta a las consecuencias de atentados terroristas; impedir la financiación de actividades terroristas y proteger los transportes públicos (Gobierno de España, 2011: 49). Respecto al primer objetivo, más de mil agentes de la Policía Nacional y de la Guardia Civil fueron reclutados entre 2004 y 2008, mientras que se incrementó el número de agentes y departamentos dedicados al terrorismo de índole yihadista (Reinares, 2009). También se reforzaron las capacidades del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) con recursos humanos y financieros adicionales (Jordán y Horsburgh, 2006). En términos de coordinación, en mayo de 2004 se creó el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) con el fin de asesorar al Gobierno sobre este tema y

consolidar la coordinación entre la Policía Nacional y la Guardia Civil. En materia de protección, una multitud de planes operativos fueron adoptados para preparar la respuesta de los actores de seguridad en caso de ataque terrorista. Por ejemplo, el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista (2005) permite movilizar a agentes de policía y militares para que cumplan diversas tareas en el marco de la lucha antiterrorista (vigilancia del espacio aéreo, protección de infraestructuras, etc.). Finalmente, se modificó la legislación española para endurecer las sentencias para los terroristas, reprimir el uso ilegal de explosivos y facilitar el control de las comunicaciones electrónicas y telefónicas (Alonso y Reinares, 2008).

Así, el 11-M llevó las autoridades españolas a desplegar una multitud de medidas de carácter policial, penal y de inteligencia con el fin de abordar la amenaza del terrorismo yihadista y evitar la comisión de nuevos ataques en el país. Esta respuesta se centró ante todo en combatir dicha amenaza y, a diferencia de otros países europeos que sufrieron ataques terroristas yihadistas en el mismo período (Países Bajos y Reino Unido), no se adoptaron medidas centradas en las condiciones que favorecían la aparición del terrorismo yihadista (Jordán, 2009). Es decir, la respuesta posterior al 11-M se hizo desde el paradigma de la lucha antiterrorista. La adopción de la EICTIR, sin embargo, marcó un cambio al respecto al incorporar la lucha contra la radicalización violenta en la estrategia antiterrorista española.

De la lucha antiterrorista a la lucha contra la radicalización violenta: la EICTIR

Aprobada en 2010 y ratificada el 2 de marzo de 2012, la EICTIR establece la lucha contra la radicalización violenta como pilar de la lucha antiterrorista. Se presenta como la continuación de los esfuerzos en materia antiterrorista emprendidos desde el 11-M en el país (Ministerio del Interior, 2010: 1). Ello, en un contexto europeo marcado por la incorporación de programas CEV en las estrategias antiterroristas de la UE y de ciertos países miembros, y en un contexto español caracterizado por una intensificación de la actividad yihadista. A nivel europeo, la adopción de la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo en 2005 sentó un marco estratégico para hacer frente al terrorismo autóctono y a la radicalización violenta. Estructurada en cuatro pilares –*prevenir, proteger, perseguir y responder*–, esta estrategia dedica su primer pilar –*prevenir*– a la radicalización violenta: su objetivo es «evitar que las personas se conviertan en terroristas, abordando los factores o las causas profundas que pueden conducir a la radicalización y a la captación en

Europa y fuera de ella»⁴. De ahí que varios estados miembros incorporaran un pilar dedicado a la CEV en sus estrategias antiterroristas. En España, la amenaza tiene un importante componente endógeno: según García-Calvo y Reinares (2013: 2), entre 1996 y 2012 siete de cada 10 individuos condenados o muertos por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista se habían radicalizado parcial o totalmente en España.

En este contexto, la EICTIR tiene como objetivo «proporcionar una respuesta específica e integrada para neutralizar la amenaza que representa el terrorismo internacional y reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante sus ataques, haciendo frente a los procesos de radicalización que lo puedan preceder o sustentar» (Ministerio del Interior, 2012: 5). Tres tipos de amenaza justifican este enfoque: 1) la «expansión del salafismo»⁵ y de «movimientos islamistas» en el territorio español, ya que pueden facilitar el reclutamiento de futuros terroristas; 2) la «posible radicalización» de inmigrantes de segunda generación; y 3) el retorno de «yihadistas» de zonas de conflicto (Ministerio del Interior, 2012: 3).

Ante esas amenazas, la estrategia española pone el foco en la dimensión ideológica del proceso de radicalización con medidas CEV destinadas a las comunidades musulmanas en España y a las segundas generaciones de inmigrantes. Da la prioridad a la lucha contra la «expansión del islamismo radical», definido como una ideología basada en una interpretación rigorista, extremista y sectaria del islam que justifica el uso de la violencia para alcanzar objetivos ideológicos. Según la EICTIR, el islamismo radical constituye «la base ideológica y social del salafismo yihadista», al anteponer la «ley islámica» a las leyes comunes y provocar la no integración de las comunidades musulmanas, la fractura social, la polarización, la segregación entre musulmanes y no musulmanes e, *in fine*, el enfrentamiento (ibídem: 4-5). Es decir, la EICTIR asume que existe una continuidad entre la adopción de una visión radical del islam y la radicalización en el salafismo yihadista. Esta idea de que la adopción de una visión rigorista del

4. Consejo de la Unión Europea. Doc. 14469/4/05 REV 4 (30 de noviembre de 2005), p. 3. (en línea) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/ES/pdf>

5. El salafismo es una corriente religiosa literalista (o fundamentalista) que preconiza la vuelta al islam de las primeras generaciones de musulmanes (*al salaf al salih*). Conviene distinguirlo del salafismo yihadista, ideología político-religiosa que emergió en Afganistán tras la invasión soviética de 1979 y desde la que se reivindican grupos como Al Qaeda, Estado Islámico y Boko Haram. La nota de síntesis de la EICTIR no define lo que entiende por «salafismo» pero el uso del concepto de «salafismo yihadista» en el mismo texto nos lleva a pensar que establece la distinción entre la corriente religiosa y la ideología político-religiosa.

islam conduce a la radicalización en el salafismo yihadista, a pesar de ser discutible y discutida (McCauley y Moskalenko, 2017), justifica la puesta en marcha de medidas centradas en la dimensión ideológica de la radicalización violenta: se trata de «potenciar las relaciones con el islam», de «actuar sobre los movimientos radicales» y de «vencer [a los] terroristas en la batalla de ideas» para hacer frente a la ideología salafista yihadista (Ministerio del Interior, 2012: 6-7). Si bien dichas medidas carecen de concreción, se dirigen explícitamente a las comunidades musulmanas y las segundas generaciones de inmigrantes en España.

A nivel operativo, la estrategia se inspira en la estructura de cuatro pilares europea de 2005. En el pilar *prevenir* aborda, en tres ámbitos, las causas que generan el proceso de radicalización: el *ámbito interno* (doméstico), el *ámbito externo* (cooperación exterior) y el *ámbito de Internet* (ciberespacio). Las prioridades

La idea de que la adopción de una visión rigorista del islam conduce a la radicalización en el salafismo yihadista, a pesar de ser discutible y discutida, justifica la puesta en marcha de medidas centradas en la dimensión ideológica de la radicalización violenta.

son la coordinación y comunicación institucionales, la adopción de nuevas medidas legislativas, así como otras medidas destinadas a desarrollar las relaciones con las comunidades musulmanas en España. En términos de implementación, sigue una lógica multidepartamental y multinivel. A través del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), responsable de la EICTIR, el

Ministerio del Interior asegura el diseño, la coordinación e implementación de la estrategia. Otros departamentos ministeriales están implicados, como el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Igualdad y el Ministerio de Justicia. Por otra parte, el desarrollo de la EICTIR está previsto en los tres niveles de Administración –central, autonómico y local–, con una atención particular al nivel de acción local para las actividades de prevención de la radicalización. Finalmente, está contemplada la participación de otros actores como las universidades, los medios de comunicación y representantes de las comunidades musulmanas de España.

Como se puede observar, España pasó de una estrategia antiterrorista, marcada por medidas coercitivas después del 11-M, a una estrategia que incluye la CEV. La EICTIR incorpora la lucha contra la radicalización violenta en el marco de la estrategia antiterrorista española; en su pilar *prevenir*, incluye medidas que abordan la dimensión ideológica de la radicalización dirigidas a las comunidades musulmanas y a las segundas generaciones de inmigrantes. La EICTIR prevé un Plan Maestro para cada uno de los cuatro pilares: el relacionado con el pilar *prevenir* se desarrolló a partir del 2015 con la adopción del PEN-LCRV que se analizará a continuación.

Entre prevención y detección: el PEN-LCRV

La adopción del Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV) el 30 de enero 2015 representa un paso adicional en la lucha contra la radicalización violenta en España. A continuación, se destacarán sus características principales antes de analizar las medidas implementadas más importantes a partir del marco propuesto por Harris-Hogan *et al.* (2016). Si bien combina medidas PEV con medidas CEV, esta estrategia da la prioridad a la detección de la radicalización.

Elaborado por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO)⁶, junto con 12 ministerios, el PEN-LCRV persigue los mismos objetivos que la EICTIR: neutralizar la amenaza terrorista, proteger a la sociedad de posibles ataques y abordar los procesos de radicalización violenta. Tres elementos justifican su puesta en marcha: el fenómeno de los «combatientes extranjeros», es decir, de los ciudadanos o residentes en España que se desplazaban al extranjero para unirse a organizaciones yihadistas; el uso de las tecnologías de información y de comunicación para radicalizar, así como la financiación de las organizaciones terroristas (Ministerio de la Presidencia, 2015: 4). A diferencia de la EICTIR, que dedica un solo pilar a la lucha contra la radicalización, el PEN-LCRV aborda este fenómeno en su totalidad: se presenta como «instrumento eficaz de detección temprana y neutralización de los brotes y focos de radicalismo violento, actuando sobre aquellas comunidades, colectivos o individuos en situación de riesgo o vulnerabilidad» (CITCO, 2015: 5).

Al igual que la EICTR, el PEN-LCRV distingue tres ámbitos de actuación: el «ámbito interno» (doméstico); el «ámbito externo» (cooperación exterior) y el «ámbito del ciberespacio» (Internet). Tanto el ámbito interno como el ámbito del ciberespacio se centran en actividades de detección de la radicalización: en el ámbito interno, detectar «toda incidencia de corte social o político que pueda derivar en violencia o terrorismo», mientras que, en el del ciberespacio, contrarrestar la difusión propaganda extremista violenta para dificultar la aparición de

6. El CITCO fue creado el 15 de octubre de 2004 a partir de la fusión del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado a fin de formar un solo órgano. Bajo la autoridad del Ministerio del Interior, tiene como misión la coordinación de los esfuerzos en materia de lucha contra el terrorismo yihadista y de lucha contra la delincuencia organizada. Uno de sus objetivos es «proponer las estrategias nacionales contra el crimen organizado, el terrorismo y el radicalismo violento» (Boletín Oficial del Estado, 2014: 83378). El PEN-LCRV fue adoptado menos de cuatro meses después de la creación de esta institución, lo cual indica que la lucha contra la radicalización violenta era una prioridad.

dichos procesos (ibídem: 7). Es decir, se trata de *detectar* para *prevenir*: detectar situaciones que *pueden* derivar en procesos de radicalización para prevenir la *potencial* aparición de estos.

A nivel operacional, el PEN-LCRV establece tres áreas que dependen del proceso de radicalización: el *área de prevenir* (antes del proceso de radicalización); el *área de vigilar* (durante) y el *área de actuar* (después). El objetivo del *área de prevenir* es «generar confianza y legitimación social» e «impedir la propagación de las ideologías radicales violentas» (ibídem: 8). En ella se aborda la *prevención primaria*, dirigida al conjunto de la población mediante actuaciones sobre los factores que pueden alimentar un proceso de radicalización. Se trata de medidas colectivas (nivel macro) para asegurar la «integración y la convivencia social» y fomentar la «pluralidad ideológico-política y la diversidad democrática» (p. 11). Para lograr la integración social, sugiere tres tipos de actuación: 1) medidas de *reconocimiento de la diversidad*, es decir, acciones que permitan reconocer las diferentes identidades, culturas y tradiciones que componen la población; 2) medidas de *construcción de confianza*, como la creación de mecanismos de comunicación entre la ciudadanía y las autoridades para canalizar las quejas o los requerimientos de determinados colectivos, y 3) medidas de *compromiso*, que animen a la participación ciudadana en las instituciones. Por otra parte, el pluralismo y la diversidad democráticos están contemplados como antídotos a las ideologías extremistas violentas.

El plan proporciona pocos detalles respecto a las medidas a implementar, aunque establece tres líneas de trabajo: 1) reforzar la comunicación entre Administración local y central, así como adaptar la legislación para actuar contra los procesos de radicalización (*bloque de colaboración administrativa y adecuación legislativa*); 2) formar a los actores relevantes (por ejemplo, funcionarios de la Administración) en la prevención y el tratamiento de la radicalización y fomentar campañas de sensibilización y concienciación (*bloque de educación, formación y sensibilización social*), y 3) adoptar una política de comunicación coherente a nivel de Administración (*bloque de información y comunicación*).

El *área de vigilar* pone el foco en la *prevención secundaria*, esto es, en las personas en riesgo de radicalización o que muestran señales de ella. Tiene como objetivo la detección, observación y tratamiento de los procesos de radicalización «en los primeros estadios de su evolución» (p. 8). Para ello, prevé una serie de intervenciones individuales y/o colectivas dirigidas a los «colectivos vulnerables o en riesgo de radicalización violenta». A diferencia del *área de prevenir*, que incluye medidas preventivas a escala nacional, esta área se desarrolla ante todo a nivel local (municipio), con medidas de «carácter social» que abordan los procesos de radicalización a nivel individual (nivel micro) y en el seno de los colectivos en «situación de riesgo» (nivel meso) (p. 8). Al respecto, el papel de los actores del sector de seguridad local es central: son responsables de la detección y valoración

de los posibles casos de radicalización y de la elaboración de todas las medidas bajo esta área, incluso cuando estas son de corte social.

El *área de actuar* se centra en los individuos y colectivos radicalizados. Por lo tanto, se trata de *prevención terciaria*. En ella se contemplan intervenciones de corte policial o judicial ante situaciones en las que las medidas previstas bajo las áreas de *prevenir* y de *vigilar* no han sido efectivas. Bajo la responsabilidad de las FCSE, esta área se dedica al seguimiento, la investigación y, cuando procede, a la judicialización de los casos detectados. Todas las medidas previstas son individuales. Por ejemplo, se mencionan «sistemas de desradicalización», aunque sin dar detalles al respecto (p. 10).

El PEN-LCRV adopta un enfoque multiactor y multinivel, en el que intervienen principalmente los actores de la Administración. Distingue tres tipos de actores implicados: la *Administración General del Estado*; los *colectivos vulnerables o en riesgo de radicalización violenta* y la *sociedad civil* en su conjunto. Sin embargo, como responsable de la elaboración y supervisión de las medidas del plan, la Administración es el principal actor. Para cumplir este rol a todos los niveles, existen el *Grupo Nacional de Lucha Contra la Radicalización*

A diferencia de la Estrategia Integral Contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR), que hace referencia explícita a las poblaciones musulmanas en España y a las segundas generaciones, el Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV) no precisa qué colectivos considera como vulnerables a la radicalización.

Violenta (GN-LCRV) y los *Grupos Locales de Lucha Contra la Radicalización Violenta* (GL-LCRV). El primero es una estructura que cuenta con varios ministerios, el CNI y algunas entidades privadas como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Su misión es coordinar la ejecución del plan a nivel nacional. Los GL-LCRV, por su parte, son multisectoriales y, creados a nivel municipal, cubren las áreas de *vigilar* y *actuar*: incluyen varios actores que están en contacto con las comunidades locales como la Policía local y/o autonómica, los centros educativos, las entidades sociales y los centros de salud pública.

Los *colectivos vulnerables o en riesgo de radicalización* son, a la vez, «actores cooperadores» y destinatarios del plan (CITCTO, 2015: 18). Como cooperadores, cumplen una doble función: *creación de confianza* entre los colectivos en situación de riesgo y las instituciones y de *vigilancia y de detección* en el seno de dichas comunidades. A diferencia de la EICTIR, que hace referencia explícita a las poblaciones musulmanas en España y a las segundas generaciones, el PEN-LCRV no precisa qué colectivos considera como vulnerables a la radicalización. Sin embargo, los ejemplos que se usan nos llevan a pensar que se trata de los mismos colectivos: se hace referencia a las «identidades», las «culturas»,

las «tradiciones» de estos grupos, se habla de cuestiones «culturales o religiosas especialmente conflictivas», mientras que otros documentos oficiales relacionados con el PEN-LCRV hacen exclusivamente referencia a las comunidades musulmanas (Téllez Delgado, 2018: 21). La *sociedad civil* también juega un papel de «actor cooperador» en el marco del plan, aunque no hay detalles en cuanto a su función.

En términos de implementación, las actuaciones del PEN-LCRV –recogidas en las ediciones del Informe Anual de Seguridad Nacional⁷– son relativamente limitadas. La implementación del plan se ha centrado sobre todo en las áreas *vigilar y actuar*, con medidas que abordan principalmente la detección de la radicalización violenta. En primer lugar, se creó la web *Stop Radicalismos*⁸ en diciembre de 2015, con el objetivo de movilizar a la sociedad en la detección de procesos de radicalización. Es una plataforma en la que cualquier persona puede señalar a las autoridades aquello que identifica como un posible caso de «radicalización o conducta extremista, intransigente o de odio por razones racistas, xenóforas, de creencias o ideológicas». El señalamiento se puede hacer por vía telefónica, electrónica o a través de la aplicación *Alertcops*⁹, siendo el CITCO el receptor central de dichos señalamientos. Según este centro, en su primer año de funcionamiento *Stop Radicalismos* registró 2.550 comunicaciones, de las cuales 935 contenían información «de interés». Aunque no se precisan las características o el contenido de dicha información, les permitió identificar a 12 posibles combatientes extranjeros afiliados a EI y llevar a cabo a cerca de 45 operaciones policiales antiterroristas (Caro, 2016). Entre 2016 y 2019, se registraron más de 7.000 comunicaciones a través de la misma plataforma; lo que permitió abrir más de 150 investigaciones policiales y detectar 14 casos de combatientes terroristas extranjeros (Ministerio de la Presidencia, 2019: 29).

Aunque ha permitido detectar casos de radicalización violenta, esta iniciativa ha sido criticada por estigmatizar a las comunidades musulmanas en España (Fernández De Mosteyrín y Limón López, 2017; Téllez Delgado, 2018). En ausencia de una definición consensuada del proceso de radicalización violenta y de indicadores fiables que permitan identificar dicho proceso, el uso de una herramienta de este tipo puede generar consecuencias negativas, como la estigmatización de ciertos grupos basándose en su apariencia, el uso de perfiles racia-

7. Publicados por el Departamento de Seguridad Nacional, se pueden consultar aquí: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional>

8. Véase la página oficial: <https://stop-radicalismos.ses.mir.es/>

9. *Alertcops* es una aplicación concebida por la Policía y la Guardia Civil para señalar delitos de odio o posibles casos de radicalización. Véase: <https://alertcops.ses.mir.es/mialertcops/>

les o incluso la desconfianza en las autoridades (van de Weert y Eijkman, 2020; Heath-Kelly, 2017; Kundnani, 2009; McDonald y Mir, 2011).

En segundo lugar, la constitución de los GL-LCRV ha sido prioritaria para garantizar la implementación del plan a nivel municipal. Según el PEN-LCRV, el nivel municipal es crucial, porque permite detectar los procesos de radicalización, los conflictos que involucran a los grupos de riesgo, así como los problemas de convivencia. En este contexto, se asume que los miembros de los GL-LCRV (funcionarios, trabajadores sociales, profesores, etc.) pueden observar ciertos cambios de comportamiento que señalan un proceso de radicalización. Así, estos grupos están concebidos como espacios en los que una variedad de actores en contacto con los «colectivos vulnerables» pueden compartir sus experiencias y valorar conjuntamente los posibles casos emergentes de radicalización. En la práctica, la creación de los GL-LCRV ha sido limitada. A finales de agosto de 2017, existían en solo 13 municipios de los 8.131 con que cuenta España (Ortega Dolz, 2017). Después de los atentados de Barcelona y Cambrils (17 y 18 de agosto de 2017), se dio la prioridad a la constitución de estos grupos multisectoriales en todo el país (DSN, 2018). Pero no hay datos sobre su número ni su distribución geográfica. Existen casos –como el de Ceuta– en los que se rechazó la creación de un GL-LCRV (El Faro Ceuta, 2018).

Los GL-LCRV han sido el objeto de críticas por parte de determinados colectivos de profesionales (psicólogos, docentes de centros educativos, trabajadores sociales, etc.), en cuanto que este tipo de estructura puede fomentar dinámicas de delación y crear desconfianza entre ciertos colectivos y las autoridades (Cano Paños, 2018: 201). De forma general, el papel central del sector de la seguridad en estos grupos, el estatuto de «actores cooperadores» de la sociedad civil y de los colectivos vulnerables, así como la tarea de detección atribuida a los GL-LCRV pueden interpretarse como una forma de extensión de la lucha antiterrorista al sector social (Kundnani y Hayes, 2017; van de Weert y Eijkman, 2019 y 2020).

Bajo esta configuración, los colectivos vulnerables juegan un papel ambiguo: por una parte, son los destinatarios de las medidas de prevención y de detección previstas por el plan, mientras que, por otra parte, están asociados a tareas de detección en el seno de sus propias comunidades. En definitiva, son a la vez considerados como un grupo *en situación de riesgo* y como un grupo *potencialmente peligroso*. Es precisamente esta ambigüedad entre *riesgo* y *peligro potencial*

En ausencia de una definición consensuada del proceso de radicalización violenta y de indicadores fiables que permitan identificar dicho proceso, el uso de una herramienta como la plataforma Stop Radicalismos puede generar consecuencias negativas, como la estigmatización de ciertos grupos basándose en su apariencia, el uso de perfiles raciales o incluso la desconfianza en las autoridades.

la que justifica la implementación de medidas de detección en el marco de las estrategias CEV (Heath-Kelly, 2013). En el contexto del programa Prevent, se ha establecido una correlación entre esta ambigüedad –o falta de distinción entre *riesgo* y *peligro*– y la securitización de las comunidades musulmanas (Sedgwick, 2010); colectivos a menudo contruidos como «comunidades sospechosas» (Abbas y Awan, 2015; Breen-Smyth, 2014; Kundnani, 2009; McDonald y Mir, 2011). En esta línea, existe el riesgo de usar los GL-LCRV con fines de «delación y control horizontal» (Fernández De Mosteyrín y Limón López, 2017: 818).

En tercer lugar, la adopción del PEN-LCRV fue seguida de una reforma del Código Penal en materia antiterrorista que da más competencias a los FCSE en términos de detección (*vigilar*) y represión (*actuar*) (Ministerio de la Presidencia, 2015). El objetivo no solo es abordar ciertos fenómenos asociados con el terrorismo yihadista (combatientes extranjeros, actores solitarios), sino también tratar el fenómeno de la radicalización. Al respecto, la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, eleva las penas por el delito de enaltecimiento o humillación de las víctimas del terrorismo en las redes sociales. También tipifica como delitos el adoctrinamiento y adiestramiento pasivo, sobre todo cuando se realiza a través de Internet¹⁰. Por otra parte, la reforma de Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, proporciona ciertos instrumentos a los FCSE –como la intervención de comunicaciones telefónicas y telemáticas– para facilitar la detección y detención de personas sospechosas de terrorismo o radicalización violenta (ibídem). Estas medidas han sido criticadas por el uso de definiciones muy amplias (por ejemplo, del concepto de «terrorismo») y por sus repercusiones sobre los derechos humanos y la libertad de expresión (Campderrich Bravo, 2015; Torrús, 2017).

Como se puede observar, España ha acabado adoptando una estrategia exclusivamente centrada en la lucha contra la radicalización violenta. El PEN-LCRV contempla la prevención primaria, secundaria y terciaria, además de abordar los niveles macro, micro y meso de la radicalización. Las áreas de *vigilar* y *actuar* se dedican a la detección y tratamiento de los procesos de radicalización, mientras que la de *prevenir* aborda ciertos factores que permiten evitar la aparición de dichos procesos. Así, el área *prevenir* incluye medidas PEV, mientras que las áreas de *vigilar* y *actuar* se centran más en las CEV. En la práctica, las actuaciones del

10. Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. BOE número 77, Sección I., pp. 27177-27185.

PEN-LCRV están sobre todo relacionadas con las áreas *vigilar* y *actuar*, e incluyen actividades de detección de la radicalización (CEV). En cambio, las medidas de PEV están poco desarrolladas. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la estrategia española de lucha contra la radicalización da la prioridad a la detección y al tratamiento de la radicalización (CEV) más que a la lucha contra los factores que permiten su aparición (PEV).

Este enfoque sobre la *detección* de la radicalización conlleva ciertas consecuencias potencialmente negativas, como la estigmatización de determinados grupos, la creación de «comunidades sospechosas» o la desconfianza entre ciertos colectivos y las autoridades. A este respecto, las críticas atribuyen estos efectos a ciertas características del PEN-LCRV, como la ausencia de definición del proceso de radicalización, el papel central de los actores del sector de la seguridad y el papel ambiguo de los colectivos vulnerables.

A modo de conclusión

La lucha contra el terrorismo de índole yihadista se convirtió en prioridad para España tras el 11-M. Estos ataques dieron lugar a respuestas de corte penal, policial y de inteligencia cuyos objetivos eran anticipar posibles ataques terroristas y neutralizar los actores relacionados con el salafismo yihadista. Es decir, la respuesta posterior al 11-M se hizo esencialmente desde el paradigma de la lucha antiterrorista. Con la adopción de la Estrategia Integral Contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR) en 2012, se produjo un cambio de paradigma, en la medida en que se incorporó la lucha contra la radicalización a la lucha antiterrorista. El pilar *prevenir* de esta estrategia marcó la incorporación de la CEV a la lucha antiterrorista. De acuerdo con esta nueva configuración, la adopción en 2015 del Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV) profundizó en esta dirección. Como instrumento exclusivamente dedicado a la lucha contra la radicalización violenta, este plan incluye medidas CEV y contempla un eje preventivo cuyo objetivo es evitar la aparición de los procesos de radicalización.

En este sentido, el caso español permite ilustrar la transición de un paradigma marcado por la lucha antiterrorista a un paradigma más centrado en la lucha contra los factores y las condiciones que pueden conducir al terrorismo (políticas CEV). Sin embargo, aunque se puede observar esta transición del antiterrorismo a la CEV, no se puede decir que España haya pasado de un paradigma marcado por la CEV a otro en el que predomine la PEV. En el marco del PEN-LCRV, se ha subrayado la predominancia de las medidas CEV y el

desarrollo muy limitado de las medidas PEV. Este plan pone el foco sobre todo en actividades de *detección* de la radicalización y no tanto de *prevención*. Ello ha provocado varias críticas, ya que este enfoque se relaciona con una serie de efectos contraproducentes como la estigmatización de ciertos grupos o la extensión de la lucha antiterrorista a nuevas esferas; unas críticas que están en línea con la literatura que ha analizado los efectos indeseados de ciertos programas CEV en otros países de Europa (por ejemplo, Prevent).

Referencias bibliográficas

- Abbas, Tahir e Imran, Awan. «Limits of UK Counterterrorism Policy and Its Implications for Islamophobia and Far Right Extremism». *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, vol. 4, n.º 3 (2015), p. 16-29. <https://doi.org/10.5204/ijcsd.v4i3.241>
- Alonso, Rogelio y Reinares, Fernando. «L'Espagne face aux terrorismes». *Pouvoirs*, vol. 124, n.º 1 (2008), p. 107-21.
- Aly, Anne. «The Policy Response to Home-Grown Terrorism: Reconceptualising Prevent and Resilience as Collective Resistance». *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, vol. 8, n.º 1 (2013), p. 2-18 (en línea) <https://doi.org/10.1080/18335330.2013.789594>
- Argomaniz, Javier. «Post-9/11 Institutionalisation of European Union Counter-Terrorism: Emergence, Acceleration and Inertia». *European Security*, vol. 18, n.º 2 (2009), p. 151-172 (en línea) <https://doi.org/10.1080/09662830903460103>
- Barrelle, Kate. «Pro-Integration: Disengagement from and Life after Extremism». *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 7, n.º 2 (2015), p. 129-142 (en línea) <https://doi.org/10.1080/19434472.2014.988165>
- Bjørge, Tore. *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward*. Londres: Routledge, 2005.
- Bjørge, Tore. «Counter-Terrorism as Crime Prevention: A Holistic Approach». *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 8, n.º 1 (2016), p. 25-44.
- Borum, Randy. «Perspectives on Radicalization and Involvement in Terrorism II: A Review of Conceptual Models and Empirical Research». *Journal of Strategic Security*, vol. 4, n.º 4 (2011), p. 7-36.
- Breen-Smyth, Marie. «Theorising the 'Suspect Community': Counterterrorism, Security Practices and the Public Imagination». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 7, n.º 2 (2014), p. 223-240.

- Campderrich Bravo, Ramón. «Breve Apunte Sobre La Ley Orgánica 2/2015 de Reforma Del Código Penal En Materia de Delitos de Terrorismo». *Mientras tanto*, (17 de abril de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 12.11.2020] <http://www.mientrastanto.org/boletin-135/notas/breve-apunte-sobre-la-ley-organica-22015-de-reforma-del-codigo-penal-en-materia-de>
- Cano Paños, Miguel Ángel. «La Lucha Contra La Amenaza Yihadista Más Allá Del Derecho Penal: Análisis de Los Programas de Prevención de La Radicalización y Des-Radicalización a Nivel Europeo». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 4, n.º 2 (2018), p. 177-205.
- Caro, Laura. «Avisos ciudadanos identifican a 12 yihadistas unidos a Daesh». *ABC*, (31 de octubre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2016] www.abc.es/espana/abci-avisos-ciudadanos-identifican-12-yihadistas-unidos-daesh-201610310722_noticia.html
- CITCO – Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado. «Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV): Un marco para el respeto y el entendimiento común». *Ministerio del Interior*, (2015) (en línea) <http://www.interior.gob.es/documentos/642012/5179146/PLAN+DEFINITIVO+APROBADO.pdf/f8226631-740a-489a-88c3-fb48146ae20d>
- Choudhury, Tufyal y Fenwick, Helen. «The Impact of Counter-Terrorism Measures on Muslim Communities». *International Review of Law, Computers and Technology*, vol. 25, n.º 3 (2011), p. 151-181.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. «Resolución 2178 (2014). S/RES/2178 (2014)». (24 de septiembre de 2014) (en línea) [https://undocs.org/es/S/RES/2178\(2014\)](https://undocs.org/es/S/RES/2178(2014))
- Dalgaard-Nielsen, Anja. «Violent Radicalization in Europe: What We Know and What We Do Not Know». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 33, n.º 9 (2010), p. 797-814.
- Dalgaard-Nielsen, Anja. «CVE with Governance Networks». *Perspectives on Terrorism*, vol. 10, n.º 6 (2016), p. 135-139.
- Davies, Lynn. «Security, Extremism and Education: Safeguarding or Surveillance?». *British Journal of Educational Studies*, vol. 64, n.º 1 (2016), p. 1-19.
- El Faro de Ceuta. «Ceuta no tendrá Grupo de Lucha contra la Radicalización Violenta». *El Faro de Ceuta* (24 de enero de 2018) (en línea) <https://elfarodeceuta.es/ceuta-lucha-radicalizacion-violenta/>
- Fernández De Mosteyrín, Laura y Limón López, Pedro. «Paradigmas y Prevención Del Terrorismo: Una Aproximación Al Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra La Radicalización Violenta (PEN-LCRV 2015)». *Política y Sociedad*, vol. 54, n.º 3 (2017), p. 805-827.

- García-Calvo, Carola y Reinares, Fernando. «Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿cómo?». *Documento de Trabajo-Real Instituto Elcano*, n.º 16 (18 de noviembre de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 16.11.2020] http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a6b75f8041dfd3d9bf9effc7c0642f11/DT16-2013_Reinares-Gca-Calvo_radicalizacion_terrorismo_yihadista_espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a6b75f8041dfd3d9bf9effc7c0642f11
- Gielen, Amy Jane. «Countering Violent Extremism: A Realist Review for Assessing What Works, for Whom, in What Circumstances, and How?». *Terrorism and Political Violence*, vol. 31, n.º 6 (2019), p. 1.149-1.167.
- Gobierno de España. «Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos». Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado (2011).
- Harling, Peter; Simon, Alex y Schonveld, Ben. «The West war on itself. The hard truths of soft counterterrorism». *Synaps Network* (5 de febrero de 2018) (en línea) <https://www.synaps.network/post/counterterrorism-war-on-terror-pve-cve>
- Harris-Hogan, Shandon; Barrelle, Kate y Zammit, Andrew. «What Is Countering Violent Extremism? Exploring CVE Policy and Practice in Australia». *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 8, n.º 1 (2016), p. 6-24.
- Heath-Kelly, Charlotte. «Counter-Terrorism and the Counterfactual: Producing the ‘Radicalisation’ Discourse and the UK Prevent Strategy». *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 15, n.º 3 (2013), p. 394-415.
- Heath-Kelly, Charlotte. «Algorithmic Autoimmunity in the NHS: Radicalisation and the Clinic». *Security Dialogue*, vol. 48, n.º 1 (2017), p. 29-45.
- Heydemann, Steven. «State of the Art: Countering Violent Extremism as a Field of Practice». *United States Institute of Peace Insights*, vol. 1 (2014) (en línea) <https://www.usip.org/sites/default/files/Insights-Spring-2014.pdf>
- Horgan, John. *Walking Away from Terrorism: Accounts of Disengagement from Radical and Extremist Movements*. Londres: Routledge, 2009.
- Jordán, Javier. «Políticas de prevención de la radicalización violenta en España: elementos de interés para España». *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, vol. 11, n.º 5 (2009), p. 1-25.
- Jordán, Javier y Horsburgh, Nicola. «Mapping Jihadist Terrorism in Spain». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 28, n.º 3 (2005), p. 169-191.
- Jordán, Javier y Horsburgh, Nicola. «Spain and Islamist Terrorism: Analysis of the Threat and Response 1995-2005». *Mediterranean Politics*, vol. 11, n.º 2 (2006), p. 209-229.

- Kundnani, Arun. *Spooked: How Not to Prevent Violent Extremism*. Londres: Institute of Race Relations, 2009.
- Kundnani, Arun, y Hayes, Ben. *The Globalisation of Countering Violent Extremism Policies Undermining Human Rights, Instrumentalising Civil Society*. Ámsterdam: Transnational Institute, 2017.
- McCauley, Clark y Moskalenko, Sophia. «Understanding Political Radicalization: The Two-Pyramids Model». *American Psychologist*, vol. 72, n.º 3 (2017), p. 205-216.
- McDonald, Bob y Mir, Yaser. «Al-Qaida-Influenced Violent Extremism, UK Government Prevention Policy and Community Engagement». *Journal of Aggression, Conflict and Peace Research*, vol. 3, n.º 1 (2011), p. 32-44.
- Ministerio del Interior. *Estrategia Integral Contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización*. Madrid. Gobierno de España, 2012.
- Ministerio del Interior. «Aprobada el Plan Estratégico de Lucha Contra la Radicalización Violenta». *Ministerio de Interior*, Sala de Prensa, (30 de enero de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 12.10.2020] http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/3254620
- Ministerio del Interior. «Operaciones y detenidos terrorismo yihadista desde los atentados del 11 de marzo 2004». *Ministerio de Interior*, Sala de Prensa, (agosto de 2021). Madrid: Gobierno de España. (en línea) <http://www.interior.gob.es/lucha-antiterrorista-contra-eta-y-el-terrorismo-internacional-xiv-legislatura-diciembre-2019-...->
- Ministerio de la Presidencia. «Nota de prensa sobre el Acuerdo para afianzar la unidad en defensa de las libertades y en la lucha contra el terrorismo» (2 de febrero de 2015). Madrid, Secretaría de Estado de Comunicación.
- Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. «Estrategia Nacional Contra el Terrorismo 2019» (abril de 2019). Gobierno de España. (en línea) https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia%20contra%20Terrorismo_SP.pdf.pdf
- Nasser-Eddine, Minerva; Bridget Garnham, Katerina Agostino y Caluya, Gilbert. *Countering Violent Extremism (CVE) Literature Review*. Edinburgh, Australia: Counter Terrorism and Security Technology Centre, 2011.
- Neumann, Peter R. «The Trouble with Radicalization». *International Affairs*, vol. 89, n.º 4 (2011), p. 873-893.
- Neumann, Peter R. *Countering Violent Extremism and Radicalisation That Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region*. Viena: OSCE, 2017.
- Ortega Dolz, Patricia. «Solo 13 de los 8.000 municipios aplican el plan nacional contra la radicalización». *El País* (29 de agosto de 2017) (en línea) https://elpais.com/politica/2017/08/28/actualidad/1503946491_613708.html

- Ragazzi, Francesco. «Suspect Community or Suspect Category? The Impact of Counter-Terrorism as ‘Policed Multiculturalism’». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42, n.º 5 (2016), p. 724-741.
- Ragazzi, Francesco. «Countering Terrorism and Radicalisation: Securitising Social Policy?». *Critical Social Policy*, vol. 37, n.º 2 (2017), p. 163-179.
- Reinares, Fernando. After the Madrid bombings: Internal security reforms and prevention of global terrorism in Spain. *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 32, n.º 5 (2009), p. 367-388.
- Romaniuk, Peter. *Does CVE Work? Lessons Learned from the Global Effort to Counter Violent Extremism*. Goshen: Global Center, 2015.
- Schmid, Alex P *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*. ICCT Research Paper, (marzo 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 27.08.2020] https://icct.nl/app/uploads/2013/03/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013_2.pdf
- Sedgwick, Mark. «The Concept of Radicalization as a Source of Confusion». *Terrorism and Political Violence*, vol. 22, n.º 4 (2010), p. 479-494.
- Stephens, William; Sieckelinck, Stijn y Boutellier, Hans. «Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 44, n.º 4 (2018), p. 246-361.
- Téllez Delgado, Virtudes. «El ‘Pacto Antiyihadista’ y Las Estrategias de Lucha Contra La ‘Radicalización Violenta’: Implicaciones Jurídicas, Políticas y Sociales». *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, vol. 24, (2018), p. 9-30.
- Torrús, Alejandro. «Dudas sobre el Pacto Antiterrorista o cómo restringe los derechos de los no yihadistas». *Público*. (30 de agosto de 2017) (en línea) <https://www.publico.es/politica/cinco-dudas-pacto-antiterrorista-limita-derechos-no-yihadistas.html>
- Ucko, David H. «Preventing Violent Extremism through the United Nations: The Rise and Fall of a Good Idea». *International Affairs*, vol. 94, n.º 2 (2018), p. 251-270.
- Vermeulen, Floris. «Suspect Communities-Targeting Violent Extremism at the Local Level: Policies of Engagement in Amsterdam, Berlin, and London». *Terrorism and Political Violence*, vol. 26, n.º 2 (2014), p. 286-306.
- van de Weert, Annemarie y Eijkman, Quirine A.M. «Subjectivity in Detection of Radicalisation and Violent Extremism: A Youth Worker’s Perspective». *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 11, n.º 3 (2019), p. 191-214.
- van de Weert, Annemarie y Eijkman, Quirine A.M. «Early Detection of Extremism? The Local Security Professional on Assessment of Potential Threats Posed by Youth». *Crime, Law and Social Change*, vol. 73, n.º 5 (2020), p. 491-507.

La lucha contra la radicalización en Francia: de la experimentación a la profesionalización

Struggle against radicalisation in France: from experimentation to professionalisation

Fatima Lahnaït

Investigadora sénior asociada, Institute for Statecraft (Londres). FLahnaït@statecraft.org.uk.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8002-9182>

Cómo citar este artículo: Lahnaït, Fatima. «La lucha contra la radicalización en Francia: de la experimentación a la profesionalización». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 128 (septiembre de 2021), p. 105-129. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.105

Resumen: Antes de los asesinatos perpetrados por Mohamed Merah en 2012, las autoridades francesas trataban el terrorismo únicamente como una cuestión de orden público. De ahí que el país llegara tarde en la elaboración de medidas para prevenir la radicalización y el extremismo violento. A partir del análisis de cómo Francia pasó de un enfoque utópico de desradicalización para abordar la radicalización, más concretamente la islamista, a uno más pragmático, basado en la desvinculación y poniendo el foco en la prevención primaria, este artículo presenta los éxitos y los fracasos de los diferentes planes implementados por Francia desde 2014. Con el tiempo, estas estrategias, revisadas y mejoradas (principalmente apoyándose en la interpretación del concepto de *radicalización*) culminaron con la estrategia nacional de 2018 «Prevenir para proteger». Entre otros aspectos, se movilizan el laicismo, los valores republicanos y los sistemas educativo y judicial.

Palabras clave: Francia, radicalización, prevenir del extremismo violento (PEV), combatir el extremismo violento (CEV), desradicalización, desvinculación

Abstract: Before the murders committed by Mohammad Merah in 2012, the French authorities dealt with terrorism almost exclusively as a problem of public order. Hence the country was late in producing measures to prevent radicalisation and violent extremism. Analysing how France's utopian approach to deradicalisation shifted to a more pragmatic one based on disengagement and focused on primary prevention when tackling radicalisation, especially in its Islamic form, this article presents the successes and failures of the various plans implemented by France since 2014. Over time, these strategies, revised and improved (in particular, by means of interpreting the concept of radicalisation) culminated with the national Prevent to Protect strategy of 2018. Among other aspects, laicism, republican values, and the legal and educational systems have been mobilised.

Key words: France, radicalisation, preventing violent extremism (PVE), combatting violent extremism (CVE), deradicalisation, disengagement

En marzo de 2012, Mohamed Merah, un joven de 23 años con doble nacionalidad franco-argelina, mató a tres soldados y a cuatro civiles judíos –de los cuales tres eran niños de corta edad– en las localidades de Toulouse y Montauban, en el sur de Francia. La ofensiva de Merah y los posteriores ataques terroristas –perpetrados en París en 2015 y 2020, en Niza en 2016 y en Estrasburgo en 2018, entre otros– constituyen un doloroso recuerdo que todavía permanece muy vivo en la memoria colectiva del país. Hasta mediados de 2021, más de 260 personas han sido asesinadas en Francia por terroristas –muchos de ellos criados en el país– que han jurado lealtad o se han inspirado en grupos como Al Qaeda, Estado Islámico u otros fanáticos religiosos islamistas. Antes de los asesinatos de 2012, las autoridades francesas habían tratado el terrorismo prácticamente solo como una cuestión de orden público. De ahí que el país llegara tarde en

En respuesta a la tendencia creciente y cambiante del extremismo violento, Francia desarrolló e implementó, a partir de 2014 –a medida que se iban desarrollando los acontecimientos–, varios planes nacionales para abordar y prevenir la radicalización violenta.

la elaboración de medidas diseñadas para prevenir la radicalización y el extremismo violento.

El problema del «islamismo radical» ha sido motivo de preocupación para el aparato antiterrorista francés desde hace al menos 25 años: la aprobación de las leyes antiterroristas¹ de 1996 y 2006 fue, de hecho,

«una respuesta a ataques reivindicados en nombre del islam, como también lo fue la creación de varios departamentos y unidades dedicados al “islamismo radical” dentro de los servicios de inteligencia y de la fiscalía antiterrorista de París» (Ragazzi, 2014). Así pues, el paso de la «lucha contra el islamismo radical» a la «lucha contra la radicalización» es un reflejo de la ampliación de la cuestión antiterrorista.

En respuesta a la tendencia creciente y cambiante del extremismo violento, Francia desarrolló e implementó, a partir de 2014 –a medida que se iban desarrollando los acontecimientos–, varios planes nacionales para abordar y prevenir la radicalización violenta. Por lo tanto, se han ido estableciendo estrategias y políticas públicas –en época de inestabilidad política y agitación mediática– en respuesta a los ataques y ante los cambios de paradigma y la amenaza terrorista cambiante. Al respecto, Francia optó por un enfoque de arriba-abajo (*top-down*), en el que son las autoridades las que toman las decisiones y se encargan de la

1. Para más información, véase: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/18530-trente-ans-de-legislation-antiterroriste> (en línea) [Fecha de consulta: 20.01.2021]

coordinación; así, la prevención de la radicalización se ha organizado en los niveles central (el Gobierno) y local (las prefecturas) y abarca la prevención primaria (anticipación del riesgo), la prevención secundaria (disminución del riesgo y apoyo a los individuos radicalizados) y la prevención terciaria (seguimiento de los individuos radicalizados para prevenir acciones violentas y medidas para luchar contra el extremismo violento). En este sentido, cabe destacar que cada parte interesada se enfrenta a sus propios retos. Las autoridades francesas ponen el foco principalmente en la radicalización islamista y en el yihadismo, si bien el extremismo violento no se limita a una ideología determinada, como tampoco lo hace la radicalización. Así pues, ¿cómo han sido articuladas las estrategias para combatir la radicalización y, más concretamente, la violencia yihadista?

Más que ofrecer una panorámica completa de las políticas implementadas por Francia, este artículo pretende analizar el proceso que propició avances –así como una mejor comprensión– en la respuesta de las autoridades francesas al fenómeno de la radicalización violenta. Para ello, en primer lugar, se expone brevemente la terminología sobre radicalización y extremismo para delimitar algunos rasgos generales de los conceptos. En segundo lugar, se quiere arrojar algo de luz sobre los diversos planes que se han ido implementando desde 2014, pasando de un enfoque de desradicalización a otro de desvinculación. La perspectiva cronológica presenta la evolución, los interrogantes y los progresos alcanzados. El artículo se basa en documentos oficiales, bibliografía académica y los resultados de entrevistas cualitativas semiestructuradas con las partes interesadas y los actores implicados en las políticas preventivas y contra la radicalización. Estas entrevistas han sido realizadas en los últimos años como parte de un trabajo de campo que constituye el telón de fondo para el análisis.

Conceptos (mal)utilizados: radicalización, extremismo y extremismo violento

La propia interpretación del concepto de *radicalización* ha apuntalado el marco de las políticas públicas de Francia desde 2012. Sin embargo, los conceptos de *radicalización*, *extremismo* y *extremismo violento* a menudo son interpretados y usados de modo incorrecto por los responsables políticos.

El significado de *radicalización* y *extremismo* ha evolucionado en las últimas décadas, debido a la transformación de las dinámicas políticas, económicas, sociales y de seguridad (Winter *et al.*, 2020). El término *extremismo* se ha utilizado ampliamente en los últimos años porque no se dispone de una definición com-

partida de *terrorismo* (Marchetti, 2003: 3; Hennebel y Lewkowicz, 2009: 18; Berger, 2018; Abay Gaspar *et al.*, 2020), lo cual tiene que ver con sensibilidades políticas, pero también con la complejidad de proporcionar una definición convincente sobre qué significa terrorismo (Pugliese, 2018); aunque sí se han desarrollado una serie de definiciones de este término en los ámbitos nacional, regional e internacional. En este sentido, cabe subrayar que no todas las acciones dañinas o violentas son necesariamente extremistas, que no todos los terroristas abrazan ideologías radicales y que no debería confundirse la radicalización con el terrorismo (Horgan, 2008; Francis, 2014; Striegher, 2015).

El término subjetivo de *extremismo* «puede describir ideas que son diametralmente opuestas a los valores fundamentales de una sociedad, las cuales (...) podrían constituir diversas formas de supremacía racial o religiosa, o

Cabe subrayar que no todas las acciones dañinas o violentas son necesariamente extremistas, que no todos los terroristas abrazan ideologías radicales y que no debería confundirse la radicalización con el terrorismo.

cualquier ideología que niegue sistemáticamente los derechos humanos fundamentales. También puede referirse a los métodos despóticos con los que se materializan las ideas políticas» (Neumann, 2017: 14).

Aquello que se considera *extremista* ha ido cambiando con el tiempo. Es

un término que puede adoptar diferentes significados en función de quién define la norma y decide qué es aceptable y qué no lo es, y no se circunscribe a una sola cultura/etnia, religión u opinión política (Berger, 2018). Las ideologías extremistas satisfacen la necesidad de certezas al proporcionar límites claros, homogeneidad interna, interacción social, estructuras internas claras, objetivos compartidos y un destino común. Su narrativa usa palabras como impureza, conspiración, distopía, amenaza existencial y apocalipsis (ibídem). Asimismo, los grupos extremistas ofrecen vías para la acción, además de un propósito y un sentido de pertenencia, lo que constituye un factor fuerte de atracción (Hamid, 2018).

Respecto a la noción de *extremismo violento*, no existe ninguna definición acordada internacionalmente, por lo que las autoridades galas utilizan la interpretación más común del término según la definición del Consejo de Europa: «comportamiento que fomenta, apoya o comete acciones que pueden acarrear terrorismo y que tiene como objetivo amparar una ideología que defiende la supremacía racial, nacional, étnica o religiosa, lo que puede incluir la oposición violenta a los valores o principios democráticos fundamentales» (European Committee on Crime Problems, 2016: 9). Esta concepción abarca el terrorismo y otras formas de violencia sectaria y con motivación política. El *extremismo violento* también identifica a un enemigo, o enemigos, que son el objeto del odio

y la violencia. Sin embargo, cabe señalar que no todos los grupos extremistas violentos usan la táctica del terrorismo, así que no sería prudente confundir los términos *extremismo violento* y *terrorismo*. Las narrativas de los grupos extremistas violentos suelen contener varios de los elementos siguientes: anticonstitucional/antidemocrático, fanático, intolerante, obstinado, rechazo por el Estado de derecho, uso de la fuerza/la violencia política, uniformidad por encima de la diversidad, objetivos colectivos por encima de la libertad individual (Schmid, 2013: 8-9).

Igual que con el término *extremismo*, el término *radicalización* es objeto de debate cuando se usa en el contexto del extremismo violento, ya que puede ser utilizado para justificar algunos límites a la libertad de expresión y estigmatizar a grupos minoritarios. De hecho, la palabra *radical* puede definirse de diversas maneras dependiendo de las circunstancias. En el contexto francés de las iniciativas para prevenir el extremismo violento, *radicalización* es la denominación usada habitualmente para describir los procesos por los cuales una persona adopta prácticas u opiniones extremistas hasta el punto de legitimar el uso de la violencia. Khosrokhavar (2014: 8) define la radicalización como «un proceso por el que un individuo o grupo adopta una forma violenta de acción, ligada directamente a una ideología extremista con un contenido político, social o religioso que desafía el orden político, social o cultural establecido». Pero, a menudo, esta palabra se usa sin apenas tener en consideración el contexto y la complejidad a los que hace referencia. Con todo, el paradigma de la «radicalización» ya ha sido adoptado ampliamente por los medios de comunicación, los *think tanks*, los responsables políticos, los investigadores y la sociedad en general. En pocos años, este concepto se ha convertido en un cajón de sastre en el campo de los estudios sobre terrorismo y violencia política, así como entre los profesionales de la lucha antiterrorista, y se ha mantenido como objeto de crítica y debate dentro y fuera de los círculos científicos.

En efecto, existe polarización y atracción por la polémica en los círculos intelectuales franceses sobre temas como el islam, el terrorismo, el yihadismo y la radicalización. De hecho, el debate entre académicos sobre la «islamización de la radicalidad» (Roy) y la «radicalización del islam» (Kepel) para explicar la situación actual solo se da en Francia. Cualquier profesional sensato consideraría que estas posturas son complementarias y que la polémica resulta estéril. Durante años, académicos como François Burgat, Gilles Kepel, Olivier Roy y Jean-Pierre Filiu se han visto inmersos en una serie de controversias que se van reajustando continuamente (Dakhli, 2016). Sus argumentos se basan en diferentes estrategias políticas, antecedentes y creencias personales, lo que pone en juego una relación concreta entre la ciencia y el poder político que ha sido criticada por otros investigadores (Dakhli, 2016; Ferret y Khosrokhavar, 2020).

De la desradicalización a la desvinculación

La lucha contra la radicalización puede considerarse como «la extensión del paradigma de la seguridad al ámbito de la lucha antiterrorista» (Sèze, 2019: 207). Las estrategias francesas para prevenir la radicalización y el extremismo violento (PEV) han ido evolucionando según las amenazas terroristas² y la experiencia adquirida. Los objetivos de los programas diseñados e implementados por las autoridades galas han ido cambiando en función del contexto y la realidad sobre el terreno: al principio se centraban en la desradicalización, hasta que se percataron de que eso era un callejón sin salida. Según Berger, la pregunta clave que se debería plantear y responder antes de aplicar cualquier programa para prevenir y combatir el extremismo violento (P/CEV) es si este busca «luchar contra la V, las acciones violentas, mediante la des-

En abril de 2014 se lanzó el primer plan francés contra la radicalización: el Plan de Lucha Antiterrorista (PLAT). Tanto el Gobierno como las diferentes partes implicadas en la lucha contra la radicalización reconocían que una estrategia general P/CEV y antiterrorista debería incluir los factores que conducen a la radicalización y al extremismo violento.

vinculación, o contra la E, la adopción del extremismo, mediante la desradicalización o la lucha contra la radicalización» (Berger, 2016: 3). Existe cierto consenso en el mundo académico sobre la necesidad de diferenciar la desradicalización –que se centra en las creencias e ideas extremistas– de la desvinculación –que pone el foco solo en el cambio de comportamiento– (Horgan, 2009; Borum, 2011;

Neumann, 2013). También hay que tener en cuenta que no todos los extremistas violentos muestran férreas creencias extremistas y que no todas las ideas extremistas acarrear un comportamiento violento (Hellmuth, 2015; Mucha, 2017).

Francia valora su aparato antiterrorista, pero este fue duramente cuestionado tras el caso Merah; asimismo, la afluencia continua de ciudadanos franceses a la región sirio-iraquí (los llamados combatientes extranjeros) puso en evidencia lo inadecuado de una estrategia estrictamente represiva, con lo que el país se apresuró a adoptar el enfoque de la desradicalización. Así, en abril de 2014 se lanzó el primer plan francés contra la radicalización: el Plan de Lucha Antiterrorista (PLAT), por medio del cual el Gobierno y las diferentes partes implicadas en la lucha contra la radicalización reconocieron que una estrategia general P/CEV y antiterrorista debería incluir el abordaje de los factores que se considera que conducen a la radicalización y al extremismo violento.

2. Al respecto, el terrorismo islamista ha sido el más mortífero en el país.

Una de las principales dificultades para diseñar un programa P/CEV general ha sido determinar su alcance. Los primeros países europeos que se implicaron en la lucha contra la radicalización en la década de 2000 siguieron un enfoque basado en la religión. Al respecto, se suponía que Francia era reacia a hacerlo, tanto por respetar la libertad religiosa como por miedo a ser sospechosa de neocolonialismo hacia sus comunidades musulmanas. El primer plan subrayó que la seguridad ya no era únicamente responsabilidad del aparato estatal, sino que debía movilizar a asociaciones y sectores profesionales diversos. En el contexto francés, por lo que respecta a la gestión de la desradicalización o la desvinculación de la senda yihadista, el modelo republicano de secularismo generó una serie de fricciones acerca del desarrollo de las estructuras de apoyo en las que autoridades policiales, miembros de la sociedad civil (educadores, etc.) y figuras religiosas –las únicas capaces de deconstruir el sistema de creencias sustentado por individuos radicalizados– debían trabajar conjuntamente (Khosrokhavar, 2014). Algunos miembros de la Prefectura de Policía de París se mostraron reacios, en un principio, a aceptar lo que les parecía una violación del laicismo³. Además, había cierta confusión sobre la naturaleza y los objetivos del paquete de acciones agrupadas bajo la expresión «lucha contra la radicalización», ya que las medidas, de alguna manera, se tomaban según los vaivenes de la actualidad y los proyectos y las acciones se desarrollaban según el transcurso de los acontecimientos.

El PLAT estaba formado por 24 medidas destinadas a evitar que los jóvenes franceses salieran hacia Siria⁴. En ese momento, se calculaba que 250 ciudadanos franceses se encontraban en Irak y Siria, y muchos de ellos eran menores de edad. La obligatoriedad del «permiso de salida» –que había sido revocada en enero de 2013– se restableció para los menores⁵, y se anunciaron campañas de prevención en cooperación con el Ministerio de Educación Nacional y los municipios. El Ministerio del Interior puso en marcha y gestionó una «línea telefónica directa» de orientación (*hotline*) de ámbito nacional, con un número gratuito, para poder informar sobre individuos radicales sospechosos. Hasta agosto de 2018, el servicio había gestionado miles de *señalamientos* (la mitad de ellos recibidos a través de llamadas telefónicas directas y

3. Se realizaron ocho entrevistas en París, en 2016, con agentes sociales y fuerzas policiales.

4. Para más información, véase: <https://www.interieur.gouv.fr/Dispositif-de-lutte-contre-les-filieres-djihadistes/Assistance-aux-familles-et-prevention-de-la-radicalisation-violente> (en línea) [Fecha de consulta: 07.11.2020].

5. Para más información, véase: <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2014-04-23/le-plan-de-lutte-contre-la-radicalisation-violente> (en línea) [Fecha de consulta: 07.11.2020].

la otra mitad a través de las prefecturas)⁶. En ese período, el Gobierno estaba considerando la posibilidad de invertir en el ámbito de las contranarrativas, pero finalmente desistió, especialmente tras examinar la experiencia del Reino Unido en este sentido. Llevarlo a cabo hubiera sido complejo, ya que se habrían necesitado diferentes tipos de *contramensajes* para abordar las distintas etapas del proceso de radicalización de los individuos (Berger, 2016). Sin embargo, sí que se intentó adoptar un enfoque basado en el culto religioso, a través del centro de desradicalización *Maison de la prévention et de la famille*, fundado la primavera de 2014 –con el apoyo financiero del Gobierno– y con sede en Saint-Denis (a las afueras de París). Este centro contaba con un mediador salafista quietista para captar a los jóvenes radicalizados (Boutin y Jacquemet, 2017: 24); pero la gestión opaca del servicio y la falta de resultados tangibles hicieron que el Gobierno dejara de subvencionar el centro, lo que llevó a su cierre, en noviembre de 2015. De hecho, una ley antiterrorista promulgada en noviembre de 2014 incluía la prohibición de viajar a los nacionales franceses sospechosos de abandonar el país para cometer «actos terroristas, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad». Esta ley también ha permitido a las autoridades bloquear páginas web que enaltezcan el terrorismo y la ideología yihadista.

A raíz de los ataques terroristas de 2015 (en enero contra *Charlie Hebdo* y en noviembre contra el Bataclan), el Gobierno lanzó la campaña *en línea* «Stop-Yihadismo», que incluía herramientas para profesionales y recursos para ayudar a los ciudadanos a comprender estos problemas, así como para detectar y prevenir la radicalización y el yihadismo⁷. En este contexto, el Centro para la Prevención de las Desviaciones Sectarias vinculadas al Islam (CPDSI) contribuyó de manera decisiva, desde la colaboración público-privada, a la definición de las acciones públicas implementadas en el año 2015. El centro, que había sido fundado por Dounia Bouzar en 2014 –en plena ola de éxodo de jóvenes hacia Siria–, identificó un conjunto de «criterios de radicalización» (Bouzar, 2014; Sèze 2019) y desarrolló un método de desradicalización (Bouzar, 2015). Su teoría del *control sectario* para explicar la radicalización ha sido ampliamente aceptada por los medios de comunicación y el Gobierno francés. De ahí que, oficialmente, el Gobierno se pusiera al frente del CPDSI en abril de 2015 para operar, en alianza con las prefecturas, bajo la supervisión del Comité Interministerial de Preven-

6. Para más información, véase: www.cipdr.gouv.fr (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2020].

7. Para más información, véase: www.stop-djihadisme.gouv.fr (en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2020].

ción de la Delincuencia y la Radicalización (CIPDR) del país. No obstante, debido a desavenencias políticas, el acuerdo se quebró un año más tarde.

La ley se aplicaba y los tribunales dictaban sentencia sobre un amplio abanico de delitos relacionados con el terrorismo. El Boletín Oficial del Ministerio de Justicia especificó, en octubre de 2016, que «puesto que el mero hecho de ser extremista o radical no constituye un delito criminal per se, el poder judicial tiene el deber de responder al extremismo cuando usa la violencia y los métodos terroristas. El problema a resolver, por ende, no es tanto la radicalización en sentido amplio como la radicalización violenta, la combinación de una ideología extremista con la comisión de un delito»⁸. Por su parte, el Gobierno asignó más recursos humanos y económicos –con un presupuesto de 735 millones de euros a lo largo de tres años– para la P/CEV, el control de la amenaza yihadista y la lucha contra el terrorismo⁹.

Además, en un intento por combatir el extremismo violento en sus centros penitenciarios, inició, en enero de 2016, un efímero experimento con el objetivo de aislar a los sospechosos de radicalización del resto de reclusos; sin embargo, finales de octubre de ese mismo año, el experimento se suspendió por el miedo del Gobierno a que el programa estuviera contribuyendo a ampliar las redes de radicalización en las cárceles en lugar de contenerlas.

El plan de 2014 contra la radicalización condujo a la creación –bajo la supervisión del CIPDR (que, en mayo de 2016, se convirtió en la Secretaría General-CIPDR [SG-CIPDR])– de un modelo de «indicadores de cambio» para evaluar la radicalización; asimismo estableció un modelo de criterios de «desvinculación» y apeló a los académicos, así como a representantes de las comunidades musulmanas y partes interesadas del ámbito de Internet, para que contribuyeran al desarrollo de contranarrativas. Sin embargo, aunque las definiciones científicas demuestran que todo es potencialmente susceptible de radicalización, parece ser que los criterios de denuncia y radicalización pronto se centrarían únicamente en el islam radical, lo que generó tal confusión que socavó los objetivos de la prevención.

A raíz de los ataques terroristas de 2015 (en enero contra *Charlie Hebdo* y en noviembre contra el Bataclan), en mayo de 2016 el Gobierno actualizó el plan de 2014 bajo el nombre de Plan de Acción contra la Radicalización y el Terrorismo (PART).

8. Circular del 13 de octubre de 2016 relativa a la prevención de la radicalización violenta. Boletín oficial del Ministerio de Justicia, véase: http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1629597C.pdf (en línea) [Fecha de consulta: 28.01. 2021]

9. Para más información, véase: <https://www.gouvernement.fr/argumentaire/la-prevention-de-la-radicalisation-se-renforce-au-niveau-local-et-national-3642> (en línea) [Fecha de consulta: 20.11.2020].

A raíz de los ataques terroristas de noviembre de 2015, en mayo de 2016 se actualizó el plan de 2014 bajo el nombre de Plan de Acción contra la Radicalización y el Terrorismo (PART). Con un presupuesto de 40 millones de euros, consistió en un paquete de 80 medidas, 15 de las cuales se dedicaron a la prevención. Progresivamente, los recursos humanos, económicos, legislativos, etc. se fueron incrementando, hasta que el presupuesto dedicado a la lucha contra la radicalización se disparó, alcanzando los 123 millones de euros en 2017 (Fondo Interministerial para Prevención de la Delincuencia y la Radicalización, 2017). El objetivo del fondo era demostrar la capacidad de reacción de las autoridades, aun a riesgo de ir demasiado deprisa en la liberación de las sumas asignadas.

Una de las medidas insignia de este plan fue la apertura de los llamados «centros de desradicalización». En septiembre de 2016, el Gobierno inauguró en Pontourny el primero de los 12 centros planificados para la «reintegración y ciudadanía» y hacer frente al peligro que suponía la juventud francesa radicalizada. Se esperaba que este programa de desradicalización, gestionado por la SG-CIPDR, rehabilitara a los individuos considerados en riesgo de radicalización o a los «arrepentidos» que querían reinsertarse en la sociedad. La idea era inculcar los «valores cívicos y republicanos franceses», con la izada de la bandera cada mañana incluida, como una forma de contranarrativa ante la ideología del extremismo violento (Alber *et al.*, 2020). Se organizaron, por ejemplo, tutorías personalizadas cara a cara para los residentes voluntarios del centro. Sin embargo, el centro inaugurado en Pontourny, el primero y único que acabó abriéndose, solo acogió a nueve residentes y tuvo que cerrar en julio de 2017 tras numerosas controversias, como la confusión acerca del concepto de radicalización y los objetivos a alcanzar, la oposición de los vecinos a tener jóvenes radicalizados en la vecindad o la baja cualificación del personal¹⁰. Aun así, este experimentó que fue concebido apresuradamente y costó 2,5 millones de euros (considerados insuficientes por la dirección del centro) tuvo el mérito de haber sido al menos probado.

En 2017, una comisión parlamentaria calificó de fracaso gran parte de la estrategia P/CEV implementada¹¹, con un informe que condenaba el lucrativo «negocio de la desradicalización» establecido por las organizaciones encargadas de llevar a cabo los proyectos. En este sentido, la CIPDR realiza, desde finales

10. Entrevistas realizadas a un agente de la Prefectura de Policía de París en noviembre de 2017, a dos trabajadores sociales que trabajaban en París en enero de 2018 y un subprefecto de policía –área de París– en marzo de 2018.

11. Para más información, véase: http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201707/rapport_final_de_la_mission_dinformation_sur_le_desendoctrinement_le_desembrigadement_et_la_reinsertion_des_djihadistes_en_france_et_en_europe.html (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2021].

de 2016, una evaluación con criterios revisados y una misión de planificación que tiene el objetivo específico de prevenir este tipo de malversaciones, así como monitorear y evaluar de manera más adecuada las acciones emprendidas. Ello ha revelado que se han cometido fraudes e incluso abusos a los destinatarios de los programas. Cerca de un centenar de asociaciones implicadas en la prevención de la radicalización islamista han recibido fondos del Estado y de instituciones públicas, pero es difícil evaluar las cantidades exactas que les concedieron, ya que pudieron solicitar financiación tanto a las autoridades centrales como a las locales¹². En tres años, el Gobierno francés había gastado cerca de 100 millones de euros, sin haber llevado a cabo evaluaciones ni un seguimiento adecuado de las organizaciones subvencionadas encargadas de implementar proyectos P/CEV.

De esta manera, los programas de desradicalización no habían funcionado según lo previsto. Tras los trágicos sucesos de 2015 y 2016, el Gobierno francés puso en marcha amplias medidas para abordar la gran amenaza del extremismo violento islamista, en los tres niveles de prevención (primaria, secundaria y terciaria); sin embargo, el trabajo de campo y las entrevistas a actores de la sociedad civil realizadas entre 2015 y 2017 destacaron que estas políticas no habían prestado suficiente atención a los posibles efectos no deseados de las medidas específicas: la polarización y la estigmatización, que probablemente alimentaban la radicalización, en un país que para luchar contra la radicalización avanzaba hacia un «multiculturalismo policial» (Ragazzi, 2014: 3).

Durante los años 2016 y 2017, la radicalización seguía afianzándose en Francia como una amenaza permanente a la cohesión social y la seguridad del país. Para hacerle frente, se había creado desde 2014 una política pública para la prevención de la radicalización –combinando la lógica social con la securitaria– con el Plan de Lucha Antiterrorista (PLAT) de 2014 y Plan de Acción contra la Radicalización y el Terrorismo (PART) de 2016. Ambos planes, que aunaban medidas para combatir el terrorismo y la radicalización, desarrollaron políticas públicas de prevención basadas en la detección, formación para los agentes del

En 2017, una comisión parlamentaria calificó de fracaso gran parte de la estrategia P/CEV implementada en Francia, con un informe que condenaba el lucrativo «negocio de la desradicalización» establecido por las organizaciones encargadas de llevar a cabo los proyectos.

12. Para más información, véase: https://www.francetvinfo.fr/monde/revolte-en-syrie/l-obscur-financement-des-associations-de-lutte-contre-la-radicalisation_2262953.html (en línea) [Fecha de consulta: 07.01.2021].

Estado y los ciudadanos, apoyo y cuidado en ambientes abiertos y cerrados, así como el desarrollo de un partenariado europeo y de investigación. Desde entonces, la amenaza fue evolucionando y volviéndose más endógena y difusa, por lo que el Gobierno francés trazó un nuevo plan, el primero dedicado exclusivamente a la prevención de la radicalización: la estrategia nacional de prevención de la radicalización «Prevenir para proteger», presentado el 23 de febrero de 2018¹³.

La estrategia «Prevenir para proteger»

«Todos los países implicados en iniciativas contra la radicalización están expuestos al fracaso de determinados experimentos», afirmó Muriel Domenach, secretaria general del Comité Interministerial de Prevención de la Delincuencia y la Radicalización (CIPDR), en julio de 2018. Con estas palabras, el Gobierno francés asumía su responsabilidad respecto a las iniciativas ineficaces implementadas en años anteriores.

Aunque no se habían perpetrado ataques a gran escala, el problema de la radicalización estaba lejos de ser resuelto, por lo que el nuevo plan nacional «Prevenir para proteger», lanzado en febrero de 2018, se presentó como una estrategia para la prevención de la radicalización que ponía el foco principal en la prevención y la desvinculación. Así, se adaptaron las mejores prácticas de distintos países europeos al contexto francés, en especial el modelo de Aarhus contra la radicalización de Dinamarca, que ha inspirado los programas de prevención y de desvinculación. El primero tiene como objetivo prevenir una mayor radicalización violenta de los jóvenes que todavía no representan un peligro o un riesgo para la seguridad, pero que podrían volverse peligrosos si su proceso de radicalización continúa hacia una dirección violenta (y entonces podrían cometer actos terroristas). Por su parte, el programa de desvinculación se dirige a las personas que ya están radicalizadas y que tienen intención y capacidad de cometer actos terroristas y delitos violentos de motivación política y/o religiosa. El plan francés, aunque tiene sus particularidades, también ha tomado elementos del plan alemán, respecto a la *movilización* de las familias, y de la estrategia británica referente a las contranarrativas.

13. Para más información, véase: <https://www.gouvernement.fr/radicalisation-les-cinq-grands-axes-du-plan-prevenir-pour-proteger> (en línea) [Fecha de consulta: 03.12.2020].

La estrategia francesa «Prevenir para proteger» incluye un paquete de 60 medidas específicas divididas en cinco pilares; moviliza 20 departamentos ministeriales, entre los cuales Justicia, Interior, Educación y Juventud, Salud y Deportes; mejora los tres niveles de prevención y el apoyo psicológico y social para las familias y los individuos identificados como de referencia; y subraya la necesidad de aumentar la sensibilización y la formación del personal de primera línea.

El *primer pilar* está dedicado a la prevención de la radicalización, e implica a un nivel más alto que en los planes anteriores al Ministerio de Educación, puesto que más allá de prevenir las conspiraciones o de fomentar la alfabetización mediática y los valores republicanos, como lo hacía el plan de 2016, utiliza las escuelas como herramientas para la formación de *jóvenes* resilientes frente a la radicalización (lo cual constituye un punto de confluencia con la estrategia británica). Al respecto, algunos

investigadores habían argumentado que probablemente más jóvenes verían la violencia como un medio legítimo para defender sus creencias y que existía un riesgo mayor de «tentación radical» entre los jóvenes que se declaraban musulmanes (Galland

El nuevo plan nacional «Prevenir para proteger», lanzado en febrero de 2018, se presentó como una estrategia para la prevención de la radicalización que ponía el foco principal en la prevención y la desvinculación.

y Muxel, 2018). De modo que el nuevo plan francés se inspiró en el modelo belga, que involucra a artistas o *influencers* que se identifican como musulmanes (Ismael Saidi, Rachid Benzine), y promovió 10 obras de teatro con el objetivo de sensibilizar a los estudiantes sobre el problema del extremismo violento y fomentar la reflexión sobre ello. Entre febrero de 2018 y abril de 2019, 350.000 jóvenes vieron las obras de teatro¹⁴; y las evaluaciones y debates posteriores revelaron que se había producido una transformación en las representaciones de los jóvenes sobre la radicalización y el concepto de *yihad*¹⁵.

Este primer pilar también incluye la formación del profesorado para detectar los signos de radicalización en los estudiantes e informar de sus preocupaciones a la dirección de la escuela o a agencias externas. Por consiguiente, los directores de los centros educativos, los docentes y las fuerzas de seguridad que participan en estas misiones también reciben formación sobre la prevención de la radicali-

14. Para más información, véase: <https://www.cipdr.gouv.fr> (en línea) [fecha Fecha de consulta: 22.11. Noviembre 2020].

15. Entrevistas a tres directores de centros educativos y cuatro agentes sociales, en París y Lyon, realizadas en noviembre de 2018 y en junio de 2019.

zación. Los protocolos de denuncia usados en el sistema nacional de educación, basados en los *signos* de radicalización, se han extendido a otros ámbitos de la Administración, al mundo del deporte, las empresas y las universidades, como parte del segundo pilar dedicado a ampliar la red de prevención y detección. Un año después de su implementación, un millón de funcionarios del Ministerio de Educación habían recibido un vademécum sobre secularismo en la escuela, así como un folleto sobre prevención de la radicalización de los jóvenes¹⁶. Las medidas principales prevén la suspensión de los funcionarios de sus funciones si su comportamiento incide en sus obligaciones de *laïcité* y el control administrativo por parte de las prefecturas de las disciplinas deportivas afectadas por la radicalización, especialmente los deportes de combate y otras no regladas como el culturismo y el *paintball*.

Igualmente, este pilar tiene como objetivo mejorar la lucha contra el reclutamiento en línea («Stop-Yihadismo») y fomentar las iniciativas relacionadas con las contranarrativas. Para asegurar su eficacia e impacto –en un contexto de rápidos cambios tecnológicos–, las campañas estratégicas de contracomunicación necesitan calidad, flexibilidad, una amplia respuesta del «conjunto de la sociedad» (Von Knop y Weimann, 2008) y, sobre todo, credibilidad. Sobre la radicalización en línea, durante las dos últimas décadas, los espacios digitales han desempeñado un importante papel en la difusión a gran escala de un corpus yihadista (Winter, 2020). Al respecto, si bien existe consenso acerca de que Internet ejerce un impacto sobre los procesos de radicalización, el consumo *por sí solo* de propaganda en línea normalmente no provoca la radicalización (Pauwels y Schils, 2016), puesto que no existe una reacción simplista o predecible hacia esta. Tal como hacen sus homólogos europeos, Francia lleva varios años ejerciendo una fuerte presión sobre las plataformas de Internet para debilitar las redes extremistas presentes en sus plataformas, por medio de la censura de la propaganda y la suspensión de cuentas. En febrero de 2018 las autoridades también pusieron en marcha un mecanismo denominado «Distritos de reconquista republicana», cuyos objetivos eran combatir el narcotráfico y a la vez la radicalización. El 60% de la estrategia de 2018 pone el punto de mira en las mujeres de distritos que han sido «reconquistados» por el Estado¹⁷.

El *segundo pilar* da prioridad a la detección temprana (prevención secundaria) y a la formación (prevención primaria), pero el proceso posterior de mencionar a un joven como sospechoso de radicalización no está claro. La detección implica

16. Para más información, véase: <https://www.cipdr.gouv.fr> (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2020].

17. Véase nota al pie anterior.

el registro de los sospechosos en el *fichier S*; un «archivo de personas buscadas», creado en 1969, que presuntamente suponen una amenaza para la seguridad. Hasta diciembre de 2020, se habían registrado más de 25.000 personas¹⁸, de las cuales el 50% estaban identificadas como islamistas radicales¹⁹. El hecho de que una persona esté fichada no significa que sea peligrosa, sino que está bajo escrutinio. Los servicios de inteligencia están informados de si se realiza un control al individuo en cuestión en cualquier lugar del territorio nacional (o en sus fronteras), pero ello no necesariamente implica que esté sujeto a vigilancia activa (Assemblée Nationale, 2019). Además del archivo S, existe el Archivo de Denuncias para la Prevención de la Radicalización Terrorista (FSPRT, por sus siglas en francés), creado en 2015. El FSPRT es una base de datos que señala a extremistas cuya radicalización presenta una dimensión terrorista (más de 22.000 a octubre de 2020)²⁰. No todos los expedientes del archivo S están contenidos en el archivo FSPRT. Hasta enero de 2021, el CIPDR, a través de las prefecturas, se hizo cargo de más de 5.000 jóvenes menores de 25 años²¹. La mayoría de los informes ahora ya no proceden del teléfono gratuito, sino que se obtienen sobre el terreno.

El *tercer pilar*, destinado a comprender y anticipar la evolución de la radicalización, aporta algunas mejoras respecto a programas anteriores. En este sentido, el Gobierno pretende crear una *expertise* francesa sobre radicalización, por lo que estableció un comité científico para la prevención de la radicalización y empezó a financiar programas de doctorado e investigación sobre este tema. De este modo, tras años de ser ignorados por las políticas públicas contra la radicalización, los investigadores y académicos empiezan a hacer oír su voz, creando sinergias entre su trabajo y los decisores políticos. Sociólogos, psiquiatras, politólogos, islamólogos y antropólogos descifran los diferentes mecanismos de la radicalización para dicho comité. Por el lado de la academia, «las respuestas a la convocatoria para encontrar y formar una nueva comunidad científica sobre cuestiones de seguridad»²² han sido el punto de partida para una profusión sin precedentes de libros, artículos, intervenciones públicas e informes sobre radi-

18. Sin especificar el número exacto.

19. Según datos del Ministerio del Interior. Véase también: <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministre/Interventions-du-ministre/Discours-de-Gerald-Darmanin-a-la-Direction-Generale-de-la-Securite-Interieure> (en línea) [Fecha de consulta: 10.12.2020].

20. Según información del Ministerio del Interior, 2020.

21. Según la página web oficial del CIPDR: <https://www.cipdr.gouv.fr/>.

22. Véase: <http://www.cnrs.fr/fr/face-aux-attentats-un-de-mobilisation-au-cnrs> (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2021]

calización (Bounaga y Esmili, 2020). También se han puesto en marcha grados y títulos universitarios sobre radicalización, a menudo basados en un enfoque multidisciplinar.

El *cuarto pilar* tiene como objetivo profesionalizar a las partes interesadas y a los actores locales, así como evaluar buenas prácticas. Para ello, se encomendó al SG-CIPD la labor de mejorar la oferta formativa. Así, las sesiones formativas establecidas en 2014 se han ido consolidando y adaptando al público, según la evolución de la amenaza. Hasta enero de 2021, cerca de 30.000 funcionarios y trabajadores públicos habían recibido formación sobre la prevención de la radicalización que conduce a la violencia, incluyendo unos 15.000 de ámbito territorial (CIPDR, 2021). El foco se ha puesto, principalmente, en la radicalización islamista²³ y se han abordado los temas siguientes:

- Redes terroristas y conflicto en Siria; lucha contra la radicalización.
- Conceptos clave del islam.
- Marco jurídico para combatir la radicalización.
- Historia de la yihad global.
- Presentación del sistema de prevención.
- Protección a la infancia.
- Apoyo para la prevención de la radicalización.
- Elementos clave del proceso de radicalización.
- Respuesta pública basada en casos prácticos.
- Atención a menores retornados.
- Prevención de la radicalización en el contexto penitenciario.

En este pilar, el plan incluye a las autoridades descentralizadas de ámbito local (concejos departamentales, municipios) en mayor medida que en los planes anteriores, tanto para aprovechar su conocimiento de los asuntos locales como para compartir la carga financiera.

El *quinto pilar*, y último, hace referencia a la adaptación de la *desvinculación* e implica las prevenciones secundaria y terciaria. «Desvinculación» es la nueva palabra usada en el plan en vez de «desradicalización», palabra esta última sobre la cual se habían puesto altas expectativas en el pasado y se acabó demostrando ser un enfoque erróneo. Desde 2017, tras la caída de Estado Islámico, un gran motivo de preocupación ha sido cómo abordar el asunto de los *retornados*: mujeres, menores y los denominados combatientes extranjeros. En este sentido, Francia, como otros

23. Según se desprende de las entrevistas a las partes interesadas y a diversos actores sociales.

países, se enfrenta a una serie de retos jurídicos, éticos y de seguridad; por ejemplo, estableciendo un equilibrio entre la preocupación por el bienestar infantil y la seguridad, ante la amenaza de un posible adoctrinamiento con la ideología yihadista²⁴. Estos retos se plantean adaptando las herramientas y los protocolos existentes para asegurar un regreso seguro y proporcionar los mecanismos judiciales y de apoyo necesarios a quienes deseen volver a su país de origen. Así, algunas de las medidas establecen el marco para la reinserción de los niños retornados de Siria e Irak. Hasta julio de 2021, ya habían regresado 169 de ellos y algunos centenares todavía permanecían en esos países junto con sus madres (Chichizola, 2021).

Otro asunto clave de este pilar es la evaluación, el seguimiento y la rehabilitación de los condenados por delitos relacionados con el terrorismo o considerados radicalizados. Actualmente, existe un debate entre los académicos sobre el tema de la «reincidencia», reafirmado por las acciones violentas relacionadas con el terrorismo perpetradas por antiguos detenidos (Renard, 2020). En las cárceles, los signos y los grados de radicalización de los reclusos se evalúan por medio de cuestionarios, que se utilizan para clasificar a los reos y definir sus derechos (régimen de visitas, reajustes de la sentencia, actividades, etc.) y su grado de aislamiento²⁵. Francia amplió el denominado «modelo orientado a la contención», al mantener a los delincuentes de alto riesgo que han cometido delitos relacionados con el terrorismo en módulos especializados o en cárceles separadas, debido a la preocupación actual sobre el hecho de que los centros penitenciarios sean el caldo de cultivo para el extremismo violento.

Las últimas medidas de este plan se refieren a los individuos que se encuentran bajo control judicial. «Hablar con algunos de ellos me hizo temer por mis hijos. No los quiero en la calle. Son peligrosos, porque todavía son acérrimos defensores de su ideología mortal», expresa el magistrado R. H.²⁶. Hasta noviembre de 2020, había 504 individuos encarcelados en Francia por delitos relacionados con el terrorismo islamista y un millar más de presos comunes considerados radicalizados²⁷. Estos presos pueden participar en programas de prevención de la radicalización violenta, planificados desde 2018; sin embargo, aunque varias cárceles han puesto en marcha estos programas de prevención, no han logrado hacerlos sostenibles debido en parte a modalidades y programas concretos mal definidos. En este sentido, se ha

24. Para más información, véase: https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/06/22/la-france-a-rapatrie-dix-enfants-de-djihadistes-francais-de-syrie_6043691_3224.html (en línea) [Fecha de consulta: 28.11.2020].

25. Entrevistas a dos trabajadores de prisiones realizadas en febrero de 2020 en París.

26. Entrevista realizada en febrero de 2020 en París.

27. Datos del Ministerio del Interior y del CIPDR, respectivamente.

completado la construcción de seis nuevas unidades de evaluación de la radicalización (*Quartiers d'évaluation de la radicalisation*) y una de ellas está dedicada a la evaluación de presos comunes.

Según el tercer informe (enero de 2020) del director general de Centros de Privación de Libertad, sobre el cuidado en centros penitenciarios para personas radicalizadas y el respeto hacia los derechos fundamentales, «en los últimos seis años, la sucesión de medidas, cuyo marco jurídico siempre se establece a posteriori, ha creado inestabilidad, lo que está perjudicando tanto al personal como a los detenidos. Estos cambios no son el resultado de una reflexión fruto de una evaluación adecuada de las medidas anteriores, sino de la coyuntura del momento y/o de las presiones políticas. Las medidas en materia de seguridad, que ya

Con la estrategia «Prevenir para proteger» de 2018, Francia sigue la tendencia de otros países europeos de ir hacia un enfoque más general e integral, que implique tanto a los servicios de inteligencia y seguridad, la policía y los jueces, como también a trabajadores sociales, sanitarios y docentes.

son desproporcionadas según el derecho ordinario, provocan un mayor aislamiento de los detenidos “radicalizados”. Las exigencias cada vez mayores de seguridad violan derechos fundamentales y no constituyen una garantía de seguridad real»²⁸. Todo ello suele mitigar el impacto de las acciones realizadas en las cárceles.

Las medidas también se dedican a los retos futuros. En 2021, 63 detenidos por terrorismo y radicalización habrán sido liberados²⁹, y se les exigirá participar en programas intensivos de reintegración para evitar acciones violentas cuando estén en libertad³⁰. Al respecto, se prevén dos tipos de vigilancia: la vigilancia judicial, por parte del juez de ejecución de las penas antiterroristas, y la vigilancia policial, en particular por parte de los servicios de inteligencia³¹. No se excluye a los individuos sujetos a control judicial fuera del sistema penitenciario. El experimento llamado Investigación e Intervención contra la Violencia Extremista (RIVE, por sus siglas en francés) ha sido elogiado por su

28. Para más información, véase: <https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2020/06/CGLPL-Prise-en-charge-penitentiaire-des-personnes-radicalisees-et-respect-des-droits-fondamentaux.pdf> (en línea) [Fecha de consulta: 10.12.2020].

29. Para más información, véase: <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministre/Interventions-du-ministre/Discours-de-Gerald-Darmanin-a-la-Direction-Generale-de-la-Securite-Interieure> (en línea) [Fecha de consulta: 10.12.2020].

30. Según entrevistas a agentes del orden y magistrados realizadas en febrero de 2020.

31. Para más información, véase: <https://www.la-croix.com/France/Detenus-radicalises-France-defileur-sortie-2020-11-15-1201124787> (en línea) [Fecha de consulta: 21.11.2020].

éxito (web CIPDR). Este proyecto, inspirado por el modelo danés, es un programa ambicioso (intensivo, multidisciplinar y centrado en el asesoramiento) implementado en Francia desde finales de 2016, que tiene como objetivo la desvinculación del extremismo violento y la reinserción en la sociedad de individuos radicalizados (tanto hombres como mujeres). Sigue un enfoque holístico y específico según el perfil y las necesidades de cada individuo.

En definitiva, con la estrategia «Prevenir para proteger» de 2018, Francia sigue la tendencia de otros países europeos de ir hacia un enfoque más general e integral, que implique tanto a los servicios de inteligencia y seguridad, la policía y los jueces, como también a trabajadores sociales, sanitarios y docentes.

Conclusión

Durante décadas, las políticas antiterroristas francesas se habían basado principalmente en la represión y la judicialización (Mucha, 2017). Sin embargo, en los últimos nueve años, los numerosos ataques terroristas y el compromiso de jóvenes franceses con la organización Estado Islámico en la región de Siria-Irak han impulsado a las autoridades galas a adoptar una variedad de medidas antiterroristas preventivas y reactivas. Tres de los ataques recientes perpetrados por radicales islamistas tuvieron lugar en el transcurso de cuatro semanas del otoño de 2020, y desencadenaron un tenso debate público sobre la *laïcité*, los valores republicanos y el lugar que debía ocupar el islam en Francia.

Tradicionalmente, las respuestas de las autoridades al problema de la radicalización violenta se habían elaborado sin visión política (Sèze, 2019: 207). Hasta 2014, Francia no consideraba la radicalización yihadista/islamista como un problema que debía abordarse también con medidas antiterroristas *blandas* (Hellmuth, 2015). Pero a partir de esa fecha, frente a la amenaza del terrorismo islamista y de los terroristas criados en el país, se han elaborado políticas públicas para prevenir la radicalización, que conjugan la lógica social y la de la seguridad: el Plan de Lucha Antiterrorista (PLAT) de 2014 y Plan de Acción contra la Radicalización y el Terrorismo (PART) de 2016. Ambos planes —que aúnan medidas para combatir el terrorismo y la radicalización— han desplegado una política de prevención pública alrededor de la desradicalización, la detección, la formación de agentes estatales y ciudadanos, el cuidado y apoyo en entornos abiertos y cerrados, así como el desarrollo de investigación y alianzas europeas sobre el tema.

Tras los ataques de enero y noviembre de 2015, más allá de los «símbolos políticos» como la unidad alrededor de la bandera francesa (Boussaguet y Faucher, 2018), las autoridades francesas respondieron con medidas excepcionales e intro-

dujeron el concepto de «guerra» para justificarlas. Entre sus esfuerzos e intentos por combatir las amenazas y mitigar los riesgos de los ataques terroristas, el Gobierno estableció y amplió repetidamente el estado de emergencia, lo que llevó a que organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional (2016) señalaran una erosión paulatina de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos (Boutin y Paulussen, 2016). Asimismo, como los criterios de denuncia y radicalización parecían centrarse únicamente en el islam radical, se generó tal confusión que se acabaron debilitando los objetivos de prevención, los cuales estaban basados en definiciones científicas que sustentan que todo está sujeto potencialmente a radicalización. La prevención de la radicalización ha pasado por los ámbitos primario, secundario y terciario, poniendo en marcha medidas de desradicalización con escaso éxito. Desde entonces, la amenaza ha ido evolucionando y volviéndose más endógena y difusa.

Al reconfigurarse la amenaza, el Gobierno francés trazó una nueva hoja de ruta dedicada exclusivamente a la prevención de la radicalización: la estrategia nacional de prevención de la radicalización «Prevenir para proteger», lanzada en 2018. En ella, se ha adoptado el concepto de «desvinculación» y se han diseñado programas basados en buenas prácticas europeas, adaptadas a la legislación francesa. De esta forma, Francia ha ido, progresivamente, pasando de tímidos experimentos y tanteos a una forma de profesionalización de la lucha contra la radicalización. Las medidas se han adaptado en función de la naturaleza cambiante de la amenaza y las lecciones aprendidas. Aun así, no se han evitado incidentes de calado en el país, a pesar de la ampliación de las medidas antiterroristas y de PEV por parte del Gobierno. A raíz de los ataques terroristas, se establecieron comisiones parlamentarias para investigar por qué dichos ataques no se evitaron y qué lecciones podrían extraerse de los fracasos de los programas implementados. En este sentido, la evaluación sigue siendo difícil. Los millones de euros invertidos en prevención secundaria (entre personas que ya se han radicalizado) han generado un verdadero «negocio de la desradicalización», que ha atraído a oportunistas y estafadores de todo tipo. La evaluación resulta todavía más complicada cuando se refiere a la prevención primaria, que incluye la implicación de las escuelas por lo que respecta a los valores republicanos y a las campañas de contranarrativas.

En general, se han hecho progresos desde 2014. Tras los ataques de 2015, las políticas públicas se ciñeron al paradigma del *control mental* (MIVILUDES)³², ya que la radicalización se consideró la consecuencia de un trastorno mental y del control sec-

32. Para más información, véase la *Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires* (MIVILUDES) : <https://www.derives-sectes.gouv.fr>

tario. Sin embargo, en realidad se trata de un fenómeno multifactorial, no solo una cuestión de control psicológico, realidad poscolonial, islamización de la radicalidad o radicalización del islam.

El SG-CIPDR lleva a cabo seguimientos regulares, monitorea la implementación del plan y presenta sus conclusiones periódicamente ante una comisión interministerial supervisada por el gabinete del primer ministro. Sin embargo, aún está por definir el proceso de evaluación del impacto de las medidas tomadas, aunque ello puede resultar difícil de medir a corto plazo. Además, hay que tener en cuenta la impredecibilidad de los ataques, que debilitan la efectividad de las medidas implementadas.

La radicalización y el terrorismo son considerados por las autoridades francesas como los síntomas más graves del islamismo y el comunitarismo (CIPDR)³³, y siguen estando en la agenda política³⁴. Por ello, el Gobierno presentó, en diciembre de 2020, una proposición de ley ante el Parlamento con el objetivo de abordar la radicalización a través de la lucha contra el comunitarismo y la promoción de los valores republicanos³⁵. Esta ley también pretende reforzar las herramientas jurídicas disponibles para que los agentes del orden aborden la radicalización. Existe un grave riesgo de estigmatización al centrarse únicamente en la lucha contra el extremismo islamista (el más letal en Francia) entre los otros tipos de extremismo, lo cual también puede generar una polarización contraproducente.

Referencias bibliográficas

- Abay Gaspar, Hande; Daase, Christopher; Deitelhoff, Nicole; Junk, Julian y Sold, Manjana. «Radicalisation and Political Violence: Challenges of Conceptualising and Researching Origins, Processes and Politics of Illiberal Beliefs». *International Journal for Conflict and Violence*, vol. 14, n.º 2 (2020), p. 1-18.
- Alber, Alex; Cabalion, Joël y Cohen, Valérie. *Un impossible travail de déradicalisation*. Toulouse: Editions Erès, 2020.

33. Véase: <https://www.cipdr.gouv.fr/islamisme-et-separatisme/>

34. Para más información, véase: https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/12/09/jean-castex-l-ennemi-de-la-republique-c-est-une-ideologie-politique-qui-s-appelle-l-islamisme-radical_6062698_823448.html (en línea) [Fecha de consulta: 09.12.2020].

35. *Projet de loi confortant le respect des principes de la République*. Ministère de l'Intérieur, 10 de diciembre de 2020 (en línea) <https://www.vie-publique.fr/loi/277621-loi-separatisme-confortant-le-respect-des-principes-de-la-republique> [Fecha de consulta: 11.12.2020].

- Amnesty International. *Report, France: Renewal of state of Emergency risks normalizing exceptional measures*. AI, 15 de diciembre de 2016.
- Assemblée Nationale. *Conclusions des travaux d'une mission d'information sur les fichiers mis à la disposition des forces de sécurité*. 2019 (en línea) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b1335_rapport-information#_Toc256000039 [Fecha de consulta: 04.02.2021].
- Berger, John M. «Making CVE Work a Focused Approach Based on Process Disruption». *The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*, working paper, n.º 5 (2016) (en línea) <http://dx.doi.org/10.19165/2016.1.05>
- Berger, John M. *Extremism*. Cambridge, MA: MIT Press, 2018.
- Borum, Randy. «Radicalization into Violent Extremism: A Review of Social Science Theories». *Journal of Strategic Security*, vol. 4, n.º 4 (2011), p. 7-36 (en línea) [Fecha de consulta: 15.04.2021] <https://scholarcommons.usf.edu/jss/vol4/iss4/2/>
- Bötticher, Astrid. «Towards Academic Consensus Definitions of Radicalism and Extremism». *Perspectives on Terrorism*, vol. 11, n.º 4 (2017), p. 73-76.
- Bounaga, Aïcha y Hamza, Esmili. «War by Other Means: Fighting “Radicalization” in France (2014–2019)». *Islamophobia Studies Journal*, vol. 5, n.º 2 (otoño 2020) p. 199-209 (en línea) [Fecha de consulta: 03.02.2021] <https://www.jstor.org/stable/pdf/10.13169/islastudj.5.2.0199.pdf>
- Boussaguet, Laurie y Faucher, Florence. *La construction des discours présidentiels post-attentats à l'épreuve du temps. Mots. Les langages du politique*, n.º 118 (2018), p. 95-115. (en línea) [Fecha de consulta: 12.02.2021] <https://www.cairn.info/revue-mots-2018-3-page-95.htm>
- Boutin, Bérénice y Paulussen, Christophe, *From the Bataclan to Nice: A critique of France's State of Emergency Regime*, Asser Institute, 2016.
- Boutin, Clément y Jacquemet, Valentin. «Le duel des divas». *Magazine* (2017), p. 22-29 (en línea) [Fecha de consulta: 20.03.2021] http://www.sciencespo-grenoble.fr/wp-content/uploads/2017/04/magazine_deradicalisation.pdf
- Bouzar, Dounia. *Désamorcer l'islam radical: Ces dérives sectaires qui défigurent l'islam*. Ivry-sur-Seine: Editions de L'Atelier, 2014.
- Bouzar, Dounia, *Comment sortir de l'emprise 'djihadiste' ?* Ivry-sur-Seine: Editions de l'Atelier, 2015.
- Chichizola, Jean. «169 “enfants du djihad” ont été rapatriés en France». *Le Figaro* (8 de julio de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 27.09.2021] <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/169-enfants-du-djihad-ont-ete-rapatries-en-france-20210708>
- Dakhli, Leyla. «L'islamologie est un sport de combat, De Gilles Kepel à Olivier Roy, l'univers impitoyable des experts de l'islam». *Revue du Crieur*, vol. 1, n.º 3 (2016), p. 4-17.

- European Committee on Crime Problems. *Council of Europe handbook for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism*. Council of Europe, (diciembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 28.03.2021] <https://rm.coe.int/16806f9aa9>
- Ferret, Jérôme y Khosrokhavar, Farhad. «La fausse alternative: la radicalisation de l'islam ou l'islamisation de la radicalité». *Hypothèses*, (13 de febrero de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 28.01.2021] <https://sov.hypotheses.org/2345>
- Francis, Matthew. «Radical ideology isn't what makes extremists turn violent». *The Conversation*, (22 de mayo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 14.04.2021] <http://theconversation.com/radical-ideology-isnt-what-makes-extremists-turn-violent-27006>
- Galland, Olivier y Muxel, Anne (ed.). *La tentation radicale. Enquête auprès des lycéens*. París: PUF, 2018.
- Hamid, Nafees. «Don't Just Counter-Message; Counter-Engage». *ICCT Publications*, (28 de noviembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 26.11.2020] <https://icct.nl/publication/dont-just-counter-message-counter-engage/>
- Hellmuth, Dorle. «Countering Jihadi Terrorists and Radicals the French Way». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 38, n.º 12 (2015), p. 979-997 (en línea) [Fecha de consulta: 28.03.2021] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1057610X.2015.1076277>
- Hennebel, Ludovic y Lewkowicz, Grégory. «Le problème de la définition du terrorisme», en: Hennebel, Ludovic y Vandermeersch, Damien (dir.). *Juger le terrorisme dans l'Etat de droit*. Bruselas: Bruylant, 2009, p. 17-59.
- Horgan, John. «From Profiles to Pathways and Roots to Routes: Perspectives from Psychology on Radicalization into Terrorism». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 618, (2008), p. 80-94 (en línea) [Fecha de consulta: 08.04.2021] <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716208317539>
- Horgan, John. *Walking Away from Terrorism: Accounts of Disengagement from Radical and Extremist*. Londres: Routledge, 2009.
- Khosrokhavar, Farhad. *Radicalisation*. París: Maison des Sciences de l'Homme, 2014.
- Marchetti, Clotilde. *Les discours de l'antiterrorisme : Stratégies de pouvoir et culture politique en France et en Grande-Bretagne*. Tesis doctoral en Ciencias Políticas, Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), 2003.
- Mucha, Witold. «Polarization, Stigmatization, Radicalization. Counterterrorism and Homeland Security in France and Germany». *Journal for Deradicalization*, n.º 10 (2017), p 230-254.

- Neumann, Peter. «The Trouble with Radicalization». *International Affairs*, vol. 89, n.º 4 (2013), p. 873-893 (en línea) [Fecha de consulta: 14.04.2021] www.jstor.org/stable/23479398
- Neumann, Peter. *Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region*. International Centre for the Study of Radicalisation, reporte, (28 de septiembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 04.02.2021] <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/346841.pdf>
- Pauwels, Lieven, y Schils, Nele. «Differential Online Exposure to Extremist Content and Political Violence: Testing the Relative Strength of Social Learning and Competing Perspectives». *Terrorism and Political Violence*, vol. 28, n.º 1 (2016), p. 1-29 (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2021] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546553.2013.876414>
- Pugliese, Matteo. «J. M. Berger on extremism». *European Eye on Radicalization*, (14 de noviembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 07.02.2021] <https://eeradicalization.com/j-m-berger-on-extremism/>
- Ragazzi, Francesco. «Vers un multiculturalisme policier? La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays Bas et au Royaume-Uni». *Les Etudes du CERI*, n.º 206 (2014) (en línea) Fecha de consulta: 10.02.2021] <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/vers-un-multiculturalisme-policier-la-lutte-contre-la-radicalisation-en-france-aux-pays-bas-.html>
- Renard, Thomas. «Overblown: exploring the gap between the fear of terrorist recidivism and the evidence». *CTC*, vol. 13, n.º 4 (2020), p.19-29 (en línea) [Fecha de consulta: 17.03.2021] <https://ctc.usma.edu/overblown-exploring-the-gap-between-the-fear-of-terrorist-recidivism-and-the-evidence/>
- Schmid, Alex. «Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: a conceptual discussion and literature review». *ICCT Publications*, (27 de marzo de 2013) (en línea) <http://dx.doi.org/10.19165/2013.1.02>
- Sèze, Romain. *Prévenir la violence djihadiste. Les paradoxes d'un modèle sécuritaire*. París: Seuil, 2019.
- Striegler, Jason-Leigh. «Violent-extremism: An examination of a definitional dilemma». *8th Australian Security and Intelligence Conference*, Universidad Edith Cowan, 30 de noviembre a 2 de diciembre, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 14.04.2021] <https://ro.ecu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1046&context=asi>
- Von Knop, Katharina y Weimann, Gabriel. «Applying the Notion of Noise to Countering Online Terrorism». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, n.º 10 (2008), p. 883-902 (en línea) [Fecha de consulta: 13.02.2021] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10576100802342601>
- Winter, Charlie; Neumann, Peter; Meleagrou-Hitchens, Alexander; Ranstorp,

Magnus; Vidino, Lorenzo y Fürst, Johanna. «Online extremism: research trends in internet activism, radicalisation, and counter-strategies». *International Journal of Conflict and Violence*, vol. 14, n.º 2 (2020), p. 1-20 (en línea) <https://doi.org/10.4119/ijcv-3809>

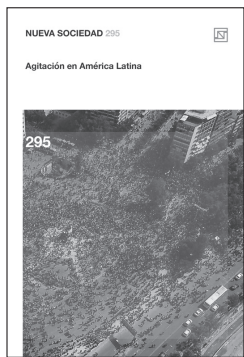
Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.



295

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2021

Agitación en América Latina



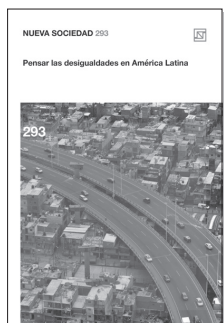
COYUNTURA: **Colette Capriles**. Venezuela: ¿alcanzarán los nuevos incentivos para negociar?

TRIBUNA GLOBAL: **Guadalupe González / Mónica Hirst / Carlos Luján / Carlos A. Romero / Juan Gabriel Tokatlian**. Afganistán y América Latina frente a la primacía desafiada de Estados Unidos.

TEMA CENTRAL: **Bernabé Malacalza**. América del Sur: una periferia convulsionada. **Elisabeth Möhle / Daniel Scheingart**. Hacia un ecodesarrollismo latinoamericano. **Jorge Atria / Cristóbal Rovira Kaltwasser**. Las elites chilenas y su (des)conexión con la sociedad.

Zaraí Toledo Orozco. Una guía para entender el Perú de Pedro Castillo. **Francisco J. Cantamutto / Martín Schorr**. Argentina: las aporías del neodesarrollismo. **Arnold Antonin**. El magnicidio de Jovenel Moïse. ¿Un golpe dentro del golpe? **Jessica Dominguez Delgado**. El pueblo, el gobierno y las realidades paralelas en Cuba. **Gilles Bataillon**. Nicaragua, ¿una dinastía acorralada? **Fernando Pairican**. Los horizontes autonomistas del movimiento mapuche. **Benjamin Moallic**. El Salvador: un autoritarismo *millennial*.

ENSAYO: **Laura Fernández Cordero**. Un ejercicio de memoria feminista.



293
MAYO-JUNIO 2021

**Pensar las
desigualdades en
América Latina**



294
JULIO-AGOSTO 2021

**¿Qué sabemos
de la inteligencia
artificial?**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Noticias de la nueva normalidad

Prevención del extremismo violento en los Países Bajos: una panorámica de su enfoque general

Preventing violent extremism in the Netherlands: overview of its broad approach

Floris Vermeulen

Profesor titular y exdirector del Departamento de Ciencias Políticas (2015-2017), Universidad de Ámsterdam (Países Bajos). f.f.vermeulen@uva.nl.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6888-6862>

Koen Visser

Estudiante del Máster *Crisis and Security Management: Governance of radicalism, extremism and terrorism*, Universidad de Leiden (Países Bajos). k.j.visser@umail.leidenuniv.nl.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3201-9569>

Cómo citar este artículo: Vermeulen, Floris y Visser, Koen. «Prevención del extremismo violento en los Países Bajos: una panorámica de su enfoque general». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 128 (septiembre de 2021), p. 131-153. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.131

Resumen: Desde el asesinato del cineasta holandés Theo van Gogh en 2004 a manos de Mohammed Bouyeri, un joven extremista de ascendencia marroquí, las autoridades holandesas se han enfrentado a la cuestión de cómo evitar que hechos así vuelvan a suceder. Para ello, se han desarrollado, implementado, discutido, evaluado y modificado costosos y exhaustivos programas de prevención del extremismo violento (PEV). Al respecto, este artículo ofrece una panorámica del enfoque general utilizado en los últimos 20 años en los Países Bajos, con un doble objetivo: a) resumir sus elementos más importantes y b) ahondar en la discusión de dos aspectos fundamentales de la política PEV holandesa, esto es, la implicación comunitaria y el modelo de fases, el cual ofrece un marco para el desarrollo de los programas PEV que puede ser útil para responsables políticos y técnicos. Por último, se apuntan algunas posibles enseñanzas de este enfoque general.

Palabras clave: Países Bajos, prevención del extremismo violento (PEV), enfoque general, radicalización

Abstract: Since the Dutch filmmaker Theo van Gogh was murdered in 2004 by Mohammed Bouyeri, a young extremist of Moroccan descent, the Dutch authorities have been confronted with the question of how to prevent repetition of such an event. Accordingly, costly comprehensive programmes for the prevention of violent extremism (PVE) have been planned, implemented, discussed, assessed, and revised. In this regard, the article offers an overview of the broad approach taken in the Netherlands over the past 20 years with a twofold objective: a) to give an account of the most significant elements, and b) to further the discussion of two essential aspects of the Dutch PVE policy, these being community engagement and the phasing model which provides a framework for the development of PVE programmes that could be useful for policymakers and practitioners. Finally, some possible lessons are drawn from this broad approach.

Key words: The Netherlands, preventing violent extremism (PVE), broad approach, radicalisation

Los Países Bajos han sufrido pocos ataques terroristas en comparación con otros países europeos occidentales, como Bélgica y Francia, por ejemplo; sin embargo, no se han librado del todo de la violencia extremista. El asesinato del cineasta Theo van Gogh en 2004 perpetrado por Mohammed Bouyeri, un joven extremista de ascendencia marroquí, tuvo un gran impacto sobre la sociedad neerlandesa. Más recientemente, los ataques de Ámsterdam (2018), La Haya (2019) y en especial de Utrecht (2019), en que murieron cuatro personas víctimas de un tiroteo en un tranvía, demuestran que los extremistas violentos también han estado activos en el país. Además, desde 2012, más de 300 jóvenes holandeses han salido hacia zonas en guerra de Siria e Irak para unirse a grupos yihadistas, la mayoría de los cuales han muerto o han sido recluidos en campos de prisioneros de la región. Ello hace que la amenaza del radicalismo, el extremismo y el terrorismo, por parte de combatientes

El enfoque general de los Países Bajos tiene como objetivo la detección precoz de los procesos de radicalización, tanto en individuos como en grupos, y pretende evitar que se genere el caldo de cultivo para la radicalización.

extranjeros, siga latente en los Países Bajos por su posible regreso.

Tras el asesinato de Theo van Gogh, el Gobierno holandés empezó a formular amplios programas políticos con el objetivo de prevenir nuevos ataques (Vermeulen y Bovenkerk, 2012; Vermeulen, 2014). Para muchos de dichos programas, el punto de partida es la idea de que en el núcleo del extremismo violento subyacen procesos psicológicos, sociales y políticos que tienen lugar simultáneamente durante el proceso de radicalización (Van der Woude, 2009). Estos procesos son individuales, multidimensionales y complejos y, además, presentan una duración variable. Ante esta complejidad, las autoridades holandesas han desarrollado el denominado «enfoque general» (*broad approach*), el cual se apoya en numerosos factores (socioeconómicos, ideológicos, culturales o sociales) del extremismo violento. El *enfoque general* de los Países Bajos tiene como objetivo la detección precoz de los procesos de radicalización, tanto en individuos como en grupos, y pretende evitar que se genere el caldo de cultivo para la radicalización (Abels, 2012). En 2016, el coordinador del Servicio Nacional Antiterrorista de los Países Bajos (NCTV, por sus siglas en neerlandés) describió la implantación del enfoque general neerlandés como una estrategia integral en la que «gobiernos locales, nacionales e internacionales colaboran con organizaciones de la sociedad civil, empresas y figuras clave para emprender medidas preventivas, represivas y reparadoras» (NCTV, 2016).

Aunque este enfoque general abarca un gran abanico de ámbitos, en su intento de evitar el extremismo violento, se centra especialmente en abordar asuntos sociales, puesto que parte de la premisa de que el extremismo nace en un ambiente social determinado que es necesario modificar para evitar la radicalización de un mayor

número de individuos (Van der Woude, 2009; Vermeulen, 2014). Por consiguiente, la implicación comunitaria –entendida como la voluntad de los responsables políticos de involucrarse con las comunidades y los grupos susceptibles de adoptar ideologías extremistas– desempeña un papel importante en la estrategia holandesa. Sin embargo, ello conlleva dilemas políticos específicos, como la elección de los socios (ya sean de cariz moderado o más radical) y con qué objetivo concreto se deben implicar a las comunidades (Vermeulen y Bovenkerk, 2012). No hay que olvidar que esta implicación puede acarrear efectos negativos, como la creación de comunidades estigmatizadas (Vermeulen, 2014), lo que no está exento de controversia.

En paralelo a la implicación comunitaria, el enfoque general neerlandés se centra fundamentalmente en la prevención del extremismo violento (PEV). Así, para evitar que los individuos devengan extremistas violentos se debe, en primer lugar, tener una idea clara de lo que constituye dicho extremismo, los factores que lo fomentan y las diferentes fases que conforman el proceso de radicalización. Para prevenirlo, los responsables políticos deben intervenir desde su fase inicial, es decir, cuando todavía no ha surgido, por lo que es necesario identificar las fases del proceso antes de formular políticas preventivas (Van Heelsum y Vermeulen, 2018). El primer problema de la política PEV es, pues, la necesidad de identificar dichos factores y fases antes de poder intervenir en cualquier proceso de radicalización. En segundo lugar, las medidas preventivas asumen la existencia de un proceso en el que el individuo se torna más extremista y, por ende, más peligroso, lo que comporta querer intervenir en un estadio temprano del proceso a fin de asegurar que el grupo de potenciales extremistas se mantenga reducido. No obstante, las primeras fases del proceso de radicalización son especialmente controvertidas y difíciles de definir (Kundnani, 2014). Por ello, aunque los responsables políticos y técnicos se esfuercen por reconocer los primeros signos de radicalización, existe un considerable riesgo de estigmatización (Vermeulen, 2014).

Gielen (2017, 2019 y 2020) presenta un práctico modelo conceptual de políticas para combatir el extremismo violento (CEV), que contempla tres elementos fundamentales: la prevención primaria, la prevención secundaria y la prevención terciaria. La primera abarca actividades de prevención en sentido amplio destinadas a evitar que se genere el caldo de cultivo para el extremismo violento y abordar la raíz del problema, como la implicación comunitaria y programas educativos que ponen el foco en la formación de identidades positivas, la resiliencia y la ciudadanía. Este elemento se relaciona principalmente con las primeras fases del proceso de radicalización en las que es importante que los técnicos reciban formación para saber identificar a los potenciales extremistas. Por su parte, la prevención secundaria tiene una orientación más individual y se centra en los individuos vulnerables y en aquellos que ya muestran signos de tener opiniones y comportamientos extremistas, pero que todavía no han llegado a usar la violencia. El caso de estudio holandés,

centrado en las personas y que detallaremos más adelante, es un buen ejemplo de prevención secundaria. Las intervenciones se dirigen a las ideologías extremistas y a los factores de riesgo que pueden conducir al extremismo violento. Por último, en la prevención terciaria, también se pone el foco en las personas, pero estas son aquellas que realmente ya se han vuelto extremistas violentas, como los combatientes extranjeros (retornados). El objetivo de la prevención terciaria es el abandono de la senda del extremismo violento. Un ejemplo exitoso de estas intervenciones son algunos programas para los combatientes extranjeros retornados.

Al ofrecer una panorámica general de la política PEV holandesa de los últimos 20 años, este artículo persigue dos objetivos: en primer lugar, aportar un resumen de los elementos más importantes de dicha política para aquellos que no estén familiarizados con esta y, en segundo lugar, y más importante, ahondar en la discusión sobre dos elementos sustanciales de la política PEV holandesa, esto es, la implicación comunitaria y el modelo de fases. Esta discusión puede ser útil para responsables políticos y técnicos a fin de tener más elementos para considerar y comprender algunos de los dilemas críticos que desempeñan un papel importante en el desarrollo de una política PEV. De esta forma, se presenta primero una panorámica general de la estrategia holandesa y, a continuación, se analiza el modelo de fases y la implicación comunitaria. El artículo termina con una breve discusión acerca de las posibles enseñanzas del enfoque general holandés.

Panorámica de las políticas PEV holandesas (2000-actualidad)¹

De 2000 a 2004: los inicios del enfoque general

Los Países Bajos presentan un historial bastante tranquilo por lo que respecta a ataques terroristas; sin embargo, durante las décadas de 1970 y 1980, la sociedad holandesa vivió una serie de secuestros, toma de rehenes y otros tipos de ataques perpetrados por actores muy diversos, como activistas de las Malucas del Sur, la Facción del Ejército Rojo (RAF, por sus siglas en inglés) y el Ejército Republicano Irlandés (IRA, por sus siglas en inglés). Tras esos tumultuosos años, el país experimentó pocos actos de violencia extremista y la política antiterrorista

1. Esta sección se basa en Abels (2012).

devino menos prioritaria. Sin embargo, a partir del año 2000, se empezó a prestar mayor atención a la amenaza islamista, después del asesinato de dos jóvenes holandeses en Cachemira que se habían desplazado a la región para luchar por la *yihad*. Ello evidenció que los jóvenes holandeses podían radicalizarse y ser captados por organizaciones terroristas, y proporcionó a los holandeses una experiencia de primera mano sobre el fenómeno de los combatientes extranjeros.

En aquel momento, «no existía un riesgo importante de que la sociedad se enfrentara a ataques terroristas sobre territorio holandés en el futuro cercano», según el Servicio de Seguridad Nacional holandés (BVD, 2001: 33). Aun así, el hecho de tener mayor conocimiento acerca del potencial extremismo condujo al desarrollo del llamado «enfoque general contra el terrorismo», definido por el Gobierno, en una carta al Parlamento, como un enfoque para «prevenir procesos de radicalización a partir del mantenimiento de organizaciones políticas o grupos que promueven objetivos extremistas, intolerantes y antidemocráticos dentro del orden legal democrático, por medio de un enfoque matizado» (TK, 2002a: 6). El ministro del Interior afirmó que la lucha contra el terrorismo (islamista) no consiste solo en capturar a los autores materiales de los ataques, sino que también debería, ante todo, centrarse en la prevención de los procesos de radicalización (ibídem, 2003: 10-11).

Inspirándose en el incidente de Cachemira, una parte importante del enfoque general se centró en abordar el fenómeno del reclutamiento de individuos para grupos extremistas violentos (ibídem, 2002b: 2). En este sentido, el director del Servicio General de Inteligencia y Seguridad (AIVD, por sus siglas en neerlandés) sostuvo que el enfoque general supone que «el terrorismo no debería combatirse como fenómeno aislado, sino en combinación con los fenómenos adyacentes de radicalización y reclutamiento» (Akerboom, 2003: 4). El director del AIVD también afirmó que «el antiterrorismo efectivo consiste principalmente en tomar medidas preventivas» (ibídem: 5), lo que pone de manifiesto que ya en estadios tempranos de desarrollo del enfoque general se tuvieron especialmente en cuenta las medidas preventivas.

De 2004 a 2011: la materialización del enfoque general

Aunque el enfoque general ya había sido concebido a grandes rasgos y gozaba de amplia aceptación, no se puso en práctica de inmediato. En 2004, tras los ataques de Madrid y el asesinato de Theo van Gogh, la necesidad de una política antiterrorista devino más apremiante, con lo cual la prevención de la radicalización recibió aún más atención (Abels, 2012: 3). Ese mismo año, se nombró al coordinador nacional para el antiterrorismo (NCTb, por sus siglas en neerlandés),

que en 2012 pasó a denominarse coordinador nacional para el antiterrorismo y la seguridad (NCTV, por sus siglas en neerlandés). Al NCTb se le encomendó la tarea de unificar y dotar de coherencia la política antiterrorista holandesa, de modo que los componentes preventivos y represivos encajaran bien.

En los años posteriores al nombramiento del NCTb, la política antirradicalización holandesa empezó a tomar forma de verdad, con una estrategia coherente dirigida tanto a la represión como a la prevención. En 2007, el enfoque general se materializó en términos más concretos en el Plan de Acción contra la Polarización y la Radicalización 2007-2011 (BZK, 2007). Este documento amplió el alcance del enfoque general, vinculando explícitamente por primera vez la polarización con el extremismo violento y subrayando la necesidad de abordar la polarización en el seno de la estrategia antiterrorista. El Plan de Acción consistía en programas y proyectos dirigidos a reducir la segregación, el aislamiento y el número de sociedades paralelas en los Países Bajos. Indirectamente, ello suponía que las autoridades holandesas habían identificado la segregación como factor y primera fase del proceso de radicalización. Una vía para asegurar que las comunidades de inmigrantes dejaran de estar tan aisladas era mejorar los vínculos con ellas a través de las denominadas figuras clave dentro de las comunidades musulmanas, como una forma de implicación comunitaria (BZK, 2007: 22). El Plan de Acción también diferenciaba entre el ámbito nacional y el local, al enfatizar que la lucha contra la radicalización tiene lugar principalmente en el ámbito local (ibídem: 11). Además, dicho Plan exponía que evitar que se genere el caldo de cultivo para la radicalización no solo se consigue a través de una política diseñada específicamente para la PEV, sino también a través de una política general que contribuya a abordar las circunstancias por las que se crea este caldo de cultivo, como fomentar la participación en el mercado de trabajo y combatir la discriminación (ibídem: 16).

De 2011 a 2015: la estrategia antiterrorista nacional

De 2011 en adelante, el NCTV ha ido elaborando una estrategia nacional antiterrorista cada cuatro años a fin de crear un enfoque nacional coherente e integrado contra el terrorismo. La primera fue la Estrategia Nacional Antiterrorista 2011-2015 (NCTV, 2011), en la que se menciona explícitamente el enfoque general en diversas ocasiones como directriz para la política antiterrorista nacional. La estrategia se divide en cinco pilares: adquirir (información), prevenir, proteger, preparar y perseguir (ibídem: 38). Aunque cada pilar es importante de un modo u otro, el foco de atención del Gobierno está puesto en la prevención del extremismo violento (ibídem: 9), lo que significa que el resto de los pilares

o bien sirven de apoyo a la prevención o bien cobran importancia cuando las medidas preventivas ya no son efectivas.

Al igual que muchos otros países, los Países Bajos se vieron sorprendidos por el problema de los combatientes extranjeros que viajaron a Siria e Irak en 2012. Debido a la inexistencia de amenazas concretas en los años precedentes, las autoridades holandesas no fueron capaces de abordar dicho fenómeno en un estadio precoz (es decir, en las fases tempranas de la radicalización) (Noordegraaf *et al.*, 2016: 112). En 2014, el AIVD (2004: 11) informó de que la nueva amenaza yihadista se había declarado «sigilosamente y parcialmente en secreto», lo que podría explicar la incapacidad del país para abordar el problema de los combatientes extranjeros en etapas tempranas. Entre otros motivos, el recrudescimiento de la amenaza de los combatientes extranjeros y la expansión del yihadismo doméstico condujeron a la creación del Enfoque Integral para el Programa de Acción contra el Yihadismo (V&J, 2014), cuyo objetivo es combatir el yihadismo protegiendo la democracia y el Estado de derecho, debilitar el movimiento yihadista en los Países Bajos y evitar que se genere el caldo de cultivo para la radicalización (ibídem: 2). La estrategia se puso en marcha para intensificar las medidas ya existentes y para crear nuevas medidas partiendo de la amenaza que suponía el yihadismo (ibídem, 2017: 5).

La influencia del enfoque general sobre el programa de acción es evidente. Este no solo se ocupa de la persecución de los yihadistas violentos, sino que se centra en abordar los fenómenos adyacentes como la captación, la discriminación y también la islamofobia (ibídem, 2014). Así, pone el foco principalmente en la prevención de la radicalización e incorpora nuevas medidas como la creación de un centro de apoyo para familiares y allegados de los individuos radicalizados, así como en combatir la propagación (en línea) de contenido yihadista radicalizador y cargado de odio. Pretende, además, mejorar la implicación comunitaria y la cooperación con los imanes y otras figuras clave de las comunidades musulmanas (ibídem: 17). Otro elemento importante es la mejora de la estrategia respecto a los combatientes extranjeros (retornados), al introducir nuevas medidas como la revocación de la ciudadanía holandesa (ibídem: 6).

La evaluación de este programa de acción mostró que el enfoque general había mejorado las alianzas en y entre los ámbitos social y de la seguridad, además de conducir al desarrollo de conocimiento en el seno de las organizaciones locales implicadas (ibídem, 2017: 7). Así pues, el enfoque integral para el yihadismo, basado en el enfoque general, ha derivado en una lucha más efectiva y optimizada contra el yihadismo en los Países Bajos y ha contribuido al objetivo del NCTV de unificar y dotar de coherencia la política antiterrorista holandesa. Por lo tanto, el Enfoque Integral para el Programa de Acción contra el Yihadismo ha ejercido una influencia fundamental a la hora de reforzar la política antiterrorista holandesa y de consolidar el enfoque general.

De 2016 a la actualidad

En 2016, el NCTV publicó la Estrategia Nacional Antiterrorista 2016-2020, que «reúne a todos los socios de gobierno bajo el enfoque común para el extremismo y el terrorismo en los Países Bajos» (NCTV, 2016). En esta, el enfoque general sigue siendo el predominante y, como en la estrategia anterior, se pone el énfasis en la prevención del extremismo y el terrorismo (ibídem: 7). El objetivo del componente preventivo de la estrategia es prevenir y erradicar el extremismo violento y el terrorismo y, al mismo tiempo, evitar el miedo, el acrecentamiento, las amenazas y los ataques (ibídem: 13). En años precedentes, los Países Bajos habían vivido la salida de más de 300 combatientes extranjeros hacia Siria e Irak para unirse a las guerras civiles de la región (AIVD, 2021). La estrategia antiterrorista se adaptó entonces a esta circunstancia y, por ende, se centró en el movimiento yihadista en los ámbitos nacional e internacional (NCTV, 2016: 7). Los ataques terroristas de Ámsterdam (2018) y Utrecht (2019) no tuvieron un impacto significativo sobre la estrategia antiterrorista, puesto que «entran dentro de la evaluación de la amenaza actual» (NCTV, 2019: 3). De hecho, la estrategia fue evaluada tras el ataque en Utrecht, pero se constató que funcionaba según lo esperado (Woestenburg *et al.*, 2021), por lo que no se modificó a raíz de dichos ataques.

A partir de 2016, se han creado numerosas organizaciones e instituciones bajo el paraguas de la estrategia antiterrorista. Una de ellas es la Unidad Experta en Estabilidad Social (ESS, por sus siglas en neerlandés), que asesora a los municipios en materia de políticas de prevención/lucha antiterrorista. La ESS desempeña una labor importante de asesoramiento a los municipios sobre la creación de redes (de figuras clave) para la prevención y la intervención sobre la radicalización y la polarización (NCTV, 2019: 8). En el método figuras clave (redes), las personas influyentes de comunidades de difícil acceso –donde existe un alto riesgo de radicalización y polarización– actúan como los ojos y los oídos del Gobierno (ESS, 2018). Así pues, se trata de una forma de implicación comunitaria que es fundamental para la estrategia holandesa. A fin de ampliar e integrar esta política, la ESS creó una guía para el establecimiento de redes locales de figuras clave (ibídem)².

Asimismo, la ESS (2019) ha creado un conjunto de instrumentos de evaluación para que los propios municipios analicen la efectividad de sus políticas de prevención, lo cual constituye un avance muy importante en este sentido,

2. Este método se explicará con mayor detalle más adelante.

puesto que existe una gran necesidad de políticas basadas en la evidencia (*evidence-based policies*). Además de esta iniciativa, la ESS lanza continuamente otras nuevas para que los municipios refuercen su estrategia contra la radicalización. Por ejemplo, organiza laboratorios de conocimientos sobre la extrema derecha y webinarios sobre el trabajo basado en la evidencia. Estos programas de apoyo forman parte de la Estrategia Nacional Antiterrorista (NCTV, 2016: 8). Otro elemento importante de la estrategia de prevención es el abordaje de la propaganda terrorista y el uso de los medios digitales (ibídem, 2019: 12). Al respecto, se ha creado la Unidad de Referencias de Internet (IRU, por sus siglas en inglés) para luchar contra el contenido yihadista en la red, lo cual encaja con el mencionado Enfoque Integral para el Programa de Acción contra el Yihadismo y su objetivo de luchar contra la propagación (en línea) de contenido yihadista radicalizador y cargado de odio. Por ello, el programa sigue siendo útil para el enfoque holandés antiterrorista.

Además de la ESS y la IRU, una gran diversidad de actores participa en la estrategia antiterrorista holandesa. La Fundación Escuela y Seguridad (SSV, por sus siglas en neerlandés) es una organización que proporciona apoyo a las escuelas en la creación y el mantenimiento de un clima socialmente seguro. Desde 2015, esta imparte cursos de formación a profesores y otras personas para ayudarles a identificar, reportar, prevenir y revertir la radicalización. El Centro Nacional de Apoyo contra el Extremismo (LSE, por sus siglas en neerlandés) asesora y guía, por ejemplo, a profesionales o familiares de individuos radicalizados, lo que puede ayudar a prevenir que se produzca una mayor radicalización (de otros individuos). Por su parte, los profesionales y las personas voluntarias que trabajan con jóvenes también pueden contactar con la Plataforma de Prevención de la Polarización y el Extremismo entre los Jóvenes (JEP, por sus siglas en neerlandés) a fin de obtener información, conocimiento, consejos y perspectivas de acción sobre la radicalización. Mientras que el LSE da apoyo a las personas que se topan con la verdadera radicalización, la Plataforma JEP se centra más en los jóvenes, aunque con el mismo objetivo de prevenir la radicalización y el extremismo.

Un último elemento importante de la estrategia holandesa antiterrorista es el enfoque centrado en las personas (PGA, por sus siglas en neerlandés)³. El PGA se usa cuando los individuos se radicalizan, radicalizan a otros o

3. Para más información sobre el PGA, el NCTV y el Ministerio de Seguridad y Justicia han publicado un manual para los municipios, la Policía, la fiscalía y otros actores implicados en la cadena (NCTV, 2017). La Asociación de Municipios Holandeses creó una versión reducida del manual (VNG, 2015). Este documento describe las tareas de los municipios en la lucha contra la radicalización.

pretenden convertirse en combatientes extranjeros. La idea subyacente es que no existe una fórmula única de intervención en procesos de radicalización individuales, porque «combatir la radicalización requiere un cierto grado de personalización» (NCTV, 2016: 4). Si bien el PGA antes se había ocupado únicamente de interrumpir las actividades terroristas (la última fase del modelo de fases), de 2011 en adelante se ha caracterizado por un enfoque más *blando*, aplicado también a fases más tempranas, «centrándose en intervenciones positivas y principalmente en el principio de que una persona sensibilizada puede adoptar un modo de vida “normal” lo más pronto posible, como alternativa al proceso de radicalización en el que está inmersa» (ibídem, 2011: 68). El PGA empezó a adquirir mayor relevancia y fue ampliado a partir de la Estrategia Nacional Antiterrorista 2016-2020. En definitiva, el PGA se

El análisis del *enfoque general* holandés contra el extremismo violento muestra que la estrategia antiterrorista del país tiene como objetivo primordial la prevención. Se trata de una estrategia descentralizada en la que un amplio abanico de actores nacionales y locales colaboran en la creación y la implementación de políticas de prevención y lucha contra el extremismo violento.

pone en marcha cuando la Policía, los servicios de seguridad u otros actores locales detectan signos de radicalización. Para dar respuesta a esta situación, se organiza una reunión de discusión multidisciplinar, durante el transcurso de la cual los municipios y sus socios locales evalúan la amenaza y trazan un plan para intervenir en el proceso de radicalización de un individuo

(NCTV, 2016: 14). En el marco de la estrategia, se realiza un análisis de redes para detectar a las personas vulnerables a la radicalización pertenecientes al entorno del individuo radicalizado y que ha sido fijado como objetivo. El PGA, en esta línea, también ofrece apoyo a las familias (VNG, 2015: 6). El programa es fundamentalmente una materialización del enfoque general, puesto que en él trabajan juntos un amplio abanico de actores con el fin de ofrecer medidas preventivas, represivas y reparadoras para combatir la radicalización y el extremismo violento.

Esta breve panorámica general de los elementos centrales del enfoque general holandés contra el extremismo violento muestra que la estrategia antiterrorista del país tiene como objetivo primordial la prevención. Se trata de una estrategia descentralizada en la que un amplio abanico de actores nacionales y locales colaboran en la creación y la implementación de políticas de prevención y lucha contra el extremismo violento. En el apartado siguiente se discuten las cuestiones prácticas y los dilemas más importantes para los responsables políticos y los técnicos a la hora de formular e implementar políticas en el marco del enfoque general holandés.

El modelo de fases para la prevención dirigido a responsables políticos y técnicos⁴

Partiendo del trabajo de Sloodman y Tillie (2006), Van Heelsum y Vermeulen (2018) presentaron un modelo de cuatro fases que utilizan a menudo los responsables políticos para formular políticas PEV cuando adoptan un enfoque general o integral como el que se describe en este artículo. En este sentido, parece inevitable usar algún tipo de constructo semejante al modelo de fases para aplicar políticas preventivas, ya que los responsables políticos y los técnicos necesitan tener una idea preestablecida del orden en el que se dan las fases del proceso de radicalización. ¿Cuáles son (y cuándo se dan) las diferentes posibilidades de intervenir que existen, ya sea de manera primaria, secundaria o terciaria? Este modelo orientado a las políticas proporciona un marco de dichas características y puede relacionarse con la política PEV del enfoque general holandés ya descrito.

La fase I de este modelo se centra en el caldo de cultivo para las ideas e ideologías extremistas. Los responsables políticos que intervienen en esta fase ven las primeras oportunidades de reaccionar cuando determinadas personas o grupos muestran signos de radicalización –ya sean por frustración o descontento, por ejemplo– que pueden estar causados por las malas condiciones sociales del grupo con el que se identifican, pero también por circunstancias personales como el abandono escolar o el desempleo. La literatura del ámbito de la psicología sobre las personas en situación de vulnerabilidad, que perciben la exclusión y se sienten desconectadas de la sociedad en general, evidencia que, por regla general, estas podrían tener tendencia a «dar la espalda a la sociedad» y buscar un grupo alternativo con ideas extremistas (Doosje *et al.*, 2016).

Algunos autores afirman que la percepción de privación puede provocar una reacción defensiva conducente a revelarse contra el trato injusto que, a la larga, podría ser el primer paso para que algunos individuos desarrollen ideologías extremistas (Moghaddam, 2005: 163). Ello ha llevado a algunos responsables políticos a considerar las condiciones socioeconómicas desfavorables (individuales o colectivas) como el caldo de cultivo para las ideologías extremistas y, por lo tanto, el posible punto de partida para un proceso de radicalización. Siguiendo la lógica del proceso, el objetivo de las políticas preventivas

4. Este apartado se basa en Van Heelsum y Vermeulen (2018).

de esta fase es que los individuos que potencialmente son una amenaza dejen de subir la escalera de Moghaddam y no acaben por ser captados por una organización terrorista, lo cual básicamente significa que es necesario atender sus quejas antes de que sea demasiado tarde. La victimización personal y las quejas políticas son dos de los posibles mecanismos individuales (McCauley y Moskalenko, 2008: 418) que podrían ser abordados por los responsables políticos. Las autoridades holandesas a menudo han usado estos mecanismos como punto de partida para sus programas políticos de prevención primaria (Vermeulen y Bovenkerk, 2012). Desde 2004, en los Países Bajos se han llevado a cabo todo tipo de actividades y programas sociales con jóvenes identificados como potencialmente susceptibles de adoptar ideologías extremistas.

Acabar con la categorización endogrupo-exogrupo, que se da fácilmente en la mente de los individuos frustrados que se retroalimentan entre sí, es otra estrategia relevante en el modelo de fases, especialmente para erradicar los estereotipos hacia el exogrupo (Tajfel y Turner, 1979 y 1986; Allport, 1954). En el peor de los casos, cuando un conflicto se expande, los miembros del exogrupo son tachados de «salvajes» o «extranjeros» e incluso son deshumanizados. Las intervenciones políticas relacionadas con esta fase podrían dirigirse a disuadir a los individuos vulnerables de llegar a este estado de desafección y/o a impedir pasar del descontento general al pensamiento estereotipado y radical endogrupo-exogrupo. Muchos programas sociales diferentes que ponen el foco en la estigmatización, la polarización y la discriminación han formado parte de las medidas políticas preventivas holandesas desde 2004.

La fase II se centra en lidiar con la propia ideología extremista, enmarcándose en el ámbito de la prevención secundaria. Los individuos que atraviesan esta etapa ya no están dispuestos a debatir sobre normas y regulaciones, y les es cada vez más difícil funcionar en un entorno en el que hay diversidad de opiniones y se siguen sistemas de valores diferentes. Por ejemplo, una persona que considere que es imposible trabajar con compañeros del sexo contrario verá difícil tomar parte en el mercado de trabajo. Así pues, empieza a dar el paso desde la desafección general y busca la *solución* en forma de una ideología determinada, como el conservadurismo religioso o la culpabilización extrema de un determinado grupo. En esta fase, los responsables políticos podrían intentar interactuar con las ideologías extremistas, a fin de presentar un contrarrelato o explicar a los individuos involucrados en redes radicales cuáles son las posibles consecuencias de su estilo de vida: pueden perder el contacto con la familia y los amigos, por ejemplo, y con mucha probabilidad tendrán dificultades para encontrar trabajo. Algunas partes del enfoque holandés centrado en las personas (PGA) se enmarcan en esta fase.

La fase III del modelo pretende contener a los individuos o grupos que han

sido identificados como radicales, pero que no han entrado (todavía) en la fase de planificar o perpetrar actos violentos (políticos). Nos encontramos aquí con un tipo de prevención que se situaría entre las formas secundaria y terciaria. El objetivo a estas alturas es poner fin a razonamientos negativos individuales o a procesos de grupos potenciales. Pueden haberse creado subgrupos, sobre la base de opiniones compartidas como «la sociedad no debería permitir nuestra exclusión» o «las normas y leyes de esta sociedad no son suficientes o incluso quizá son erróneas». Según este modelo, las políticas en esta fase intentan canalizar la crítica colectiva hacia el sistema de reglas y normas existente, antes de que acabe derivando en la visión de que las leyes son injustas o simplemente erróneas y antes de llegar a la fase de deslegitimación del sistema político. La situación puede ir a peor, si (algunos) individuos se toman la justicia por su mano. La mayor parte del enfoque centrado en las personas (PGA) puede relacionarse con esta fase.

Por último, la fase IV pone el foco en el individuo radicalizado que planea recurrir a la violencia o que, de hecho, ya lo hace, lo cual forma parte claramente de los programas políticos de prevención terciaria. Las intervenciones políticas que se ocupan de esta cuarta fase se relacionan con la labor de la Policía o de los servicios de seguridad, más que con la labor ordinaria de la política social de los municipios, y se centran en el individuo. Los gobiernos locales consideran que es su tarea organizar medidas preventivas que no son exactamente una labor policial, como rastrear a posibles terroristas para evitar el daño extremo que podrían llegar a causar. Para los responsables políticos, es muy relevante distinguir el momento y las circunstancias en que las actitudes negativas se transforman en conductas violentas reales. Sin embargo, ello es sumamente difícil de predecir y continúa siendo un gran problema para los responsables políticos y técnicos.

La implicación comunitaria⁵

Como ya se ha mencionado, la implicación comunitaria forma parte del enfoque general holandés para combatir el extremismo violento. Al respecto, uno de los principales instrumentos de apoyo para las autoridades locales es implicar a las organizaciones comunitarias, las mezquitas, los *autoproclamados* líderes religiosos/comunitarios y otras figuras clave de la comunidad (Roex y Vermeulen, 2019).

A menudo, las políticas preventivas locales contra la radicalización inclu-

5. Este apartado se basa en Roex y Vermeulen (2019).

yen colaboraciones con diferentes organizaciones y portavoces de comunidades locales. O'Toole *et al.* (2016) sostienen que los gobiernos locales con frecuencia buscan infundir disciplina y *autogobierno* entre los musulmanes con el establecimiento de colaboraciones con figuras clave de sus comunidades (véase Martin, 2014). Así pues, dichas comunidades se plantean como los campos de batalla de los programas políticos a fin de rechazar la ideología del extremismo violento y moderar a las comunidades (Heath-Kelly, 2013). Este proceso acarrea una serie de intervenciones de gran envergadura sobre las estructuras musulmanas religiosas, sociales y civiles, con el objetivo de reformar, gestionar, regular y *disciplinar* la conducta de aquellos que se consideran que están en riesgo potencial de radicalización (O'Toole *et al.*, 2016). Sin embargo, estas políticas preventivas pueden derivar fácilmente en la creación

Las políticas preventivas locales contra la radicalización incluyen colaboraciones con diferentes organizaciones y portavoces de comunidades locales. Sin embargo, ello puede derivar fácilmente en la creación de comunidades sospechosas, al ser toda la comunidad objetivo de este proceso de autodisciplina del que se pretende que esta participe.

de comunidades sospechosas, al ser toda la comunidad objetivo de este proceso de autodisciplina del que se pretende que esta participe (Vermeulen, 2014; Cherney y Hartley, 2015).

Por lo general, en las estrategias de implicación comunitaria se persigue la implicación general de las instituciones con los representantes *moderados* del grupo en un intento de *normalizar* a las comunidades (Laurence, 2009), lo cual se lleva a cabo para intentar *asemejarlas* a la sociedad dominante. Warren (2001: 34) afirma que los gobiernos, al enfrentarse a grupos violentos infrarrepresentados, a menudo buscan desviar las cuestiones y los problemas políticos hacia estructuras cuasicorporativistas; así, buscarán como una autorregulación *voluntaria*, en vez de resolver directamente el problema de la infrarrepresentación y la desigualdad social propiamente dichas, para anticiparse a la amenaza que suponen estos grupos. Akkerman *et al.* (2004) sostienen que hay buenas razones para desconfiar de estas estructuras cuasicorporativistas desde arriba, puesto que, según estos autores, las redes y las asociaciones que participan en la formulación de políticas iniciadas por el Estado dependerán de las ayudas estatales para su funcionamiento. El problema no es solo que las asociaciones se vuelvan vulnerables a los cambios en las políticas públicas, sino también que dichas redes se desvíen excesivamente hacia la dirección del Estado. Cabe destacar que en estos procesos solo pueden participar los líderes de la comunidad y de las organizaciones dispuestos a trabajar en el marco del enfoque político establecido –organizaciones y líderes que no necesariamente son los

actores más relevantes—⁶.

En dichos enfoques preventivos y de «gobierno a través de la comunidad» (Rose, 1996; Roex y Vermeulen, 2019) parece haber poco margen para la agencia de los actores y las organizaciones de la comunidad, puesto que las autoridades deciden las medidas políticas y el papel que estas deben desempeñar. O'Toole *et al.* (2016) reivindican, en cambio, un enfoque más basado en la práctica para abordar esta cuestión. En teoría, las asociaciones y las estructuras cuasicorporativistas también pueden abrir la puerta a la posibilidad de que los actores en los espacios de gobernanza puedan adaptar o cambiar las reglas formales de la gobernanza comunitaria. Ello reconoce el potencial de la capacidad de agencia de los diferentes actores para reinterpretar, adueñarse, refutar o resistirse a las prácticas de gobernanza. Al estudiar las prácticas locales de enfoques dirigidos a abordar la radicalización violenta, estos autores encontraron distintas posibilidades para que los actores comunitarios interpreten las reglas aplicadas y usen los recursos para hacer realidad sus propias visiones. Vermeulen (2014), tras estudiar enfoques locales de varias ciudades europeas, también pone varios ejemplos ilustrativos de actores musulmanes en diferentes circunstancias que intentan —a veces de manera relativamente exitosa— negociar las condiciones en las que se implementan las políticas y los programas dirigidos al extremismo violento. Es importante señalar en este punto que nos diferenciamos del modelo tradicional de anticipación (*pre-emption*), en el que, como ya se ha descrito, las autoridades usan argumentos preventivos para marginar más a algunos grupos y así asegurarse de que ya no suponen ninguna amenaza.

Dentro del enfoque basado en la comunidad, una de las medidas políticas que tuvo mucho éxito en los Países Bajos antes de 2015 fue el denominado método de las figuras clave (Kouwenhoven y Blokker, 2017), en el que personas influyentes de comunidades difíciles de acceder —donde existe un alto riesgo de radicalización y polarización— son usadas como los ojos y los oídos del Gobierno (ESS, 2018). Se considera figura clave al individuo implicado socialmente y que tiene acceso a una gran variedad de redes formales e informales, que es capaz de establecer conexiones entre estas redes y que, por lo tanto, puede ocupar un puesto relevante en un municipio, un distrito o un vecindario. Estas figuras clave pueden llegar a grupos que, para los municipios y las instituciones ordinarias, son de difícil acceso (ibídem). Además, pueden ocupar un amplio abanico de puestos formales o informales en el sector de las políticas juveniles, la policía

6. Para una descripción más detallada del enfoque de la implicación comunitaria, véanse también Roex y Vermeulen (2019); Rose (1996); Marinetto (2003); Uitermark (2014) y Raggazi (2016).

comunitaria, la educación, así como en las juntas directivas de organizaciones de inmigrantes o en instituciones religiosas. Los municipios pueden optar por trabajar con figuras clave de forma individual o creando una red (ibídem, 2019). La ventaja de la red es que las figuras clave trabajan juntas para desempeñar sus tareas, por lo que pueden compartir conocimientos y experiencias y desempeñar mejor su labor, en cooperación, dentro del vecindario, el distrito o el municipio.

El primer objetivo preventivo de la política de las figuras clave es erradicar el caldo de cultivo para la radicalización, lo cual implica principalmente aumentar la sensibilización y la resiliencia de las comunidades. Para ello, por ejemplo, pueden organizarse eventos con el fin de fomentar la cohesión social, la conexión, la solidaridad y el diálogo. Otro ejemplo sería organizar reuniones de debate y discusión sobre la polarización y la radicalización con los jóvenes y sus progenitores. Un segundo objetivo es la mediación tras producirse incidentes derivados de la radicalización o la polarización, o que pueden fomentarlas. Las figuras clave pueden sondear a la comunidad tras importantes sucesos internacionales, nacionales o locales, así como estar atentos a los acontecimientos de su comunidad a fin de intentar asegurar que las emociones no se desborden demasiado. Así, identificar la radicalización dentro de la comunidad es la primera tarea de intervención por parte de las figuras clave, al estar cerca de los jóvenes en riesgo de radicalización y poder recibir estas señales y compartirlas con otras figuras clave y/o funcionarios municipales. La segunda tarea es la desescalada de la radicalización y la polarización. No se trata de desradicalizar, sino de eliminar las tensiones en torno a la radicalización y la polarización. Estas figuras pueden proporcionar orientaciones y apoyo prácticos, emocionales y sociales, además de ejercer de mediadores en caso de polarización entre diferentes grupos poblacionales o en el seno de estos.

Al igual que en el enfoque centrado en las personas (PGA), el método de las figuras clave es una materialización del *enfoque general*. La política tiene como primer objetivo evitar que se genere el caldo de cultivo para la radicalización, por lo que es de naturaleza preventiva; es decir, en vez de poner el foco en los perpetradores, intenta abordar el problema desde la raíz. Asimismo, además de prevenir la radicalización, se toman medidas una vez los individuos ya se están radicalizando. Por consiguiente, el método de las figuras clave también presenta componentes represivos y reparadores, siendo un buen ejemplo práctico del enfoque general. Vermeulen y Bovenkerk (2012) identificaron tres dilemas políticos vinculados a la implicación comunitaria en un marco de políticas PEV:

1. El *dilema de la representatividad*. Si los responsables políticos desean cooperar con una determinada comunidad, se requieren portavoces representativos. La pregunta habitual en este sentido es: ¿quién representa a una

comunidad concreta que es diversa y está formada por diferentes facciones? La búsqueda de figuras clave representativas puede acarrear la infrarrepresentación o el fortalecimiento no deseado de la posición o la identidad de un subgrupo específico, lo que, a su vez, puede originar (mayor) polarización y (posiblemente) extremismo. Este es uno de los mayores dilemas a los que se enfrentan los responsables políticos a la hora de seleccionar a las figuras clave.

2. El *dilema de determinar* quién es el *enemigo* y quién es un socio creíble, leal y en el que se puede confiar. Las autoridades, los responsables políticos y los técnicos necesitan averiguar qué grupos y organizaciones son confiables y no suponen una amenaza y, por el contrario, cuáles no lo son. Sin embargo, el hecho de usar una definición amplia de *enemigo*, ciertos grupos pueden resultar estigmatizados y excluidos de inmediato, lo que puede retroalimentar el caldo de cultivo para el extremismo.
3. El *dilema de escoger* a los socios apropiados. A través de la cooperación con grupos más ortodoxos, las autoridades locales pueden entrar en contacto con el grupo objetivo. Al mismo tiempo, esto puede suponer una oportunidad para las organizaciones extremistas de implicarse en la implementación de políticas y obtener influencia política. Este dilema está muy relacionado con la cuestión de si las autoridades deberían cooperar (selectivamente) con organizaciones islámicas en la lucha contra el terrorismo, habida cuenta de principios tales como la neutralidad del Gobierno y la separación entre Iglesia y Estado.

A modo de conclusión

Este artículo presenta las características principales del enfoque antiterrorista holandés. En los últimos 20 años, su *enfoque general* se ha vuelto mucho más coherente, sobre todo debido a la creación del Servicio Nacional Antiterrorista de los Países Bajos (NCTV), cuyo objetivo es coordinar los esfuerzos de diferentes agencias estatales y poder vincular a distintos actores políticos a fin de desarrollar un marco general para diferentes componentes del gobierno local y nacional. Como resultado, se ha creado un conjunto coherente de medidas políticas que se caracteriza por el denominado «enfoque general», que considera el extremismo y la radicalización como un fenómeno complejo con distintos factores explicativos a diferentes niveles. Abordar dicho fenómeno requiere una aproximación multidisciplinar que conste de diferentes agencias y actores de dentro y fuera del aparato de Estado y a diferentes niveles. El

enfoque centrado en las personas (PGA) y el enfoque de (la red de) figuras clave comunitarias son claros ejemplos de cómo puede desarrollarse, interpretarse e implementarse este enfoque general.

Asimismo, este artículo muestra que el enfoque general holandés puede entenderse como un marco político que toma como punto de partida algún tipo de modelo por fases para los elementos preventivos de sus programas. Esto significa que el extremismo y la radicalización se consideran como un proceso con elementos individuales y colectivos por medio del cual una persona o un grupo desarrolla pensamientos, ideologías y –potencialmente también– comportamientos cada vez más extremistas. Para ello, se diseñan diferentes programas políticos para las distintas fases. La estrategia holandesa también implica que

El enfoque general holandés puede entenderse como un marco político que toma como punto de partida algún tipo de modelo por fases para los elementos preventivos de sus programas. El extremismo y la radicalización se consideran como un proceso con elementos individuales y colectivos por medio del cual una persona o un grupo desarrolla pensamientos, ideologías y comportamientos cada vez más extremistas.

los responsables políticos entienden que este proceso está basado en una interpretación particular de una situación de desigualdad percibida (individual y/o colectivamente), lo que también se sabe que constituye el caldo de cultivo para la radicalización y el extremismo.

La conclusión general de esta panorámica es que en los últimos 20 años las políticas antiterroristas holandesas se han centrado en la

prevención. El dicho de «más vale prevenir que curar» (NCTV, 2019: 7) es la mejor manera de describir el enfoque general holandés en el ámbito político del antiterrorismo. La estrategia reúne un amplio abanico de agencias y actores públicos y (semi)estatales en un intento por evitar que los Países Bajos sufran más extremismo violento, si bien se mantienen y siguen sin resolverse ciertos dilemas políticos.

Referencias bibliográficas

- Abels, Paul. «De brede benadering in de terrorismebestrijding: oorsprong, ontwikkeling en stand van zaken». *NCTV*, (3 de enero de 2012) (en línea) <https://www.nctv.nl/documenten/rapporten/2019/10/04/de-brede-benadering-in-de-terrorisbestrijding-oorsprong-ontwikkeling-en-stand-van-zaken>
- AIVD-Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. «Van dawa tot jihad». *AIVD*, (2004) (em línea) <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2004/12/23/van-dawa-tot-jihad>

- AIVD-Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. «Van dawa tot jihad». *AIVD*, (2021) (ne línea) <https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/dreiging/uitreizigers-en-terugkeerders>
- Akerboom, Erik. «Contraterrorisme in Nederland». *Het Tijdschrift voor de Politie*, n.º 6 (2003), p. 4-9.
- Akkerman, Tjitske; Hajer, Maarten y Grin, John. «The interactive state: democratisation from above?». *Political studies*, vol. 52, n.º 1 (2004), p. 82-95.
- Allport, Gordon W. *The Nature of prejudice*. Cambridge, Mass.: Addison-Wesley, 1954.
- Buijs, Frank; Demant, Froukje y Hamdy, Atef. *Strijders van eigen bodem, radicale en democratische Moslims in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.
- BVD-Binnenlandse Veiligheidsdienst. «BVD-publicatie: ‘Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw; dreigingsbeeld en positionering BVD’». *BVD*, (2001) (en línea) <https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/documenten/publicaties/2001/04/15/terrorisme-aan-het-begin-van-de-21e-eeuw-dreigingsbeeld-en-positionering-bvd>
- BZK-Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. «Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011». BZK, (2007) (en línea) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29754-103-b1.pdf>
- Cherney, Adrian y Hartley, Jason. «Community engagement to tackle terrorism and violent extremism: challenges, tensions and pitfalls». *Policing and Society*, vol. 27, n.º 7 (2015), p. 750-763.
- Doosje, Bertjan; Moghaddam, Fathali M.; Kruglanski, Arie W.; de Wolf, Arjan; Mann, Liesbeth y Feddes, Allard R. «Terrorism, radicalization and de-radicalization». *Current Opinion in Psychology*, vol. 11 (2016), p. 79-84.
- ESS-Expertise-unit Sociale Stabiliteit. «Handreiking lokaal netwerk van sleutelfiguren». *Sociale Stabiliteit*, (18 de junio de 2018) (en línea) <https://www.socialestabiliteit.nl/documenten/publicaties/2018/06/18/handreiking-lokaal-netwerk-van-sleutelfiguren>
- ESS-Expertise-Unit Sociale Stabiliteit. «Toolkit Evidence-Based Werken bij de preventie van radicalisering». *Sociale Stabiliteit*, (2019) (en línea) <https://www.socialestabiliteit.nl/si-toolkit>
- Gielen, Amy-Jane. «Evaluating Countering Violent Extremism», en: Colaert, Lore (ed.). *‘De-radicalisation’. Scientific insights for policy*. Bruselas: Flemish Peace Institute, 2017, p. 101-118.
- Gielen, Amy-Jane. «Countering violent extremism: A realist review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how?». *Terrorism and political violence*, 31, n.º 6 (2019), p. 1.149-1.167.

- Gielen, Amy-Jane. *Cutting Through Complexity: Evaluating Countering Violent Extremism (CVE)*. Tesis doctoral, Universiteit van Amsterdam, 2020.
- Heath Kelly, Charlotte. «Counter Terrorism and the Counterfactual: Producing the ‘Radicalisation’ Discourse and the UK PREVENT Strategy». *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 15, n.º 3 (2013), p. 394-415.
- Kouwenhoven, Andreas y Blokker, Bas. «Hoe de gemeente Amsterdam haar ogen en oren in de stad verloor». *NRC*, (31 de octubre de 2017) (en línea) <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/10/31/hoede-gemeente-amsterdam-haar-ogen-en-oren-in-de-stad-verloor-13781960-a1579448>
- Kundnani, Arun. «Radicalisation: the journey of a concept». *Race & Class*, vol. 54, n.º 2 (2012), p. 3-25.
- Laurence, Jonathan. «The corporatist antecedent of contemporary state-Islam relations». *European political science*, vol. 8, n.º 3 (2009), p. 301-315.
- Marinetto, Michael. «Who wants to be an active citizen? The politics and practice of community involvement». *Sociology*, vol. 37, n.º 1 (2003), p. 103-120.
- Martin, Thomas. «Governing an unknowable future: the politics of Britain’s Prevent policy». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 7, n.º 1 (2014), p. 62-78.
- Massumi, Brian. «Potential politics and the primacy of preemption». *Theory & Event*, vol. 10, n.º 2 (2007) (en línea) <http://doi.org/10.1353/tae.2007.0066>
- McCauley, Clark y Moskalenko, Sophia. «Mechanisms of political radicalisation: pathways towards terrorism». *Terrorism and Political Violence*, vol. 20, n.º 3 (2008), p. 415-433.
- McCulloch, Jude y Pickering, Sharon. «Pre-crime and counter-terrorism imagining future crime in the ‘war on terror’». *British Journal of Criminology*, vol. 49, n.º 5 (2009), p. 628-645.
- Moghaddam, Fathali M. «The staircase to terrorism: a psychological exploration». *American Psychologist*, vol. 60, n.º 2 (2005), p. 161-169.
- Mythen, Gabe; Walklate, Sandra y Khan, Fatima. «Why Should We Have to Prove We’re Alright?»: Counter-terrorism, Risk and Partial Securities». *Sociology*, vol. 47, n.º 2 (2013), p. 383-398.
- NCTV-Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. «Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015». *NCTV*, (abril de 2011) (en línea) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-109729.pdf>
- NCTV-Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. «Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020». *NCTV*, (2016) (en línea) <https://www.nctv.nl/documenten/rapporten/2016/07/11/nationale-contraterrorismestrategie-2016-2020>
- NCTV-Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. «Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme». *NCTV*, (2017)

- (en línea) <https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2017-43246/1/bijlage/exb-2017-43246.pdf>
- NCTV-Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. «Rapportage Integrale aanpak terrorisme december 2017 - april 2019». NCTV, (2019) (en línea) <https://www.nctv.nl/onderwerpen/integrale-aanpak-terrorisme/documenten/rapporten/2019/04/18/rapportage-integrale-aanpak-terrorisme>
- Noordegraaf, Mirko; Douglas, Scott; Bos, Aline y Klem, Wouter. «Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015». *Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap*, (2016) (en línea) <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2016/5/Evaluatie--Contraterrorisme-Strategie-2011-2015-USBO-Advies-v160408.1.pdf>
- O'Toole, Therese; Meer, Nasar; DeHanas, Daniel N.; Jones, Stephen H. y Mo-dood, Tariq. «Governing through Prevent? Regulation and Contested Practice in State–Muslim Engagement». *Sociology*, vol. 50, n.º 1 (2016), p. 160-177.
- Ragazzi, Francesco. «Suspect community or suspect category? The impact of counter-terrorism as 'policed multiculturalism'». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42, n.º 5 (2016), p. 724-741.
- Roex, Ineke y Vermeulen, Floris. «Preemptive measures against radicalization and local partnerships in Antwerp», en: Fadil, Nadia; Ragazzi, Francesco y de Koning, Martijn (eds.). *Radicalization in Belgium and The Netherlands: critical perspectives on violence and security*. Londres: I.B. Tauris, 2019, p. 131-146.
- Rose, Nikolas. «The death of the social? Re-figuring the territory of government». *International Journal of Human Resource Management*, vol. 25, n.º 3 (1996), 327-356.
- Slootman, Marieke y Tillie, Jean. *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*. Amsterdam: IMES, 2006 (en línea) https://pure.uva.nl/ws/files/732470/68728_Slootman_Rapport_processen_van_radicalisering_1_.pdf
- Tajfel, Henri y Turner, John. «An integrative theory of intergroup conflict», en: Austin, William y Worchel, Stephen (eds.). *The social psychology of intergroup relations*. Monterey: Brooks-Cole, 1979, p. 33-47.
- Tajfel, Henri y Turner, John. «The social identity theory of inter-group behavior», en: Worchel, Stephen y Austin, William (eds.). *Psychology of intergroup relations*. Chicago: Nelson-Hall, 1986, p. 7-24.
- TK-Tweede Kamer der Staten-Generaal. «27 925 nr. 49: Lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld op 18 maart 2002». *TK*, (21 de marzo de 2002a) (en línea) <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-27925-49.html>

- TK-Tweede Kamer der Staten-Generaal. «27 925 nr. 74: Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties». *TK*, (12 de diciembre de 2002b) (en línea) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27925-74.html>
- TK-Tweede Kamer der Staten-Generaal. «TK 28 669 nr. 43 Verslag Algemeen Overleg naar aanleiding van het Verslag van de commissie voor de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten over haar werkzaamheden in het jaar 2001 en in de eerste zeven maanden van 2002». *TK*, (3 de febrero de 2003) (en línea) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28600-VII-43.html>
- Uitermark, Justus. «Integration and control: The governing of urban marginality in Western Europe». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, n.º 4 (2014), p. 1.418-1.436.
- V&J-Ministerie van Veiligheid en Justitie. «Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme». *V&J*, (24 de agosto de 2014) (en línea) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme>
- <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2014-11-07/netherlands-integrated-approach-to-combatting-jihadism/>
- V&J-Ministerie van Veiligheid en Justitie. «Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme». *V&J*, (septiembre de 2017) (en línea) <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2017/09/06/evaluatie-van-het-actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme>
- van der Woude, Maartje A. H.. «Brede benadering terrorismebestrijding». *Openbaar Bestuur*, vol. 19, n.º 11 (2009), p. 2-5.
- Van Heelsum, Anja y Vermeulen, Floris. «Cities' policies: The work of European cities to counter Muslim radicalisation». *Journal of International Migration and Integration*, vol. 19, n.º 1 (2018), p. 161-179.
- Vermeulen, Floris. «Suspect Communities—Targeting Violent Extremism at the Local Level: Policies of Engagement in Amsterdam, Berlin, and London». *Terrorism and political violence*, vol. 26, n.º 2 (2014), p. 286-306.
- Vermeulen, Floris y Bovenkerk, Frank. *Engaging with violent Islamic extremism: local policies in western European cities*. La Haya: Eleven International Publishers, 2012.
- VNG-Vereniging van Nederlandse Gemeenten. «De rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering». *VNG*, (2 de junio de 2015) (en línea) https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20150528-gemeenten_en_radicalisering.pdf
- Warren, Mark E. *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Woestenburg, Nicolette; Winter, Heinrich; Diekema, Marieke; Roest, Stefy Struik-sma, Niko. «Evaluatie Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 fase 1: analyse en meetbaarheid beleidsmaatregelen». *WODC*, (enero de 2021) (en lí-

nea) <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3039/3147-evaluatie-nationale-contraterrorismestrategie-2016-2020-fase-1-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.



Núm. 203
vol. XXXV
15 c

POLÍTICA EXTERIOR

septiembre/octubre de 2021 • www.politicaexterior.com



**Europa
sin Merkel**



El alcance y los límites de la lucha contra el extremismo violento en el Reino Unido

The scope and limits of combatting violent extremism in the United Kingdom

Tahir Abbas

Profesor titular, Instituto de Seguridad y Asuntos Globales, Universidad de Leiden (Países Bajos). Coordinador del proyecto H2020 DRIVE (2021-2023). t.abbas@fgga.leidenuniv.nl.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0968-3261>

Cómo citar este artículo: Abbas, Tahir. «El alcance y los límites de la lucha contra el extremismo violento en el Reino Unido». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 128 (septiembre de 2021), p. 155-174. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.155

Resumen: Este artículo sitúa el debate sobre la política Prevent del Reino Unido en el marco más amplio del paradigma global de lucha para combatir el extremismo violento (CEV) que surgió a finales de 2015. Se argumenta que la omisión de un enfoque matizado sobre las características sociales, culturales, económicas y políticas de las personas radicalizadas ha acarreado una tendencia a introducir medidas generalizadas que inadvertida e indirectamente conducen a resultados perjudiciales. Es más, a pesar de que Prevent ha sido el elemento fundamental de la estrategia antiterrorista del Gobierno británico desde 2006, esta política confunde la resistencia política legítima de los jóvenes musulmanes británicos con indicios de extremismo violento, lo que da credibilidad al argumento de que Prevent es una forma de ingeniería social que, en última instancia, *pacífica* la resistencia por medio de la reafirmación del statu quo en la política interior y exterior del país.

Palabras clave: radicalización, lucha contra el extremismo violento, islamofobia, la política Prevent, Reino Unido

Abstract: This article situates the debate on the United Kingdom's Prevent policy in the broader framework of the global paradigm for countering violent extremism (CVE), which appeared at the end of 2015. It argues that omission of a nuanced focus on the social, cultural, economic, and political characteristics of radicalised people has led to a tendency to introduce blanket measures which, inadvertently and indirectly, have had harmful results. Moreover, although Prevent has been the fundamental element of the British government's counterterrorist strategy since 2006, it confuses legitimate political resistance of young British Muslims with signs of violent extremism, thus giving credence to the argument that Prevent is a form of social engineering which, in the last instance, pacifies resistance by re-affirming the status quo in the country's domestic and foreign policy.

Key words: radicalisation, combatting violent extremism, islamophobia, Prevent policy, United Kingdom

Debido a que existe el problema del terrorismo, resulta inevitable tener que implementar leyes antiterroristas. Sin embargo, ¿qué sucede cuando determinada legislación afecta directamente a las libertades de la ciudadanía? Y ello, ¿qué implicaciones tiene para los derechos humanos? ¿De qué modo los actos terroristas ejercen presión sobre los derechos humanos? Aunque acabar con el terrorismo es una necesidad inaplazable, ¿han sido realmente eficaces las políticas lanzadas para limitar la radicalización, considerada como precursora del terrorismo? ¿Qué efecto han tenido las políticas para combatir el extremismo violento (CEV) desarrolladas recientemente sobre las políticas de lucha contra el terrorismo y la violencia política? ¿Han adoptado los gobiernos la estrategia errónea para la desradicalización al centrarse en grupos moderados en lugar de centrarse en los factores determinantes de tipo estructural? ¿Cuál es la naturaleza de la politización del paradigma CEV? Si el terrorismo es un concepto tan difícil de definir, ¿también lo es la radicalización y, por consiguiente, la desradicalización? Teniendo en cuenta la gran cantidad de interrogantes que suscita este tema, este artículo analiza, en concreto, la naturaleza de la política pública Prevent del Reino Unido y sus implicaciones para la cohesión social del país, situando el debate en el marco más amplio del paradigma global CEV que surgió a finales de 2015.

Se argumenta que, al prescindir de un enfoque matizado para las características sociales, culturales, económicas y políticas de los individuos radicalizados, existe en dicha política una tendencia a introducir medidas generalizadas que inadvertida e indirectamente conducen a resultados perjudiciales. Es más, aunque Prevent ha sido el elemento fundamental de la estrategia contra el extremismo adoptada por el Gobierno británico desde 2006, esta política confunde la resistencia política legítima de jóvenes musulmanes británicos con indicios de extremismo violento, lo que da credibilidad al argumento de que Prevent es una forma de ingeniería social que, en última instancia, *pacífica* la resistencia por medio de la reafirmación del statu quo en la política interior y exterior del país. En este círculo vicioso, Prevent contribuye a la islamofobia *estructural y cultural*, ya que ambas hacen las veces de altavoces de la radicalización, tanto islamista como de extrema derecha (Abbas, 2019b). En este sentido, *amparar* a los jóvenes vulnerables resulta imperativo en esta política social, pero se echa en falta un discurso inclusivo.

Nuevos retos sin nuevas soluciones

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos (11-S) y los posteriores episodios de terrorismo y extremismo violento vinculados al radicalismo islámico que se sucedieron alrededor del mundo,

especialmente durante el período de apogeo y decadencia de la organización Estado Islámico, han planteado nuevos retos para los que no existen respuestas claras. Desde la resolución 70/109 de la Asamblea General de Naciones Unidas¹ en 2015, numerosos gobiernos han ido adoptando el paradigma de las políticas CEV para prevenir, atajar o generar una contranarrativa que evite, intervenga o genere resiliencia comunitaria frente al extremismo violento. En el caso del Reino Unido, esta política se denomina Prevent («prevenir») y pretende proteger a la sociedad contra los «terroristas potenciales» basándose en varias suposiciones sobre las características sociológicas, psicológicas o relativas al comportamiento de los individuos «radicalizados» (Coppock y McGovern, 2014). Sin embargo, dicha política no está exenta de críticas por parte de la academia, el sector educativo y la sociedad civil, ya que tiene implicaciones sociales cuestionables.

El Gobierno del Reino Unido, con la política CEV dirigida por el Ministerio del Interior (*Home Office*), se mantiene firme en la implementación de Prevent, incluida la Prevent Duty introducida en 2015, que abarca las *obligaciones* Prevent para un sinnúmero de organizaciones

En el caso del Reino Unido, la política CEV se denomina Prevent y pretende proteger a la sociedad contra los «terroristas potenciales» basándose en varias suposiciones sobre las características sociológicas, psicológicas o relativas al comportamiento de los individuos «radicalizados».

del sector público, en especial de la educación y la sanidad (Blackbourn y Walker, 2016). De esta forma, ahora es la ley la que obliga a estos y otros organismos del sector público a ocuparse de las amenazas del extremismo violento, lo que incluye informar, por ejemplo, de los cambios visibles en el aspecto físico de los jóvenes, puesto que se consideran indicios de radicalización. Pero ello genera desconfianza y exclusión, además de dar alas a los movimientos de extrema derecha que crecen, precisamente, por cómo se priorizan en el ámbito político los grupos musulmanes. Asimismo, esta política contribuye a la islamofobia, que es a la vez consecuencia y generadora de más odio, intolerancia y extremismo violento. Todo ello se va a examinar a continuación.

Al analizar la CEV del Reino Unido, en general, y la política Prevent, en particular, desde la perspectiva del realismo de izquierdas, se perciben los límites sociológicos, políticos y culturales de este paradigma. Esta teoría surgió en la década

1. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 70/109 «Un mundo contra la violencia y el extremismo violento». Véase: <https://undocs.org/es/A/RES/70/109>

de 1970, una época de rápida transformación económica derivada de la desindustrialización, la globalización y el cambio tecnológico, en la que la clase trabajadora y los grupos étnicos minoritarios soportaban lo más duro de la decadencia (Young, 1999), lo que también afectó a la masculinidad hegemónica (Dekeseredy y Schwartz, 2010), de la que emergió la violencia machista como una consecuencia ecológica. Esta puesta en contexto, ayuda a calibrar las perspectivas sobre Prevent en el paradigma CEV global y las repercusiones derivadas de la investigación en criminología crítica en este campo. Si analizamos meticulosamente estas respuestas, observamos que los nuevos modos de abordar el extremismo violento deben centrar sus energías en las interacciones y las intervenciones localizadas, así como en la despolitización de los conceptos Prevent y CEV en el proceso. Los problemas son locales, como también lo son las soluciones. Así pues, las directrices programáticas no deberían definir el enfoque político desde arriba, sino a través de las aspiraciones de comunidades locales concretas en el marco general de la lucha contra la radicalización desde abajo. Es más, se argumentará que las comunidades musulmanas británicas tienen que apropiarse en mayor medida *tanto* del problema *como* de la solución del extremismo violento —no porque los musulmanes y el islam sean la causa de dicho malestar, sino más bien porque, a falta de esfuerzos por parte del Gobierno británico para empoderar a las comunidades, estos grupos solo pueden confiar en ellos mismos—, lo que no es una tarea sencilla en el clima actual de desconexión entre los musulmanes británicos y el Estado (Abbas, 2019a).

«El discurso paranoico sobre los musulmanes»

Entre principios de 2015 y finales de 2017, la organización Estado Islámico perpetró numerosos actos de extremismo violento en todo el mundo y especialmente en Occidente (incluyendo tres ataques en cuatro meses en el Reino Unido a principios de 2017) (Vidino *et al.*, 2017). La historia de la desradicalización en el contexto de la «guerra contra el terror» es la historia de cómo los responsables políticos se centraron en la religión *y* en la ideología como la causa *y a la vez* la solución del extremismo violento. En el caso de los grupos musulmanes, el objetivo es resolver la religiosidad problemática sustituyéndola por un islam moderado o liberal, mientras en el proceso se instrumentaliza a los actores *subcontratados* provenientes de las comunidades musulmanas, entre los que se incluyen a personas que han abandonado el extremismo islámico o el islamismo regresivo y que ahora abrazan un renacimiento posmoderno como individuos denominados «ilustrados». El objetivo

en la lucha antiterrorista es desmantelar los mecanismos implicados en las conspiraciones, pero gran parte de las perspectivas ideológicas sobre los detonantes y las soluciones para el terrorismo han fijado la mirada en el islam. Consecuentemente, se ha securitizado la diversidad centrándose en una desradicalización basada en la idea de que los individuos pasan de un nivel bajo de radicalización a una radicalización rotunda y, con el tiempo, a la violencia y el extremismo (Abbas, 2011).

Pero, en realidad, los individuos radicalizadores movilizan a jóvenes que son atraídos por conceptos unificadores, presentados como grupos empoderadores, a través de una noción de identidad colectiva conceptualizada holísticamente que trasciende las fronteras nacionales. Al plantear que sus objetivos son la lucha contra los errores de las migraciones de los períodos de posguerra y de los asentamientos de varios grupos minoritarios de musulmanes procedentes de tierras que alguna vez estuvieron bajo dominio colonial, los individuos radicalizadores se centran en el racismo, la desigualdad, la división social y el colapso del multiculturalismo o respeto hacia las diferencias sociales. Sin embargo, el extremismo es un síntoma, y no una causa de las inestabilidades, las inseguridades y los patrones de anomia experimentados por diversos grupos. En este sentido, la religión resulta un *paraguas* muy oportuno, un instrumento idóneo para la movilización. Aunque esta no es el primer punto de partida para determinar la radicalización o el extremismo violento, especialmente en el contexto de la diáspora, debido a la estrategia tan limitada adoptada por el Gobierno británico, son de gran ayuda las iniciativas de desradicalización propias de los musulmanes y lideradas por ellos que no usan el lenguaje CEV, sino que ofrecen vías para alcanzar el autoempoderamiento (ibídem, 2019b).

Desde sus inicios, Prevent se ha topado con críticas de diverso calado por parte de actores que sostienen que su agenda es contraproducente y que causa divisiones (Archer, 2009). En 2011, el Gobierno del Reino Unido revisó su estrategia antiterrorista Contest y consideró crucial combatir las ideologías en la guerra contra el terrorismo. Además, el mandato legal de Prevent se amplió para reforzar su trabajo con diferentes agencias en ámbitos como la salud, la educación y los servicios sociales, e incluir la juventud como elemento que pasaría a formar parte del contenido de la política. Por lo tanto, el Gobierno del Reino Unido amplió su estrategia antiterrorista para fijar como objetivo no solo el terrorismo, sino también las ideologías (Richards, 2011). Así, Prevent volvía a enfatizar la idea dominante de que el problema principal eran los individuos que inevitablemente siguen un camino que conduce directamente al extremismo violento, a pesar de que también se identificaba una amalgama significativa entre la cohesión social y el antiterrorismo. Ello le ha acarreado acusaciones de

exclusivismo (por no ser inclusivo) y de agudizar las divisiones sociales ya existentes (Edwards, 2016). La revisión de Contest tuvo dos implicaciones para la política: por un lado, la importancia de crear resiliencia entre las comunidades que se enfrentan a narrativas extremistas de islamistas radicales; y, por el otro, la materialización de un mandato específico de vigilancia, seguridad e inteligencia para emprender medidas antiterroristas abiertas y encubiertas, establecer estrategias de contranarrativas como parte de la batalla comunicativa e informativa, así como paliar el nerviosismo entre el Gobierno y las comunidades causado por la diseminación de estas ideas. Esto último también incluyó la importancia de aumentar la confianza de la comunidad hacia las autoridades policiales destinadas a las áreas con alta concentración residencial de población musulmán y otras medidas relacionadas con los riesgos de radicalización, dado que el mode-

Paradójicamente, la dinámica de quitar las desigualdades étnicas del discurso mayoritario de la diversidad y las diferencias coincide con un momento en el que se da más peso a las diferencias étnicas y religiosas en el ámbito de la lucha antiterrorista.

lo de financiación de Prevent asigna el presupuesto en función de los niveles de concentración residencial de musulmanes británicos (Awan, 2011). Se evidencia, así, la ambigüedad de la marca Prevent. La dicotomía «en riesgo» versus «peligroso» difumina líneas ambiguas, debido a la politización de la radicalización desde arriba, las consecuencias de poner demasiado énfasis en la musulmanidad (Heath-Kelly, 2017) y los factores determinantes estructurales de la radicalización desde abajo. Paradójicamente, la dinámica de quitar las desigualdades étnicas del discurso mayoritario de la diversidad y las diferencias coincide con un momento en el que se da más peso a las diferencias étnicas y religiosas en el ámbito de la lucha antiterrorista (Lewis y Craig, 2014). Los esfuerzos para clarificar la diferenciación entre la cohesión social y el antiterrorismo no hacen sino contribuir a aumentar la confusión entre políticos y los funcionarios. Esto enrarece aún más el clima de alarmismo hacia los musulmanes británicos y aviva las llamas del sentimiento de extrema derecha basado en conceptualizaciones contrarias a la inmigración, la religión y el multiculturalismo –la «narrativa paranoica sobre los musulmanes», según Aistrope (2016)–. Los medios de comunicación hostiles y el discurso político configuran esta coyuntura, que profundiza y ensancha las realidades de la islamofobia, lo que conduce a niveles de violencia contra los musulmanes que alcanzan su máximo tras cada episodio de terrorismo en todo el mundo (Awan y Zempi, 2016). Bajo este ambiente cargado y tóxico, las relaciones entre el Estado y las comunidades musulmanas británicas son limitadas y se reducen a un sistema diseñado e implementado de arriba hacia abajo, entendido como ideológico, tanto en su diseño como en su implementación (Thomas, 2012).

El callejón sin salida de la política

La principal preocupación en relación con Prevent es el sistema de mentoría denominado Channel. Cuando se le deriva a un individuo, Channel implementa una metodología individualizada que trabaja con jóvenes vulnerables para educarlos, motivarlos e inspirarlos a que se alejen de los caminos que conducen al extremismo violento. El Gobierno del Reino Unido sostiene que este sistema ha evitado que varios jóvenes se unieran como combatientes extranjeros a Estado Islámico; sin embargo, no se ha permitido el acceso a los expedientes judiciales originales, ni siquiera a documentación anonimizada sobre los casos de individuos o grupos particulares involucrados. Hay que tener en cuenta que este modelo es de particular interés para agencias antiterroristas de todo el mundo, incluidas las de Francia, Alemania y Dinamarca, país, este último, que promueve un enfoque de mentoría único, denominado «modelo Aarhus» (Bertelsen, 2015). Así, no está claro si la mentoría por sí sola es el factor principal que propicia la desradicalización del extremismo islamista o si surge un mecanismo específico asociado a ella gracias a Channel u otros sistemas similares. Tratar el terrorismo y la violencia política requiere introducir preguntas de investigación complejas para generar políticas públicas efectivas.

Con tantas voces discordantes respecto al enfoque de la lucha contra el extremismo del Gobierno británico, Prevent se ha convertido en el centro de un gran debate, en un espacio intelectual, político y comunitario sobrecargado. Las preocupaciones que persisten tienen que ver principalmente con su impacto y efectividad, aunque sigue habiendo desacuerdos sobre la viabilidad de la agenda política de Prevent. El discurso que domina en las políticas gubernamentales al respecto es que hay que centrarse en intervenciones específicas relacionadas con los musulmanes británicos, alienando con ello a un conjunto de personas que no pueden participar en el proceso político. Para los grupos sin capacidad de convertirse en los interlocutores que el Gobierno prioriza, se plantea la perspectiva de un «multiculturalismo policial» (Ragazzi, 2016). Con una mirada puesta persistentemente sobre los musulmanes, que no dejan de vincularse con el terrorismo y el radicalismo, esta población se muestra en gran medida reacia a los intentos del Gobierno de comprometerse con ciertos grupos a través de esta perspectiva CEV (Abbas, 2021). Sin embargo, y con la existencia de grupos diferentes que defienden sus propios intereses, la narrativa Prevent es la fuerza centrífuga que apuntala estas voces que compiten entre ellas.

Con tantas voces discordantes respecto al enfoque de la lucha contra el extremismo del Gobierno británico, Prevent se ha convertido en el centro de un gran debate, en un espacio intelectual, político y comunitario sobrecargado.

El discurso negativo sobre la religión en la sociedad ejerce un profundo efecto estigmatizador de las comunidades, en especial de las comunidades musulmanas de Occidente. En primer lugar, transmite la impresión de que las comunidades musulmanas son homogéneas, débiles e incapaces de organizarse contra el extremismo violento; les arrebató su capacidad de agencia y estrecha el prisma a través del cual se configuran las relaciones entre el Estado y la comunidad, lo que hace que los grupos que se topan con diversas divisiones internas de índole étnica, sectaria y cultural se desvinculen aún más; asimismo, suscita la suspicacia de que los gobiernos solo están interesados en un tipo de islam liberal, el cual es pro integración, basándose en los valores e identidades considerados *positivos* y no en las realidades estructurales que afectan a todas las comunidades marginadas. En segundo lugar, la narrativa de la exclusión y la victimización toma mucha fuerza en el contexto general de las comunidades musulmanas en su proceso de integración en la sociedad. Existen muchas evidencias que apoyan las quejas de exclusión y desigualdad que viven estas comunidades, pero dichas quejas se ignoran o relegan a lo más bajo de la escala de prioridades políticas y sociales, incluso cuando está demostrado que los individuos radicalizadores habitualmente las instrumentalizan para reclutar a potenciales yihadistas. Este discurso sobre los «excluidos» también nos conecta con las aspiraciones de las antiguas comunidades blancas de clase obrera que sufrían la movilidad social descendente.

Muchos grupos musulmanes que vinieron a Occidente, en especial a Europa Occidental formando parte de procesos migratorios de la posguerra, de los que ahora ya existen terceras y cuartas generaciones, también sufren casos de alienación económica y cultural. Sectores oficiales dominantes alertan de cuestiones culturales que se producen en el seno de dichas comunidades, como el trato hacia las mujeres, la mutilación genital femenina o el acoso sexual a mujeres jóvenes vulnerables, por ejemplo. Pero ello aleja aún más a sectores sociales que buscan en el Estado respuestas a las luchas estructurales de sus comunidades en los vecindarios. Si se analizan las redes sociales de la organización Estado Islámico, se pone en cuestión la asunción de que las narrativas religiosas son las que alientan a los jóvenes vulnerables a recurrir a la radicalización islamista violenta para obtener respuestas a sus esfuerzos o sufrimientos diarios: menos del 10% de su contenido hace referencia solo a cuestiones religiosas (Schuurman *et al.*, 2016); más bien, los *me gusta* de Estado Islámico se concentraban en los agravios, cuyas raíces se encuentran en la experiencia de los musulmanes en Occidente y en Oriente. Ello permite a los radicalizadores, con relativa facilidad, sacar provecho de las injusticias del racismo y la exclusión, el vilipendio en los medios de comunicación, la marginación política y el aislamiento cultural. El enfoque actual de Prevent/CEV, en especial en el Reino Unido y en otros países de Europa Occidental, corre el riesgo de reproducir los mismos patrones que, precisamente, desea combatir.

El hecho de comprender los motores que impulsan el extremismo violento entre las comunidades musulmanas y las antiguas comunidades blancas de clase obrera —que recurren al extremismo de la extrema derecha—, los efectos de la simbiosis entre cultura y estructura, así como las dimensiones psicológicas involucradas, genera una comprensión sistemática de las relaciones entre el individuo, las comunidades y la sociedad en general (Abbas, 2019b). Surgen diferentes opiniones entre los actores estatales y las comunidades, en general, que dan como resultado más bien politización y polarización que prevención o protección. En medio de reivindicaciones identitarias basadas en un sentido de pertenencia y una necesidad de participación, los grupos musulmanes británicos se enfrentan, en la actualidad, a problemas graves. Ello evidencia la existencia de islamofobia institucionalizada o de un sentimiento antimusulmán, que ha aflorado como resultado problemático de la fallida «guerra contra el terror» y de la «guerra contra la cultura del terror» global que ha tenido lugar desde entonces, las cuales, por cierto, no han hecho disminuir el terrorismo.

Con un número cada vez mayor de jóvenes musulmanes vulnerables al extremismo, cabe destacar que todos ellos nacieron tras el estallido de la «guerra global contra el terror».

Entre agosto de 2014 y diciembre de 2017, cuando Estado Islámico se autoproclamó en califato, se perpetraron más de 50 ataques terroristas en todo el mundo, muchos de los cuales tuvieron a Europa Occidental y América del Norte como objetivos. Sin embargo, no se ha identificado un perfil arquetípico único de terrorista. Más bien, los autores materiales de los ataques presentan historiales diferentes, muchos de los cuales muestran numerosos recelos sociales, económicos y culturales sobre su existencia como musulmanes occidentales. Aunque lo que sí es una característica inequívoca de los agresores británicos implicados en actos de extremismo violento, radicalización o terrorismo es que todos son un producto de la propia sociedad británica (O’Donnell, 2015). Aun así, los responsables políticos se esfuerzan en determinar el perfil del «potencial extremista violento». El hecho de que los gobiernos traten de fomentar la idea de que los jóvenes vulnerables están en riesgo de radicalización y, por ende, de cometer actos de extremismo violento, estigmatiza a todo un colectivo e ignora los casos en los que se produce resistencia política, la cual se acaba convirtiendo en *pensamiento criminal extremista previolento*, por lo que es vigilado y securitizado, incluyendo silenciar la discrepancia legítima o la crítica.

Las radicalizaciones contemporáneas reflejan la realidad de los problemas globales con alcance local. Los radicalizadores saben que sus estrategias de reclutamiento están llenando un vacío, ya que los líderes locales son incapaces de abordar las preocupaciones de la juventud descontenta; así, gran parte de la radicalización también es un reflejo de rebelión juvenil. Las medidas políticas generales avanzan hacia

una concentración sobre un grupo reducido, lo que aumenta la desconfianza y la desproporcionalidad. Esto acarrea consecuencias negativas, debido a su enfoque de *mano dura* universalmente dirigido y con un radio de acción demasiado amplio.

Con un número cada vez mayor de jóvenes musulmanes vulnerables al extremismo, cabe destacar que todos ellos nacieron tras el estallido de la «guerra global contra el terror».

Una política que sigue sin dar en el blanco

La educación es un motor fundamental para el cambio, pero cada vez se encuentra más securitizada. En este proceso, se estigmatiza a los individuos que ya de por sí están aislados, en especial en las escuelas y en la educación superior (Qureshi, 2015). Las cárceles son otra área de investigación crítica, puesto que mientras pueden constituir una oportunidad de aprendizaje y establecimiento de contactos, son a la vez blanco de los radicalizadores. El hacinamiento y los espacios de detención preventiva también son cuestiones críticas. Quienes salen de las cárceles sufren consecuencias en los ámbitos de la educación y la formación laboral. En estos espacios está emergiendo un consenso, pero se mantienen lagunas en la comprensión de las sutilezas y el impacto de las estrategias CEV, es decir, en la intervención y en la rehabilitación: la detección, el reclutamiento, la valoración y la evaluación. Todo ello implica muchas capas y desencadenantes, que incluyen las escuelas, las contranarrativas y los espacios predelictivos. El problema principal es su concentración en lo *amplio*, en vez de en lo *reducido*; lo amplio se refiere a elementos focalizados en la sociedad en general, mientras que lo reducido se refiere a la ideología. Y la ideología es el punto clave, ya que acaba penetrando en los jóvenes y es solo con la deconstrucción de la ideología que estos pueden volver a la normalidad (Dawson y Amarasingam, 2017).

Mientras el antiterrorismo se basa en la idea de construir un marco general para crear una batería de políticas e intervenciones que aborden el fenómeno a través de contranarrativas activas, así como cuestiones operativas de seguridad, vigilancia e inteligencia, la lucha contra el extremismo se basa en la idea de construir resiliencia comunitaria y capacitación para defenderse de y contrarrestar los elementos problemáticos que suponen una amenaza a la seguridad nacional. Las jóvenes que se encuentran en la fase de ponerse un hiyab o aquellos individuos jóvenes que van mostrando cambios de actitud hacia normas y valores concretos, que en un pasado reciente habían sido considerados una realidad aceptable del multiculturalismo, ahora se enfrentan a su cuestionamiento. Pero el escaso compromiso público sobre Prevent por parte del Gobierno del Reino Unido

provoca una desconexión de ciertos sectores sociales respecto al Estado. Para las comunidades musulmanas, que soportan graves acusaciones por su visibilidad y su representación negativa en los medios de comunicación y en la política —en particular las mujeres—, afloran otros temores (Zempi y Chakraborti, 2014).

Como sucede con otros países que se enfrentan a las amenazas del extremismo violento por parte de grupos de naturaleza islamista radical o de la extrema derecha, la eterna y a menudo compleja cuestión es cómo alcanzar el equilibrio entre el respeto a las libertades individuales y la seguridad nacional. Es necesario realizar un esfuerzo para erradicar la idea de que la radicalización siempre constituye un riesgo para la seguridad o de que la radicalización conducirá inevitablemente a la violencia o al terrorismo. La consecuencia directa de ello es una «ciudadanía desconectada», que aliena aún más a los grupos minoritarios étnicos y religiosos que se enfrentan al castigo tóxico de una mirada clavada permanentemente sobre ellos (Jarvis y Lister, 2012). De hecho, la polarización representa una amenaza mayor que la radicalización, ya que enfrenta entre sí a los grupos mayoritarios y los minoritarios indígenas. Ello da lugar a conflictos ideológicos, culturales y políticos más que al extremismo violento o al terrorismo. También es fundamental tener en cuenta a la familia, aunque hay que asegurar que la atención que se pone en ella no fomente el paradigma de la «comunidad sospechosa» (Spalek, 2016).

En realidad, los grupos de extrema derecha cometen cada vez más actos de terrorismo en comparación con sus homólogos islamistas violentos (Institute for Economics and Peace, 2020). La disfuncionalidad del programa Prevent conduce a una ruptura de la confianza, lo que restringe las oportunidades para la implicación. Sin embargo, el poder del Estado *tanto* para definir el problema *como* la solución es una limitación en el desarrollo de las políticas públicas, y se convierte en una cuestión de control autoritario más que en una política social que busca aliviar un problema entendido en términos colectivos. Otras problemáticas de Prevent tienen que ver con la contextualización social y política, la medición y la evaluación de la política antiterrorista general. Un tipo de extremismo violento concreto no debería ser una prioridad política o de las políticas por encima de otros tipos de extremismo, habida cuenta del alcance, la extensión y el impacto de los extremismos violentos dentro de los grupos. También queda por esclarecer si, gracias a Prevent, los ciudadanos británicos están más seguros, ya que, si sigue existiendo el riesgo del extremismo violento, ¿significa esto que la política no ha sido capaz de alcanzar los objetivos propuestos?

Como sucede con otros países que se enfrentan a las amenazas del extremismo violento por parte de grupos de naturaleza islamista radical o de la extrema derecha, la eterna y a menudo compleja cuestión es cómo alcanzar el equilibrio entre el respeto a las libertades individuales y la seguridad nacional.

Resulta desalentador que estas cuestiones sigan sin respuesta, especialmente porque Prevent es la marca que el Reino Unido exporta al mundo de la CEV en general como buque insignia, y por cómo afecta a las relaciones entre el Estado y los musulmanes británicos en términos tan perceptibles.

Preguntas sin respuesta

Desde 2010, el Gobierno del Reino Unido ha excluido de sus políticas al Consejo Musulmán de Gran Bretaña –el grupo paraguas musulmán británico más grande e influyente–, lo que sugiere que las comunidades musulmanas británicas tienen que organizarse por su cuenta para dar respuesta a la islamofobia y la radicalización desde abajo. Al tener que autoorganizarse, los musulmanes británicos deben tomar la iniciativa para abordar tanto la islamofobia como la radicalización, y no tanto porque sean problemas específicos de la comunidad musulmana, sino más bien porque el Estado es incapaz de tratarlos o se muestra reacio a hacerlo. Esto se debe especialmente a que los proyectos actuales emprendidos por el Gobierno del Reino Unido para mejorar la legislación antiterrorista ya existente han conducido a acusaciones de agenda «predelictiva» (Altermark y Nilsson, 2018). Se trata, en gran parte, de operaciones entre bastidores, pero la enorme presión por producir resultados tangibles lleva a una considerable politización de la radicalización, lo que alimenta los malentendidos ya existentes y es la excusa perfecta para establecer burdas generalizaciones. En cambio, para que una intervención sea efectiva, esta debe ser sensible a los antecedentes de cada individuo a fin de entender mejor en qué punto es conveniente intervenir. Ello también supone la necesidad de despolitizar Prevent, especialmente cuando el enfoque fusiona el activismo con el extremismo (Lowe, 2017). Al respecto, desde una perspectiva criminológica crítica del realismo de izquierdas, se señala que son pertinentes los programas de desradicalización, pero estos deben ser propios de la comunidad y estar dirigidos por ella, lo que significa que el sistema actual de arriba hacia abajo de selección y manejo de los individuos para su derivación debería ser democrático, abierto y transparente.

Los musulmanes británicos están bajo presión debido a las limitaciones en materia de política interior y exterior del Gobierno, pero una consecuencia de Prevent ha sido el ahondamiento de las divisiones y el crecimiento de la desconfianza. El obstáculo más importante en relación con la política Prevent de arriba hacia abajo es que está desprovista de aportaciones reales de las comunidades musulmanas afectadas por ella, con la excepción de los interlocutores predefinidos que no tienen en cuenta a las comunidades discrepantes. La otra problemática relativa a Prevent es la suposición de que el terrorismo islamista es fruto de una interpretación religiosa. Ello

constituye una artimaña útil por parte de analistas y responsables políticos, puesto que desvía la atención del funcionamiento general de la sociedad, incluyendo los aspectos del racismo cultural, estructural e institucional, derivado de la islamofobia y que genera a su vez más islamofobia. El terrorismo tiene que ver con el impacto de la acción, como un mensaje de desafío de aquellos que no tienen voz, quienes el proceso democrático ha dejado atrás, los más oprimidos por el funcionamiento de la sociedad y los que han sido identificados como las personas que tienen menos que ofrecer al resto de la sociedad.

El debilitamiento de los servicios públicos, desde las políticas de austeridad de 2010, ha asolado el Reino Unido, provocando que el Gobierno británico se centrara de manera directa en una lectura particular del *problema* y de la *solución*. Asimismo, esta situación ha retrotraído la perspectiva general sobre el islam y los musulmanes a la época posterior a los atentados del 11-S y del 7 de julio de 2005 en Londres, centrada negativamente en la religión, la cultura y la identidad. El surgimiento de políticas y programas reaccionarios y dogmáticos, que demonizan y vilipendian a una comunidad de comunidades, aleja el foco de los controles realistas sobre las democracias liberales en la actualidad y proyecta estas preocupaciones sobre algunos de los grupos más expuestos y vulnerables de la sociedad. La sensación de persecución de una comunidad religiosa global debido a intereses supranacionales en diferentes regiones del mundo empeora aún más los juicios sobre jóvenes con antecedentes personales accidentados y vidas conflictivas.

Si el foco se situara solo en las vulnerabilidades, se evitaría la estigmatización de confesiones y comunidades enteras, lo que posibilitaría a los profesionales y responsables políticos apreciar de forma más general las dinámicas más importantes para entender y limitar el extremismo violento, evitando las consecuencias perjudiciales de la mentalidad de un «nosotros» y un «ellos».

El obstáculo más importante en relación con la política Prevent de arriba hacia abajo es que está desprovista de aportaciones reales de las comunidades musulmanas afectadas por ella, con la excepción de los interlocutores predefinidos que no tienen en cuenta a las comunidades discrepantes.

Blanco de críticas

Los más críticos con la política Prevent consideran que es una iniciativa muy estricta motivada por la vigilancia, el control y la seguridad, con el objetivo explícito de vincular irremediamente todos los problemas con los caminos que conducen

al extremismo violento en la esfera de las comunidades de británicos musulmanes y el islam. En el mundo académico de las ciencias sociales existe una firme creencia de que Prevent es, en el mejor de los casos, una política poco honesta (Kundnani, 2011) y, en el peor, que deteriora aún más la confianza de las comunidades hacia las instituciones del Estado. No obstante, a pesar de la considerable tensión que existe sobre este tema, la evaluación o valoración independiente sobre la iniciativa Prevent es escasa o inexistente, ya sea como instrumento político, que opera fuera del centro, o bien como experiencia de alcance local.

No cabe duda de que la marca Prevent es tóxica y, por parte del Gobierno, hay muy poca o ninguna respuesta para defender dicha política. Si los ministros del Gobierno pudieran hablar con libertad sobre el éxito (o no) de Prevent, quizá mejoraría la confianza hacia esta política. Con toda certeza, existe una sensación de que las percepciones son mucho mejores que la realidad, pero es importante señalar que Prevent no es un concepto único. Existen diferentes tipos y formas de participación, aunque la perspectiva dominante es que las derivaciones son lo más frecuente. No existe un único enfoque generalizado como tal, aunque se hacen grandes esfuerzos para garantizar la proporcionalidad. Sin embargo, la crítica es que es demasiado vasto en alcance y capacidad para incluir a un sector amplio de la población, algunos de cuyos miembros solo se relacionan con la idea del islamismo radical debido a una tendencia general hacia el conservadurismo basado en tradiciones religiosas. Por otra parte, Prevent también es demasiado limitado porque no trabaja lo suficiente para captar a más personas vulnerables que buscan cada vez más la posibilidad de adentrarse en el juego del extremismo violento. Entre los parlamentarios más experimentados existe una retórica particular que considera que la política Prevent hace lo suficiente y que es imposible dejar que pasen a ser de dominio público gran parte de los datos con los que se trabaja entre bastidores, por el nivel de seguridad y confidencialidad requerido. Esto provoca un vacío en la divulgación de información que, en última instancia, hace que se llenen las voces críticas de ciertos sectores de los medios de comunicación y de las redes sociales, organizadas de manera individual o colectiva como parte de los esfuerzos para desacreditar a Prevent en tanto que una forma de control de masas por parte del Estado.

A pesar del clamor público y privado y la gran cantidad de casos, los profesionales que trabajan en este ámbito continúan con la tarea de mejorar y ejecutar la política Prevent porque, a falta de alternativa, no hacer nada no es una opción. Asimismo, a falta de una política sustituta, las voces críticas procedentes del mundo académico o de las organizaciones de la sociedad civil son incapaces de mostrar una alternativa para lo que es una preocupación apremiante para la seguridad nacional. Con todas las implicaciones de cómo son vistas las minorías en la sociedad en términos más generales, se da la paradoja de que al suprimir el espacio que ha creado Prevent es probable que haya una mayor securitización de las comunidades

musulmanas, y no menos. Es decir, el marco antiterrorista más duro ocuparía el espacio dejado por Prevent. En última instancia, se eliminarían las oportunidades de llevar a cabo procesos más comprometidos con la comunidad. Es especialmente importante tener en cuenta esta circunstancia, ya que el Ministerio de Vivienda, Comunidades y Gobierno Local (MHCLG, por sus siglas en inglés) aparentemente ha desaparecido del espacio de la participación comunitaria como elemento frontal de la política antiterrorista (como podría haber sido parte del pensamiento y la política del Gobierno hace aproximadamente una década), área que se ha dejado en manos del Ministerio del Interior, tradicionalmente sede de la vigilancia policial y la seguridad. Con la supresión total de Prevent, el Ministerio del Interior podría tener incluso más peso. La política de «cohesión comunitaria» –herencia de las ideas antirracistas, igualitarias y multiculturales previas a los ataques del 11-S– ha desaparecido por completo. El espacio creado por Prevent no ha consistido solo en trabajar con el ala más dura del antiterrorismo en uno de los extremos del espectro, sino también en adentrarse en la comunidad para trabajar directamente con individuos vulnerables para ampararlos y protegerlos a ellos y a la sociedad de las amenazas y las realidades del extremismo violento. Debido a la austeridad y al fracaso de dichas ideas de la *Big Society*², el MHCLG ya no desempeña ningún papel (Abbas, 2019b).

Si bien existen problemas con Prevent, también son motivo de preocupación las ideas que plantean aquellos que se oponen a dicha política. Por ejemplo, muchos discuten los éxitos del modelo Aarhus de Dinamarca; sin embargo, si se analiza detalladamente, este no es más que una variación de Channel, que se centra en concreto en la mentoría. Sin duda alguna, existe un determinado grupo de hombres y mujeres jóvenes provenientes de entornos desfavorecidos que se involucran en el radicalismo islámico y el extremismo violento, cuya experiencia, vista desde una perspectiva más general, ha sido la enajenación, quizá la enfermedad mental, y los problemas de delincuencia, en varios casos relacionados con individuos condenados por terrorismo y con algunos que se sabe que han participado en el llamado Estado Islámico, por ejemplo. No obstante, un número considerable de personas con historias similares se unen a bandas callejeras y se involucran en delitos violentos; algunos incluso se ven inmersos en la explotación sexual infantil o forman parte del crimen organizado de alcance nacional e internacional. Por lo tanto, en este sentido, no podemos basarnos en la idea de que el extremismo violento puede justificarse completamente por la privación de derechos y la marginación, ya que hay otros factores individuales y

2. N. de Ed.: Para más información, véase https://elpais.com/diario/2010/08/05/opinion/1280959205_850215.html

grupales de naturaleza religiosa o ideológica que determinan el extremismo y la violencia y que deben tenerse en cuenta.

El hecho de que una chica que se encuentra en la fase de ponerse el hiyab o una persona joven que va mostrando ciertos cambios de actitud hacia determinadas normas y valores, que en el pasado reciente habían sido considerados aceptables, decida de repente abandonar por completo a sus grupos de iguales, sugiere que quizá ocurra algo mucho más complejo. Es en este punto en el que se supone que Prevent debería ser una herramienta de evaluación para discernir el comportamiento socialmente aceptado de aquellas acciones que reflejan un resultado potencialmente más problemático. Con todo, ninguna política es perfecta, como daría cuenta cualquier historia de las políticas sociales. Por ello, no debería sorprendernos que los profesionales que trabajan en el ámbito del apoyo a la ejecución de Prevent en sus áreas locales consideren que esta política es imperfecta y que debe ser revisada, reestructurada, relanzada y quizá incluso racionalizada de nuevo teniendo en cuenta los mayores conocimientos existentes actualmente en este campo. Sin embargo, la poca implicación pública por parte del Gobierno del Reino Unido sobre Prevent genera recelo, desconfianza y desafección por parte de ciertos sectores sociales hacia el Estado, especialmente de las comunidades musulmanas, que se enfrentan a retos muy serios sobre su visibilidad y su representación negativa en los medios de comunicación y en la política. El vacío lo llenan posteriormente las voces críticas que tienen poca o ninguna oposición o participación del Gobierno, la academia o los medios de comunicación convencionales.

Reflexiones finales

Por lo que respecta a la CEV como una estrategia o como una agenda, es necesario diferenciar claramente entre las experiencias de Oriente y las de Occidente. En la parte oriental del mundo, el desarrollo, la corrupción, el despotismo y el militarismo han complicado las cosas sobremanera. En la occidental, los problemas de las minorías, la anomia y los temas de políticas identitarias son asuntos diferentes. Por lo tanto, al intentar identificar un ambicioso concepto unificador que ayude a presentar un modelo CEV generalizable, hay que tener en cuenta el aspecto psicológico, en el que se produce la intersección entre los factores de impulso y atracción (*push and pull factors*), un área de investigación que sigue estando poco estudiada. Si el foco se quiere poner en el empoderamiento de los agentes sociales en el ámbito local, ello requiere, de lejos, mucha más participación y apropiación política de lo que sugiere la situación actual.

La CEV es útil porque centra la atención en un grupo determinado, pero las agendas podrían ser muy diferentes: léase, construcción de la paz; seguridad y antiterrorismo; integración, asimilación y cohesión social; desradicalización y re-radicalización, y desarrollo. Además, cabe diferenciar entre prevenir el extremismo violento y combatirlo (PEV y CEV), de modo que el primer concepto se refiere a entrar en las comunidades antes de que surjan los problemas. El contexto sigue siendo importante, independientemente del lugar del mundo sobre el que se ponga el foco de estudio. Tanto los gobiernos como la academia deben tomar en consideración las realidades del entorno social y político; aunque estas pueden no ser suficientes, ya que desempeña un rol importante el factor psicológico, donde entra en juego la humillación, basada en injusticias y agravios.

Se trata, por consiguiente, de un terreno movedizo, que va desde el ámbito geopolítico y nacional hasta el comunitario y de vecindad, cuando afecta a las familias. Por ello, una idea sería, quizá, omitir el debate CEV y volver al de la paz y la seguridad, ya que se desviaría la atención del *nosotros/ellos*, de lo que Prevent también es en cierto modo responsable. Un foco distorsionado CEV/Prevent presenta numerosos efectos adversos, incluidos el aislamiento, la homogeneización y la esencialización de los grupos musulmanes. También implica que los gobiernos y las comunidades no tengan nada de lo que hablar, excepto de liberalizar el islam para *motivar* a otros a involucrarse en el extremismo violento explotando los agravios. Este aspecto parece ser un área poco investigada en el ámbito de las ciencias sociales, porque va más allá del alcance de gran parte de la CEV, lo que convierte el encorsetado extremismo violento en un concepto reductible a la religión y la identidad. La investigación y el pensamiento político sobre el extremismo violento deben volver a centrarse en los individuos y las comunidades en su contexto, para garantizar los resultados del programa y un cambio social equitativo, justo y concreto.

Bajo estas circunstancias, Prevent puede contribuir, aunque sea involuntariamente, a la islamofobia estructural y cultural, ya que ambas hacen las veces de altavoces de la radicalización, tanto islamista como de extrema derecha (Abbas, 2019b). En este sentido, *amparar* a los jóvenes vulnerables resulta imperativo en esta política social, pero se echa en falta un discurso y lenguaje más inclusivos. La superación de los problemas de marginación estructural, cultural y económi-

La superación de los problemas de marginación estructural, cultural y económica a los que se enfrentan los grupos islamistas y de extrema derecha apenas recibe atención. Ello aumenta muchas de las presiones sociales con las que se enfrentan estos grupos, algunas de las cuales suponen una incursión directa en patrones de extremismo y violencia.

ca a los que se enfrentan los grupos islamistas y de extrema derecha apenas recibe atención. Ello aumenta muchas de las presiones sociales con las que se enfrentan estos grupos, algunas de las cuales suponen una incursión directa en patrones de extremismo y violencia. Asimismo, el contexto político general en el que el desarrollo de estas políticas ha tenido lugar también ha supuesto un cambio hacia un populismo autoritario y nacionalismo mayoritario, lo que acarrea graves problemas de polarización, intolerancia y xenofobia en todos los sectores de la sociedad británica.

Referencias bibliográficas

- Abbas, Tahir. *Islamic Radicalism and Multicultural Politics: The British Experience*. Londres y Nueva York: Routledge, 2011.
- Abbas, Tahir. *Islamophobia and Radicalisation: A Vicious Cycle*. Londres y Nueva York: Hurst y Oxford University Press, 2019a.
- Abbas, Tahir. «Implementing ‘Prevent’ in Countering Violent Extremism in the UK: A Left-Realist Critique». *Critical Social Policy*, vol. 39, n.º 3 (2019b), p. 396-412.
- Abbas, Tahir. *Countering Violent Extremism: An International Deradicalization Agenda*, Londres y Nueva York: IB Tauris, 2021.
- Aistrophe, Tim. «The Muslim Paranoia Narrative in Counter-Radicalisation Policy». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 9, n.º 2 (2016), p. 182-204.
- Altermark, Niklas y Nilsson, Hampus. «Crafting the “Well-Rounded Citizen”: Empowerment and the Government of Counterradicalization». *International Political Sociology*, vol. 12, n.º 1 (2018), p. 53-69.
- Archer, Toby. «Welcome to the Umma: The British State and Its Muslim Citizens since 9/11». *Cooperation and Conflict*, vol. 44, n.º 3 (2009), p. 329-347.
- Awan, Imran. «COUNTERBLAST: Terror in the Eye of the Beholder: The ‘Spycam’ Saga: Counter-Terrorism or Counter Productive?». *The Howard Journal*, vol. 50, n.º 2 (2011), p. 199-202.
- Awan, Imran y Zempi, Irene. «The Affinity between Online and Offline Anti-Muslim Hate Crime: Dynamics and Impacts». *Aggression and Violent Behavior*, vol. 27 (2016), p. 1-8.
- Bertelsen, Preben. «Danish Preventive Measures and De-Radicalization Strategies: The Aarhus Model». *Panorama: Insights into Asian and European Affairs* 1 (2015), p. 241-253.
- Blackbourn, Jessie y Walker, Clive. «Interdiction and Indoctrination: The Counter-Terrorism and Security Act 2015». *Modern Law Review*, vol. 79, n.º 5 (2016), p. 840-870.

- Coppock, Vicki y McGovern, Mark. «Dangerous Minds? Deconstructing Counterterrorism Discourse, Radicalisation and the Psychological Vulnerability of Muslim Children and Young People in Britain». *Children Society*, vol. 28, n.º 3 (2014), p. 242-256.
- Dawson, Lorne L. y Amarasingam, Amarnath. «Talking to Foreign Fighters: Insights into the Motivations for Hijrah to Syria and Iraq». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, n.º 3 (2017), p. 191-210.
- Dekeseredy, Walter S. y Schwartz, Martin D. «Friedman Economic Policies, Social Exclusion, and Crime: Toward a Gendered Left Realist Subcultural Theory». *Crime Law and Social Change*, vol. 54, n.º 2 (2010), p. 159-170.
- Edwards, Phil. «Closure through Resilience: The Case of Prevent». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 39, n.º 4 (2016), p. 292-307.
- Heath-Kelly, Charlotte. «The Geography of Pre-criminal Space: Epidemiological of Radicalisation Risk in the UK Prevent Strategy, 2007–2017». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 10, n.º 2 (2017), p. 297-319.
- Institute for Economics and Peace. *Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism*. Sydney: IEP, 2020.
- Jarvis, Lee y Lister, Michael. «Disconnected Citizenship? The Impacts of Anti-terrorism Policy on Citizenship in the UK». *Political Studies*, vol. 61, n.º 3 (2012), p. 656-675.
- Kundnani, Arun. «Radicalisation: the journey of a concept». *Race and Class*, vol. 54, n.º 2 (2011), p. 3-25.
- Lewis, Hannah y Craig, Gary «“Multiculturalism Is Never Talked About”: Community Cohesion and Local Policy Contradictions in England». *Policy and Politics*, vol. 42, n.º 1 (2014), p. 21-38.
- Lowe, David. «Prevent» Strategies: The Problems Associated in Defining Extremism – The Case of the UK». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, n.º 11 (2017), p. 917-933.
- O'Donnell, Aislinn. «Securitisation, Counterterrorism and the Silencing of Dissent: The Educational Implications of “Prevent”». *British Journal of Educational Studies*, vol. 1, n.º 64 (2015), p. 53-76.
- Qureshi, Asim. «“PREVENT”: Creating «Radicals» to Strengthen Anti-Muslim Narratives». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 8, n.º 1 (2015), p. 181-191.
- Ragazzi, Francesco. «Suspect Community or Suspect Category? The Impact of Counterterrorism as “Policed Multiculturalism”». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42, n.º 5 (2016), p. 724-741.
- Richards, Anthony. «From terrorism to «radicalization» to «extremism»: Counterterrorism imperative or loss of focus?». *International Affairs*, vol. 91, n.º 2 (2011), p. 371-380.

- Schuurman, Bart, Bakker, Edwin y Eijkman, Quirine. «Structural Influences on Involvement in European Homegrown Jihadism: A Case Study». *Terrorism and Political Violence*, vol. 30, n.º 1 (2016), p. 97-115.
- Spalek, Basia. «Radicalisation, De-radicalisation and Counter-Radicalisation in Relation to Families: Key Challenges for Research, Policy and Practice». *Security Journal*, vol. 29, n.º 1 (2016), p. 39-52.
- Thomas, Paul. *Responding to the Threat of Violent Extremism: Failing to Prevent*. Londres: Bloomsbury, 2012.
- Vidino, Lorenzo, Marone, Francesco y Entenmann, Eva. *Fear Thy Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West*. Leiden: George Washington University's Program on Extremism. The Hague: The Italian Institute for International Political Studies and the International Centre for Counter-Terrorism, 2017.
- Young, Jock. *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. Londres: Sage, 1999.
- Zempi, Irene y Chakraborti, Neil. *Islamophobia, Victimisation and the Veil*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2014.

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

Prevención de la polarización social, el racismo y la xenofobia en conflictos vecinales en Barcelona

Preventing social polarisation, racism and xenophobia in Barcelona's neighbourhood conflicts

Anabel Rodríguez Basanta

Jefa del Departamento de Derechos de Ciudadanía, Ayuntamiento de Barcelona.
arodriguezbas@bcn.cat

Aida Guillén Lanzarote

Gerente del Distrito de Sants-Montjuïc, Ayuntamiento de Barcelona. aguillen@bcn.cat

Cómo citar este artículo: Rodríguez Basanta, Anabel y Guillén Lanzarote, Aida. «Prevención de la polarización social, el racismo y la xenofobia en conflictos vecinales en Barcelona». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 128 (septiembre de 2021), p. 175-200. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.175

Resumen: En la ciudad de Barcelona existe un importante abanico de recursos y una amplia experiencia en la prevención y gestión de conflictos en los barrios. No se dispone, sin embargo, de una metodología específica para analizar en qué medida los conflictos sociales con trasfondo discriminatorio generan situaciones de polarización social hostil. A partir del estudio de la visión y respuesta institucionales en dos situaciones de oposición vecinal —la derivada de la apertura de un centro de culto islámico y la de la presencia en el territorio de grupos de jóvenes migrantes solos—, el presente trabajo valora la utilidad del modelo de análisis de la polarización social propuesto por Brandsma (2017) y explora el posible alcance y características de la polarización asociada a este tipo de conflictos.

Palabras clave: polarización social, racismo, xenofobia, prevención del extremismo violento, Barcelona, conflictos vecinales

Abstract: *The city of Barcelona has a significant array of resources and ample experience in prevention and management of neighbourhood conflicts. Yet there is no specific methodology available for analysing the extent to which social conflicts of discriminatory backgrounds generate situations of hostile social polarisation. On the basis of studying the institutional perspective on, and response to two situations of neighbourhood conflict — deriving from the opening of an Islamic religious centre, and from the presence in the area of groups of young, unaccompanied immigrants — this study evaluates the usefulness of the model suggested by Brandsma (2017) for analysing social polarisation, and explores the possible scope and characteristics of polarisation associated with these kinds of conflict.*

Key words: *social polarisation, racism, xenophobia, preventing violent extremism, Barcelona, neighbourhood conflicts*

El concepto de polarización social que utilizamos en este trabajo se refiere a un proceso en el cual un grupo social define su identidad por oposición a otro u otros grupos. La polarización social no es negativa en sí misma, ya que la identidad social y colectiva suele construirse a partir de la pertenencia a un grupo y por oposición a otros grupos. Sin embargo, deviene un problema cuando incorpora un componente relevante de hostilidad y cuando permite fundamentar conductas de discriminación y odio, así como otros extremismos violentos¹. De acuerdo con los trabajos realizados por la Red de Sensibilización sobre la Radicalización (RAN, por sus siglas en inglés, 2016 y 2017), la polarización no conduce necesariamente a la radicalización, ni la radicalización tiene forzosamente como resultado la polarización. No obstante, el hecho de estar inmersos en procesos de polarización intensifica muchos de los factores sociales y psicológicos que hacen a las personas vulnerables frente a procesos de radicalización. Una comunidad muy dividida con enfrentamientos entre los grupos es el entorno ideal para que los reclutadores y los radicalizadores entren en juego con sus ideologías extremistas, explotando los sentimientos de miedo, desconfianza y rechazo del otro.

Entender y prevenir la polarización social ha sido el objetivo fundamental de muchos programas de prevención del extremismo violento (PEV) de ámbito municipal. Redes especializadas como la propia RAN o el Foro Europeo por la Seguridad Urbana (EFUS, por sus siglas en inglés) han impulsado proyectos de prevención en esta línea, y muchas ciudades como Rotterdam o Ámsterdam han diseñado proyectos específicos al respecto. Las comunidades musulmanas son habitualmente grupo objetivo en estos programas, ya sea porque son vistas como grupos de riesgo de procesos de radicalización violenta con pretexto islamista, ya sea porque son un polo fundamental en procesos de polarización promovidos o reforzados por la extrema derecha². Es importante aclarar en este punto que la polarización social no es el único

-
1. En este trabajo utilizamos un concepto amplio de extremismo violento que incluye tanto los denominados procesos de radicalización violenta, como delitos de odio en general (OPEV, 2017; Sobrino, 2017).
 2. El hecho de que el grueso de las políticas de prevención y lucha contra el extremismo violento en Europa en años recientes se haya centrado principalmente en el colectivo de origen musulmán no ha estado exento de críticas. Además de la contravención de derechos que han representado algunas de las medidas de control aplicadas a este grupo, estas políticas pueden agravar el mismo fenómeno que se pretende revertir: pueden incrementar la estigmatización y el sentimiento de agravio del colectivo, elementos que pueden favorecer la apertura cognitiva a procesos de radicalización violenta. Se puede consultar una revisión crítica de estas políticas en López Bargados (2009), Bigo *et al.* (2014) y CIPC (2015).

proceso que contribuye a generar comportamientos basados en la hostilidad y el odio. La escalada en lo que se ha venido a denominar pirámide del odio³ puede producirse sin que existan dos comunidades o grupos claramente enfrentados. Podemos encontrar, y de hecho es habitual, comunidades que no participan en procesos de polarización social hostil y, en cambio, sí son objeto de hostilidad como consecuencia de otros procesos basados en prejuicios y estereotipos. De aquí la importancia, en el caso de las comunidades musulmanas, de considerar también en el análisis dinámicas de islamofobia y su posible incidencia en procesos de polarización.

Barcelona no se ha dotado de un plan específico de prevención de la radicalización violenta. En los procesos de reflexión técnicos posteriores a los atentados del 17 de agosto (17-A) de 2017 en la Rambla emerge, entre otros aspectos, la preocupación por los posibles efectos estigmatizadores que podría generar la adopción de planes específicos en la materia⁴. Se aceptó así la necesidad de abordar la problemática, pero se apostó por integrarla de forma transversal en las políticas y dispositivos de prevención ya existentes. En Barcelona se dispone de muchos recursos orientados a garantizar la cohesión social en contextos interculturales, con un Plan de Interculturalidad vigente desde 2010, así como diversos servicios de intervención social directa en casos de conflictos vecinales o de convivencia. La ciudad cuenta asimismo con una estructura organizativa potente

Una comunidad muy dividida con enfrentamientos entre los grupos es el entorno ideal para que los reclutadores y los radicalizadores entren en juego con sus ideologías extremistas, explotando los sentimientos de miedo, desconfianza y rechazo del otro.

-
3. Los delitos de odio y violencia se sitúan en la cúspide de una estructura en cuya base se encuentran los prejuicios y estereotipos. Las creencias, las ideas preconcebidas, son necesarias para aprehender la complejidad del mundo y nos sirven de brújula para conducirnos en sociedad. En ocasiones, sin embargo, ello se construye sobre ideas negativas, las cuales pueden favorecer la aparición de la discriminación, entendida como el trato diferenciado y desfavorable a una persona a la que, por alguna característica personal, real o percibida, se le asimila en un determinado grupo (Aguilar, 2015). La estructura en forma de pirámide (o de iceberg) nos es útil en el análisis de las causas y raíces de una determinada situación. La base de la pirámide, no visible, es la que ayuda a construir ese concepto del *otro*, inferior y carente de derechos, paso necesario, aunque no suficiente, para el desarrollo de acciones violentas. Para más información al respecto, véase: <https://ajuntament.barcelona.cat/bcnvsodi/es/que-es-el-discurso-de-odio/>
 4. Entre finales de 2017 y el año 2018 se llevaron a cabo diferentes procesos de exploración de la situación del extremismo violento en la ciudad y análisis de experiencias comparadas de su prevención (Sobrino, 2017; CIDOB, 2018 y Amat *et al.*, 2018).

y descentralizada, con una figura específica a nivel de distrito, el/la técnico/a de prevención, que se encarga de activar los recursos y actores pertinentes ante situaciones conflictivas. No obstante, la ciudad no se ha dotado de una metodología específica para analizar en qué medida y de qué manera los conflictos sociales con trasfondo discriminatorio pueden estar produciendo situaciones de polarización social hostil.

En el contexto actual, e independientemente de su encaje o no en programas PEV específicos, encontramos dos elementos que justifican la necesidad de subsanar esta carencia. En primer lugar, la existencia de comportamientos islamófobos que, como apuntábamos, podrían contribuir a polarizar a las comunidades musulmanas. Como veremos, los conflictos vecinales más visibles con posible trasfondo islamófobo, y que son objeto de análisis en este trabajo, tienen que ver con la apertura de centros de culto y con la llegada de jóvenes migrantes solos. Y, en segundo lugar, el auge de discursos y propuestas xenófobas por parte de la extrema derecha centrados en el rechazo al colectivo musulmán o grupos percibidos como tal, susceptibles de calar en el vecindario y contribuir también a polarizar las comunidades. En el apartado metodológico se puede consultar una breve descripción de la presencia de estos grupos en la ciudad.

El objetivo principal de este trabajo es sentar las bases para definir una metodología de análisis y prevención de la polarización social en conflictos vecinales con trasfondo de racismo y xenofobia en Barcelona. Se plantean, en concreto, dos objetivos específicos: a) validar la utilidad del marco teórico de análisis de la polarización social y el conflicto propuesto por Brandsma (2017), ampliamente utilizado en Europa en el diseño de programas de acción pública, para analizar los procesos de polarización social que se producen en Barcelona; y b) realizar un diagnóstico exploratorio de la extensión y características de los procesos de polarización social en la ciudad con trasfondo de islamofobia, que permita formular preguntas e hipótesis de investigación. Para ello, y como se explicará, se organizaron dos grupos de discusión con los actores públicos responsables de la prevención y gestión de conflictos en el territorio y se analizó la gestión institucional de tres casos concretos de conflictos.

El artículo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se profundiza en el análisis de la islamofobia en Barcelona; en segundo lugar, se describe el modelo de análisis de la polarización social de Brandsma que se pretende validar; en tercer lugar, se presenta la metodología utilizada y, en los siguientes apartados, se ofrecen resultados de los casos de estudio; por último, a modo de conclusión, se recoge algunos ejes de trabajo necesarios para definir la metodología de análisis y prevención de la polarización social.

La islamofobia en Barcelona

La comunidad musulmana en Barcelona

En Barcelona conviven personas nacidas en más de 170 países⁵, constituyendo las personas extranjeras un 21,7% del total del padrón. Entre los diez países con mayor población en la ciudad se encuentran Pakistán (23.614 personas, 1,4% del total de la población) y Marruecos (19.065 personas, 1,1%), top 5 y top 9 respectivamente. Estos dos grupos forman las dos comunidades de personas más numerosas que, por su procedencia, pueden ser percibidas como culturalmente musulmanas. Son datos que nos dan una idea aproximada del peso de la población musulmana o que puede ser percibida como tal, pero no componen ni mucho menos una foto precisa. Los registros oficiales no reflejan de forma completamente fiable esta realidad.

La islamofobia

En sentido estricto, el concepto de islamofobia debería referirse al miedo, prejuicios, hostilidad y rechazo contra el islam o contra las comunidades musulmanas. No obstante, en la práctica no es fácil diferenciar cuando el rechazo se produce también por motivos xenófobos o racistas (López Bargados, 2015 y 2016). Al respecto, en este trabajo adoptamos un concepto amplio de islamofobia que da cabida a estas últimas expresiones.

En la edición 2014 de Encuesta de Valores Sociales⁶, un 21,6% de los barceloneses y barcelonesas afirmaron que les molestaba bastante que las chicas musulmanas llevaran velo en la escuela, y un 19,2% que lo llevaran en la calle. Asimismo, un 17,7% afirmaba que le molestaría bastante tener una mezquita al lado de casa. Finalmente, un 13,4% afirmaba que también le molestaría bastante que sus hijos e hijas fueran a una escuela donde la mitad o más del alumnado fueran hijos e hijas de inmigrantes. Los datos de casos y denuncias sobre racismo y xenofobia son aproximativos, ya que la infradenuncia es una realidad puesta de manifiesto año tras año en todas las estadís-

5. Informe de población extranjera 2020, Ayuntamiento de Barcelona: <https://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/inf/pobest/pobest20/part2/nt13.htm>

6. Véase el registro de encuestas y estudios de opinión del Ayuntamiento de Barcelona en: <https://ajuntament.barcelona.cat/es/informacion-administrativa/registro-de-encuestas-y-estudios-de-opinion>

ticas oficiales⁷. Aun así, más del 30% de los casos reportados por el Observatorio de las Discriminaciones de Barcelona (2020), tienen el racismo y la xenofobia como eje discriminatorio, siendo esta la causa más repetida, por delante de la LGTBI-fobia y las discriminaciones asociadas a temas de discapacidad. Insultos en la calle, agresiones físicas, trato indigno o despreciativo, denegación de entrada en lugares de pública concurrencia o dificultades añadidas para acceder a derechos, bienes y servicios, como la vivienda o la sanidad, son algunos de los escenarios donde el racismo hace su aparición⁸.

La implementación desde el 2017 de un Plan municipal de lucha contra la islamofobia (Ajuntament de Barcelona, 2017), ha ayudado a visibilizar y tratar no solo los casos individuales de discriminación que se producen, sino también las características estructurales e institucionales de este racismo específico.

Principales conflictos vecinales con trasfondo islamóforo

En Barcelona hay más de 569 centros de culto de 23 confesiones religiosas diferentes. Los oratorios islámicos son 29 en toda la ciudad, constituyendo un 5% del total de centros de culto⁹. A pesar de este dato, que indica un número muy pequeño en relación con el total de centros de culto, es la apertura de oratorios islámicos la que provoca más problemas de convivencia y crea claramente situaciones de visibilización de polarización social, tal y como veremos en los casos de estudio¹⁰.

7. Según el Observatorio de las Discriminaciones de Barcelona, formado por la Oficina por la No Discriminación del Ayuntamiento y una veintena de entidades de la ciudad, las causas de la infradenuncia son diversas: la discriminación como vivencia cotidiana y normalizada; la falta de confianza en un sistema poco efectivo ante las denuncias de discriminación; la falta de proximidad y accesibilidad de los cuerpos de seguridad hacia la ciudadanía; el miedo a las consecuencias; la extrema vulnerabilidad de ciertos perfiles de víctimas; la negación o vergüenza; los procedimientos de denuncia no son lo bastante accesibles; el coste económico; la falta de reconocimiento legal de algunas discriminaciones y la falta de conocimiento de los propios derechos y desorientación sobre a quién acudir. Se puede consultar el informe 2019 del Observatorio de las Discriminaciones en Barcelona (2020).

8. A nivel estatal, pueden consultarse los informes de la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia (2016).

9. Para más información, véase la memoria de la Oficina de Asuntos Religiosos del Ayuntamiento de Barcelona en: https://ajuntament.barcelona.cat/oficina-afers-religiosos/sites/default/files/recursos/fullto_memoria_2018.pdf

10. Sobre los conflictos asociados a la apertura de centros de culto islámicos y la gestión institucional en la materia se puede consultar Moreras (2009) y López Bargados (2016).

Un aspecto especialmente destacable en los últimos años es el incremento de la llegada a la ciudad de jóvenes migrantes solos, sobre todo del norte de África. De acuerdo con los datos disponibles, en el conjunto de Catalunya, este colectivo pasó de 1.436 personas en 2017 a 3.699 en 2018¹¹. Hasta la mayoría de edad, los menores son tutelados por la Generalitat de Catalunya. A partir de entonces dejan de tener la protección de la Administración y se encuentran en situación de precariedad, agravada sobremanera por la falta de documentación de residencia y de permisos de trabajo a los que la ley de extranjería les aboca.

Las situaciones de conflicto vecinal asociadas a este grupo de jóvenes en Barcelona y otros municipios del área metropolitana, muy difundidos en los medios de comunicación, tienen que ver con una alta percepción de inseguridad que se traduce en el rechazo de la instalación de estos grupos en el barrio, ya sea en recursos formales (centros de acogida de menores o jóvenes extutelados) o informales (usos intensivos de espacio público, asentamientos y pisos o locales ocupados).

Un modelo de análisis para la polarización social

Como hemos avanzado, en este trabajo valoraremos en qué medida el modelo de análisis propuesto por Brandsma (2017) es útil para analizar posibles procesos de polarización social en la ciudad. Recordemos que la polarización social es un proceso a través del cual un grupo o colectivo dentro de la sociedad construye su identidad de forma hostil hacia otro grupo, lo que puede implicar, a su vez, una construcción de la identidad del segundo grupo por oposición y hostilidad hacia el primero. Se trata de procesos que se retroalimentan.

La polarización social implica una construcción artificial de identidades, fuertemente basada en prejuicios y en visiones sesgadas del *otro*. No es necesario que las partes tengan experiencias reales de confrontación o conflicto para alimentar la construcción de esa identidad negativa y para que exista polarización; por eso, en los últimos tiempos, se ha hablado y recurrido tanto

11. En Mañás y Menta (2019) se puede consultar información detallada sobre el perfil sociodemográfico, el mapa de actores institucionales competentes para abordar el fenómeno y los recursos y programas específicos destinados desde el Ayuntamiento de Barcelona.

a los mecanismos del discurso para intentar gestionar estos procesos. Es este uno de los elementos que diferencia la polarización del conflicto social, en que sí se da una situación o circunstancia concreta donde existen partes con

La polarización social implica una construcción artificial de identidades, fuertemente basada en prejuicios y en visiones sesgadas del otro, por lo que entender su lógica es fundamental para no agravarla durante la gestión de un conflicto o para evitar generarla.

intereses contrapuestos, que adoptan posiciones o comportamientos antagonistas. Ahora bien, entender la lógica de la polarización social es fundamental para no agravarla durante la gestión de un conflicto o para evitar generarla.

En definitiva, a los efectos de este trabajo, es importante entender cómo interactúan el conflicto y la polarización social y cómo debe ajustarse la acción pública cuando se dan ambos elementos.

Elementos de análisis de procesos de polarización social

El mapa de actores: de acuerdo con Bransdema (2017) hay cuatro roles clave en estos procesos.

- Promotores (*pushers*). Se posicionan en uno de los polos opuestos y son instigadores de la polarización. Se creen en posesión de la verdad y se sitúan más en modo *emisor* que en modo *receptor*. No quieren un diálogo real. No es imprescindible que sean grupos organizados. Es importante analizar los canales y mecanismos a través de los cuales se produce esta promoción. Como veremos en los casos de estudio, las redes sociales son una vía muy relevante de transmisión.
- Adeptos (*joiners*). Han elegido un bando y se mueven hacia los promotores. Es polarización en desarrollo.
- La franja del medio (*middle ground*). No han elegido bando y no toman partido en la polarización. Pueden ser neutrales, tener miedo o ser indiferentes. Son el grupo objetivo de los promotores. Pretenden convencerlos y llevarlos a su terreno. El juego de la polarización se gana o se pierde en la franja del medio. No obstante, durante un conflicto social en un barrio, la franja del medio, aunque no esté polarizada, sí tiene intereses y expectativas. Una gestión deficiente del conflicto puede poner en riesgo la neutralidad de este segmento y promover, por tanto, su polarización.
- Mediador (*bridge builder*). Es una figura muy habitual cuando afloran conflictos. Puede ser incluso un rol asumido por algún representante de la autoridad local. Puede intentar conseguir paz y moderación entrando en contacto con los

polos opuestos. Una estrategia habitual es intentar que las partes se comuniquen para que, en base al conocimiento mutuo, *deconstruyan* prejuicios y elementos de identidad negativos. Hacer esto, sin embargo, puede resultar contraproducente: reconoce la existencia misma de los polos y refuerza los elementos identitarios de la polarización. Recordemos, por otro lado, que los promotores de la polarización no entran fácilmente en el diálogo. Así, con la mejor de las intenciones, el mediador puede acabar alimentando el proceso de polarización e incluso puede acabar siendo apuntado por ambos polos como parte o causante del problema (convertirse en chivo expiatorio [*scapegoat*]).

El combustible: se trata de eventos o actos que contribuyen a reforzar los procesos de polarización. Pueden ser, por ejemplo, un cambio en la política de acogida de inmigrantes, o un suceso negativo protagonizado por un miembro del grupo opuesto, etc. Un conflicto social puede convertirse en combustible para un proceso previo de polarización social o puede generar uno nuevo.

¿Cómo gestionar conflictos en contextos fuertemente polarizados?

En un conflicto polarizado, Brandsma recomienda modificar la estrategia descrita de intentar mediar entre los extremos e intentar aproximarlos, además de introducir cuatro cambios en:

- *El grupo objetivo*. Como hemos dicho, los discursos y actos de los promotores de la polarización no se dirigen, de hecho, al polo opuesto, sino a la franja del medio. Es aquí donde pueden conseguir nuevos/as adeptos/as. Del mismo modo, es en esta franja donde debe concentrarse la estrategia de despolarización. El grupo objetivo, por tanto, debe ser la franja del medio. Y es fundamental identificar los buenos referentes: que sean referentes del territorio concreto y que representen los intereses y posiciones reales. Los representantes de asociaciones no siempre son garantía de ello. Hay que ir más allá e identificar actores individuales muy apegados a la realidad de la comunidad (por ejemplo, un/a profesor/a de escuela, un/a trabajador/a del supermercado del barrio, etc.). En la medida de lo posible esta red de contactos debe tejerse con antelación a la emergencia de los conflictos.
- *El tema*. Hay que evitar que el principal tema de discusión sea la identidad y la oposición entre los polos opuestos. Eludir, por ejemplo, que la discusión gire en torno a si los «inmigrantes deben volver a su país» o «si los residentes son racistas». Esta discusión contribuye a generar más polarización. Es preciso

- identificar el problema subyacente (de precariedad, de convivencia, de seguridad, etc.) y discutirlo y abordarlo con acciones concretas.
- La *posición*. Es imprescindible que la autoridad se sitúe también en la franja del medio y no junto a los promotores. Debe dar voz a la franja del medio y, como decíamos, evitar hablar de cuestiones que actúan como combustible (por ejemplo, «migrantes sí, migrantes no»), sino de cómo cooperar y solucionar los problemas del barrio.
 - El *tono*. «No pretendas moralizar si quieres despolarizar». Todo el mundo tiene sus propias ideas y opiniones, también las figuras que deben jugar el rol de mediadores o de despolarizadores (autoridades y responsables municipales, profesores/as en las aulas, policías, etc.). No obstante, conviene que tales figuras adopten un tono y un discurso también intermedio. Brandsma lo describe como «lenguaje y comportamiento mediativo» (*mediative speech and behaviour*). En vez de cuestionar una idea u opinión polarizada, es imprescindible plantear las preguntas que conduzcan a las cuestiones subyacentes, y hacerlo desde una posición de interés real por entender la posición del otro, sin juzgarlo. El comportamiento «mediativo» requiere también una actitud de escucha sincera: debemos estar preparados para escuchar la respuesta.

Otro elemento clave para tener en cuenta es que los tiempos del conflicto y de la polarización no tienen por qué coincidir. Por ejemplo, una desescalada del conflicto no conduce necesariamente y en el mismo momento a una desescalada de la polarización. Por lo tanto, incluso cuando un conflicto ha desescalado puede ser necesario «quedarse en la franja del medio» hasta que también se haya rebajado la polarización.

Análisis de los procesos de polarización social en dos situaciones de conflicto

Metodología

El objetivo del trabajo es analizar en qué medida los conflictos vecinales con actitudes de rechazo a personas, colectivos o comunidades musulmanes responderían a las dinámicas de polarización social descritas por Brandsma y si la respuesta frente a estos ha tenido en cuenta las propuestas de gestión apuntadas por el autor. Asimismo, se ha querido realizar un diagnóstico exploratorio sobre la extensión y características de los procesos de polarización social en la ciudad con

trasfondo de islamofobia, que permitiera formular futuras preguntas e hipótesis de investigación.

Para ello, se organizaron dos grupos de discusión durante los meses de octubre y noviembre de 2020 con actores públicos responsables de la prevención y gestión de conflictos en tres distritos de la ciudad: Nou Barris, Sant Andreu y Sant Martí. El mapa de actores se detalla en el apartado siguiente. No se ha recogido la visión de la ciudadanía, aspecto que se integrará en fases posteriores del proyecto. La discusión de los grupos se inició con el análisis de tres situaciones concretas de conflicto con características de racismo o rechazo a personas, grupos o comunidades de vecinos/as musulmanes/as: una de ellas ante la apertura de un centro de culto islámico y las otras dos asociadas a la instalación en el territorio de menores o jóvenes migrantes solos que, como hemos apuntado, proceden en su mayoría del norte de África. Una situación se refería específicamente a la infiltración de extrema derecha. La selección inicial de casos no cerró, no obstante, la posibilidad de explorar la gestión de conflictos análogos.

El mapa de actores

Actores públicos: en los grupos de trabajo participaron representantes de los actores públicos que figuran a continuación. No es una relación exhaustiva. Se priorizaron aquellos con una incidencia clara en la prevención y gestión de los conflictos abordados en los casos de estudio.

- *Distritos.* El Ayuntamiento de Barcelona tiene una estructura muy descentralizada, en la que los distritos tienen mucho protagonismo político y técnico. A nivel político, las figuras clave son los/as regidores/as y los consejeros/as. En general, todos los distritos disponen de personal especializado en gestión intercultural o acción comunitaria, entre otras materias. Cuentan también con la figura del/a técnico/a de prevención, que tiene un papel fundamental en la detección y gestión de conflictos de convivencia, y que activa los actores y recursos pertinentes en estos casos. Algunos distritos contratan servicios específicos de prevención para reforzar esta línea de actuación.
- *Servicio de gestión de conflictos.* Se trata de un servicio de ciudad, pero que actúa en el territorio de forma coordinada con los distritos. Interviene en situaciones de conflicto en el espacio público ofreciendo diagnóstico y recomendando propuestas de actuación para facilitar la convivencia, el civismo y la tolerancia entre la población. Ofrece un servicio 24 horas/7 días a la semana.
- *Dirección de Servicios de Ciudadanía y Diversidad.* Tiene como misión impulsar políticas de plena ciudadanía, de defensa de derechos humanos y de no discrimi-

minación. De esta dirección depende la Oficina para la No Discriminación de la Ciudad.

- *Oficina de Asuntos Religiosos*. Servicio municipal cuya finalidad es garantizar el derecho a la libertad religiosa en Barcelona y que todas las opciones de conciencia, religiosas o no, se puedan practicar con normalidad en la ciudad.
- *Programa BCN interculturalidad*. Tiene el objetivo de promover el enfoque intercultural en las políticas municipales y de impulsar actuaciones a nivel de ciudad, de distrito y de barrio de respeto y fomento de la interculturalidad. Desde este programa se promueve la Red Barcelona Antirumores y los Agentes Antirumores en Acción, en la que participan entidades y vecinos/as de todo el territorio, y que tiene como misión fundamental desmontar rumores y estereotipos que dificultan el proceso intercultural.
- *Dirección de Servicios de Acción Comunitaria*. Tiene como misión principal fortalecer el tejido comunitario y relaciones vecinales en el territorio. Actúa de forma coordinada con los distritos.
- *Guardia Urbana de Barcelona*. Recibe el grueso de la demanda ciudadana por conflictos de convivencia en la ciudad. Ejerce funciones de policía administrativa municipal, denunciando el incumplimiento de la mayor parte de las ordenanzas municipales.
- *Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra*. Es el cuerpo principalmente responsable de la prevención y persecución del delito y del orden público en el conjunto de Catalunya.

Actores privados: como se ha explicado, la exploración que hemos llevado a cabo no ha incorporado la visión de la ciudadanía. No obstante, y a los efectos de interpretar las referencias extraídas de los grupos de discusión, presentamos a continuación los actores principales.

- *Asociaciones y entidades del barrio*. Dentro de esta categoría se incluirían las asociaciones vecinales y otras entidades representativas de colectivos ciudadanos (jóvenes, inmigración, tercera edad, etc.) que la Administración puede utilizar como interlocutores formales. En el caso concreto de las asociaciones vecinales, si bien en la ciudad existe un número importante¹², aportan una representación limitada de la realidad e intereses de la población.

12. Solo en la categoría de entidades vecinales, en 2019 estaban registradas 241 asociaciones en la ciudad. En el siguiente enlace se puede consultar un informe de explotación del fichero general de entidades ciudadanas de Barcelona:

https://ajuntament.barcelona.cat/acciocomunitaria/sites/default/files/documents/informe_explotacio_fgec.pdf

- *Plataformas y movimientos vecinales informales.* Como veremos en los casos de estudio, muchos de los conflictos de convivencia que surgen en los barrios no se vehiculan a través de las entidades formales, sino a través de movilizaciones vecinales que surgen ad hoc. Las redes sociales son un canal de activación fundamental de estas movilizaciones.
- *Plataformas y grupos de extrema derecha.* Los grupos de extrema derecha violenta, con formas e intensidades diversas, tienen una larga tradición en la ciudad, si bien actualmente su implantación en el territorio es minoritaria y se circunscribe a algunos barrios de la zona alta de la ciudad (Sobrino, 2017). En los últimos años la actividad de estos grupos tiene dos expresiones principales: una nacionalista, que se traduce en la confrontación frente a símbolos y grupos independentistas catalanes, y en manifestaciones públicas asociadas a efemérides como el 12 de octubre (día de la Hispanidad) o el muy reciente 6 de diciembre (día de la Constitución); y otra, que denominaremos táctica u oportunista, relacionada con la participación de estos grupos en conflictos de convivencia en barrios populares. Uno de los casos de análisis se refiere a esta última situación. Deben sumarse al análisis los partidos políticos de extrema derecha y otros grupos organizados (Vox, Frente Identitario Nacional, Democracia Nacional) que son uno de los principales altavoces de discursos xenóforos. De momento, con poco éxito electoral en Barcelona (no obtuvieron representación en las últimas elecciones municipales de mayo de 2019); en las elecciones autonómicas de febrero de 2021, no obstante, han obtenido 11 diputados.
- *Medios de comunicación y emisores de información en redes sociales.* Son actores clave en la construcción de las diversas lecturas de los conflictos.

Descripción de los casos

Distrito de Nou Barris: conflicto derivado de la apertura de un centro de culto islámico, con infiltración de grupos de extrema derecha

El Distrito de Nou Barris en general, y el barrio donde se produce el conflicto en particular, son territorios que se urbanizaron a partir de mitad del siglo xx para acoger la llegada de migrantes obreros de procedencia nacional. En las últimas décadas, debido al precio más asequible de la vivienda, se ha instalado un nuevo perfil de migrantes, principalmente extranjeros. El barrio de referencia se caracteriza, a diferencia de otros territorios de la ciudad, por un fuerte tejido asociativo.

En febrero de 2017, algunos vecinos se movilizaron en contra de la inminente apertura de un centro de culto islámico con concentraciones y caceroladas. En ese momento se inició un proceso de mediación con los vecinos. Tiempo atrás, en otra ubicación del distrito, se había paralizado un proyecto similar por amenazas de los vecinos. La oposición vecinal se agravó a raíz del atentado terrorista del 17-A. Fue un conflicto muy mediatizado: la prensa hizo una amplia cobertura de las caceroladas.

Democracia Nacional, grupo de extrema derecha, apareció en escena y pasó por delante de los vecinos en la promoción del conflicto. A raíz de la aparición de este grupo se movilizaron activamente entidades del barrio en defensa de la apertura del centro de culto, a favor del pluralismo y en contra de discursos xenófobos. Parte de esta movilización se tradujo en un enfrentamiento directo con el grupo de extrema derecha. Se trata, como se identificó en otro estudio exploratorio (Sobrino, 2017) de una confrontación alimentada por el grupo de extrema derecha que realizaba provocaciones explícitas (por ejemplo, a través de pintadas) a entidades del barrio de signo ideológico opuesto.

Los miembros de la comunidad musulmana no son vistos por los/as entrevistados/as como promotores de conflicto ni de polarización. Al contrario, mantienen un perfil conciliador, abierto al contacto con los vecinos del barrio y reacio a la confrontación.

Después de los atentados de la Rambla los responsables del distrito decidieron cambiar de estrategia. Se abandonó el proceso de mediación y se organizaron contactos y reuniones con todos/as los/as vecinos/as de la calle para conocer las preocupaciones de primera mano y para aclarar dudas sobre cómo se gestionaría la licencia de apertura del local (trámites, derechos y obligaciones del centro, control de posibles molestias por aglomeraciones y ruidos por parte de la administración, etc.) y sobre la práctica religiosa que se llevaría a cabo. Estas actividades, junto con la aparición de grupos y discursos de extrema derecha, contribuyeron a desmovilizar a un número importante de vecinos/as que inicialmente se posicionaba en contra de la apertura.

En paralelo, se mantuvo mucha presencia policial durante las concentraciones y vigilancia respecto a comportamientos ilegales como actos vandálicos contra el centro o discursos y conductas de odio. Se tramitaron 18 denuncias penales por este último tipo de hechos, protagonizados principalmente por miembros de Democracia Nacional. La Fiscalía contra delitos de odio tuvo un papel clave en la tramitación y seguimiento de tales denuncias. Los/as entrevistados/as consideran que esta estrategia fue fundamental para desactivar la acción del grupo de extrema derecha.

Finalmente, el oratorio abrió en febrero de 2018 y se hizo un seguimiento posterior para supervisar la normalización de la práctica religiosa. En verano de 2018 se consideró la situación definitivamente normalizada, sin ninguna reaparición de conflicto.

Distrito de Sant Martí: conflicto derivado de la supuesta apertura de un centro de menores migrantes solos

El distrito de Sant Martí es muy extenso territorialmente y muy heterogéneo. El barrio donde se produjo el conflicto que dio inicio a la discusión del grupo tiene un perfil de población popular, con viviendas pequeñas y de construcción de baja calidad de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, y donde se mezcla población originaria de la migración obrera de esa época con nueva migración u otras minorías (pakistaní, senegalesa, gitana, etc.). Limita con un barrio tradicionalmente asociado a problemas de inseguridad y convivencia.

En octubre de 2019 más de 3.000 vecinos se manifestaron en uno de los barrios del distrito para reclamar mejoras en el barrio. Participaron vecinos de barrios y municipios limítrofes. El detonante de la movilización fue el rumor, amplificado por el uso de redes sociales, de que la Generalitat de Catalunya iba a construir un centro de menores migrantes solos en un solar del barrio.

En otros barrios del mismo territorio se habían organizado durante el verano caceroladas y protestas vecinales para denunciar problemas de convivencia y de inseguridad. Y unos meses antes en otro distrito de la ciudad había surgido un conflicto con los vecinos ante la posible apertura de un centro de menores del mismo tipo. Durante el mes de septiembre se instalaron algunas pancartas en contra de la apertura del centro. Algunos vecinos acamparon en el solar como forma de protesta. La manifestación de octubre se convocó de manera informal por redes sociales por una plataforma vecinal denominada «Tsunami democrático» que se inició en 2018 bajo el lema «por un barrio digno». El proceso tuvo importante cobertura mediática y coincidió con la difusión en prensa de conflictos vecinales con menores extranjeros solos en otros municipios catalanes. En este caso no se detectaron grupos de extrema derecha violenta, pero algunos partidos políticos utilizaron el conflicto para reforzar lecturas de corte xenófobo.

En septiembre de 2019 se activaron los servicios de prevención y gestión de conflictos del barrio y de la ciudad. Se contactó con asociaciones y vecinos del barrio para registrar el tipo y grado concreto de preocupación. Se reunieron las direcciones técnicas y políticas para aunar visiones y posiciones. Se activó la coordinación entre servicios técnicos de distrito y equipamientos del barrio para contrastar información, para pactar estrategias compartidas y para desactivar discursos xenofobos. Se trabajó para integrar al máximo número de vecinos en espacios comunitarios. Finalmente, se inició el diálogo con los/as vecinos/as acampados en el solar.

En este caso se produjo también la movilización de entidades vecinales en contra de lecturas y discursos xenófobos. Se considera una activación positiva porque permitió confrontar a los vecinos con la amenaza para la convivencia de tales discursos y favoreció la desmovilización. No obstante, como veremos más adelante, se alerta también de que puede actuar como combustible de polarización al generarse una dinámica de enfrentamiento con parte de los/as vecinos/as a los que se acusa de racistas. La acción institucional y vecinal consiguió que no hubiera proclamas xenófobas y racistas en la manifestación y que las reivindicaciones se centrasen en los problemas subyacentes del barrio (limpieza, vivienda...).

La plataforma «por un barrio digno» se acabó vinculando a una de las asociaciones de vecinos/as. El resto de asociaciones se desligó de la plataforma, precisamente por el discurso xenófobo que esta utilizaba. El conflicto descendió, pero los servicios de distrito no descartan que vuelva a aflorar. Los promotores iniciales siguen en el barrio y tienen conexión con entidades vecinales.

Distrito de Sant Andreu: protestas vecinales derivadas de ocupaciones y asentamientos de jóvenes migrantes solos extutelados

El barrio objeto de estudio inicial es un territorio con poca población migrante y de vecindario envejecido. El tejido social es poco activo, pero estable y consolidado, y con líderes claros. En la separación con el distrito vecino se concentran kilómetros de vías ferroviarias que facilitan que se establezcan asentamientos irregulares.

A principios de 2020, llegan al barrio algunos jóvenes migrantes solos mayores de edad que han quedado fuera del sistema de protección de la infancia y que no disponen de permiso de residencia. Se agrupan en asentamientos y ocupan pisos o locales, como forma de vivienda. Para asegurarse la subsistencia algunos recogen y venden chatarra, otros cometen hurtos. Son grupos endogámicos y muy vistosos, porque son ruidosos y se pelean entre ellos.

Se organiza una red informal de vecinos/as que se coordina a través de redes sociales y convoca dos concentraciones con muy poca afluencia de público (20 y 40 personas, respectivamente). Al respecto, se movilizan recursos municipales de prevención y gestión de conflictos para hablar con los vecinos. Si bien se detectan algunos discursos xenófobos en la red social, también se identifica oposición a tales discursos por parte de los vecinos que se movilizan. Lo que se expresa de forma más clara es percepción de inseguridad. La asociación oficial de vecinos también centra su discurso en la percepción y preocupación por problemas de

seguridad. Hasta el momento, se trata de un conflicto en fase latente del que se está haciendo seguimiento.

En este caso no ha habido infiltración de grupos de extrema derecha. Sí se produjo, en cambio, en una concentración por una situación similar (local ocupado por población rumana) en 2017 por parte de grupos externos al barrio. Mientras que el conflicto actual no se califica de racista, ni se detecta polarización, sí se detectó tal proceso en conflictos previos en otros barrios derivados de la apertura de un centro de menores migrantes solos y de la ocupación de una casa por jóvenes migrantes extutelados. En estos supuestos la tensión la protagonizaron entidades vecinales: las que expresaban la queja por inseguridad frente a las entidades que se movilizaban a favor de los menores y jóvenes y acusaban de racismo a las primeras.

Conclusiones derivadas de los grupos de discusión

Dinámica del conflicto y grado de polarización: polarización explícita y latente

Los casos estudiados permiten apuntar dos posibles niveles de polarización, una explícita y una implícita o latente. En la primera no participan los grupos minoritarios objeto de rechazo, en la segunda, probablemente sí. Así, incluso en el caso de Nou Barris, donde la comunidad musulmana es una parte clara en el conflicto, no aparece un proceso de polarización explícito entre grupos raciales o étnicos¹³, sino entre colectivos vecinales mayoritariamente de origen autóctono, con visiones ideológicas o políticas enfrentadas. No obstante, como afirmaba una de las entrevistadas, «no siempre hay partes en un conflicto», lo cual no se refiere a que no haya intereses y visiones contrapuestas entre los grupos, sino seguramente al hecho de que no todas las partes asumen un rol de oposición activa, probablemente a causa del poder (mermado) que tienen para enfrentarse al grupo mayoritario. Que no asuma un rol de oposición activa no quiere decir, sin embargo, que el conflicto y su gestión no puedan polarizar al grupo minoritario, en el sentido de contribuir a instalar o reforzar pensamientos basados en el *ellos* y el *nosotros*. Así, si bien en este trabajo nos

13. Como hemos indicado, este trabajo se centra en analizar conflictos que integran el rechazo a grupos musulmanes o percibidos como tales. No se han explorado casos con otros trasfondos discriminatorios (antigitanismo, por ejemplo) que hubieran arrojado probablemente resultados diversos.

hemos centrado en explorar cómo se gestionan conflictos con actores o grupos manifiestamente polarizados, sería importante analizar también si la emergencia y gestión de este tipo de conflictos genera polarización implícita en el seno de grupos minoritarios.

Volviendo al análisis del conflicto y la polarización explícita, de los grupos de discusión se extraen algunos elementos clave para su correcta gestión. Se describen a continuación.

Aislar liderazgos negativos y grupos polarizados, y dirigirse a los silenciosos

En ambos grupos de discusión existe acuerdo en que es imprescindible mantener un diálogo abierto con todas las partes en conflicto. Sin embargo, coinciden también en que hay que aislar

En ocasiones, la red comunitaria y entidades de un barrio pueden actuar como promotores de polarización cuando se enfrentan directamente con grupos de extrema derecha, o cuando se genera una dinámica de acusación directa a los/as vecinos/as de xenofobia y racismo.

del conjunto a los liderazgos negativos (evitar, por ejemplo, asambleas multitudinarias) y eludir el diálogo conjunto entre grupos polarizados, ya que, como apunta Brandsma, no son capaces de dialogar («se acusan y no se escuchan»). Coinciden asimismo en la necesidad de llegar a los

silenciosos (a la franja del medio, en terminología del filósofo) para captar las preocupaciones reales y para desactivar los posibles miedos de la población. Los movimientos o entidades vecinales, no obstante, no siempre son útiles a estos efectos.

Las redes sociales permiten la emergencia de plataformas vecinales alternativas al asociacionismo formal. Los/as entrevistados/as apuntan la existencia de una cierta pugna por el poder de incidencia pública entre diversos movimientos y espacios de representación. No obstante, ni unos ni otros representan necesariamente a la mayoría del vecindario, ni tienen la capacidad de transferir información. No sirven, en definitiva, para llegar a los silenciosos. Por consiguiente, hay que articular en paralelo un diálogo con otros referentes en el territorio. La metodología para llegar a los silenciosos está clara y se pone en práctica: desplegar presencia constante en el territorio, establecer vínculos con los/as vecinos/as, implicar a los equipamientos de proximidad y los recursos de acción comunitaria.

También existe acuerdo sobre la necesidad de tener contacto permanente con estos referentes comunitarios antes de la emergencia de conflicto; es decir, de poner en práctica estrategias y mecanismos de prevención. No obs-

tante, de acuerdo con algunas de las afirmaciones expresadas en los grupos de discusión, parece que la capacidad para activar referentes comunitarios difiere de un distrito a otro, probablemente por una diferencia en los recursos humanos y tiempo disponibles.

Considerar el doble papel de entidades del barrio favorables a grupos minoritarios

La presencia de la extrema derecha o de discursos claramente discriminatorios desmoviliza a muchos/as vecinos/as. Ello se manifiesta en todos los casos de estudio. En consecuencia, la red comunitaria y entidades de un barrio se ven como recursos muy valiosos para promover valores de pluralismo y para desactivar discursos y actitudes discriminatorias o directamente racistas.

Es el caso de la red antirumores o de otras asociaciones y vecinos que se activan en situaciones de conflicto similares a las analizadas. No obstante, en ocasiones estos actores pueden actuar como promotores de polarización cuando se enfrentan directamente con grupos de extrema derecha, o cuando se genera una dinámica de acusación directa a los/as vecinos/as de xenofobia y racismo. Es en estos últimos casos donde se detecta una dinámica de polarización explícita y donde los actores institucionales ponen en práctica (aunque quizás de forma más exploratoria que consciente) algunos de los consejos de Brandsma, al evitar el contacto y diálogo directo entre los polos.

La red comunitaria y entidades de un barrio se ven como recursos muy valiosos para promover valores de pluralismo y para desactivar discursos y actitudes discriminatorias o directamente racistas.

Analizar la amenaza de la extrema derecha en un sentido amplio

En los grupos de discusión no se infravalora la amenaza de la extrema derecha radical, pero existe acuerdo en que esta no tiene infiltración real en estos barrios. Llega por oportunismo y se va cuando recibe presión vecinal o policial, o cuando ve que no puede cumplir su objetivo.

En este sentido, preocupan más los discursos xenófobos o racistas que difunden grupos y partidos políticos más visibles y ciertos medios de comunicación, por el riesgo de que los/as vecinos/as *compren* esa ideología y se erosione la cohesión social en barrios interculturales donde no existe una oposición real entre grupos raciales, étnicos o culturales.

Trabajar el problema subyacente

Todos los conflictos tienen una base de miedo o preocupación real, aunque sea altamente subjetiva o basada en prejuicios, por lo que debe trabajarse de forma diferenciada de los discursos o actitudes de rechazo. Es una conclusión común a todas las situaciones analizadas. Como decía unos de los entrevistados: «No hay que confundir el miedo con la expresión del miedo». Centrarse únicamente o excesivamente el diagnóstico de la situación en el rechazo o la discriminación puede tener el efecto de consolidarlo o reforzarlo. Los entrevistados coinciden, por tanto, con la propuesta de Brandsma.

Las preocupaciones subyacentes son diversas en cada caso de estudio. En la situación de Nou Barris, asociada a la apertura del centro de culto, el rechazo puede explicarse por prejuicios previos relativos a los hábitos e ideología de la comunidad musulmana. Preocupan también las posibles aglomeraciones en la calle, el ruido, la inseguridad, así como la caída del precio de las viviendas.

En el conflicto derivado de la supuesta apertura del centro de menores migrantes, el miedo subyacente es el riesgo de empobrecimiento y precarización del barrio. La misma tensión o rechazo se detecta, por ejemplo, en relación con una sala de venopunción y un comedor social próximos, ya operativos, o locales ocupados por otras minorías vulnerables. Más allá de la posición de rechazo afloran demandas de mejora en las viviendas, en los equipamientos, en la limpieza, etc. En definitiva, el rechazo se explicaría más por dinámicas de precariedad económica y social que por el perfil racial o étnico.

En el caso de los asentamientos de jóvenes extutelados existe una percepción y preocupación por la inseguridad la cual, esté más o menos fundamentada en datos objetivos, no debe soslayarse.

Poner límites a discursos o prácticas discriminatorios o de odio

Como hemos dicho, en ambos grupos de discusión existe acuerdo mayoritario en que es contraproducente etiquetar los conflictos vecinales de xenófobos o racistas sin haber aislado y trabajado los problemas subyacentes con los vecinos. Esto no quiere decir, no obstante, que no deban ponerse límites a discursos o conductas discriminatorios o de odio. De hecho, es parte de la estrategia de intervención (amén de un imperativo legal), si bien se realiza a través de prácticas e intensidades diversas.

En el caso de los vecinos promotores del conflicto, como se ha apuntado, se intentan mantener aislados del conjunto los liderazgos más negativos. Se

suele entablar también un diálogo con los promotores de las movilizaciones para hacer que tomen conciencia de las posibles derivas discriminatorias de ciertos discursos y sus potenciales consecuencias penales y administrativas. De forma coordinada con los servicios de comunicación municipales, los responsables del distrito y de las áreas competentes rechazan públicamente mensajes o manifestaciones de odio (pintadas, por ejemplo) a través de las redes sociales. Las conductas más graves, como se ha visto en el caso de Nou Barris, se sancionan administrativamente o se persiguen penalmente.

En definitiva, se intenta mantener un equilibrio, no siempre sencillo, entre el diálogo constructivo con los vecinos y vecinas, centrado en entender y abordar sus preocupaciones, y la denuncia de discursos y prácticas discriminatorios.

El nivel político debe definir claramente qué pretensiones vecinales no son aceptables y dar espacio y confianza a los servicios técnicos

En los grupos de discusión, se identificaron situaciones en las que los políticos u otros actores públicos, especialmente la Policía, son vistos como traidores por una o ambas partes en conflicto; y en la que, siguiendo el análisis de Brandsma, corren el riesgo de convertirse en *chivos expiatorios* y de ser atacados por uno o los dos polos de la polarización. En el caso del nivel político, los/as entrevistados/as coinciden en apuntar que, para evitar tal dinámica, este debe marcar las prioridades iniciales y dar enseguida espacio y confianza al nivel técnico.

Respecto a las prioridades u objetivos iniciales, es imprescindible no generar falsas expectativas, lo cual quiere decir, en parte, saber poner límites a ciertas pretensiones vecinales. Uno de los límites más claros y relativamente fáciles de establecer es el reconocimiento de derechos. El discurso de los derechos, además, permite alinear el nivel político y el técnico. En el caso de la apertura del centro de culto, por ejemplo, desde el primer momento el nivel político lo presentó como un derecho del colectivo, cuya única limitación era el cumplimiento de las condiciones para obtener y mantener la licencia de actividad. El discurso de los derechos tiene otro correlato positivo adicional, y es que permite trabajar también las obligaciones y las responsabilidades aparejadas a tales derechos, desmontando así posibles acusaciones de tratos de favor frente al colectivo.

No obstante, las situaciones y los objetivos no siempre son tan claros. En la ciudad existen antecedentes de conflictos con minorías en que se han cedido derechos en aras de una supuesta buena convivencia. Convivencia,

sin embargo, no significa ausencia de conflicto, sino su correcta gestión. Y para conseguirlo es imprescindible conocer y aplicar el marco normativo, considerar los intereses de todas las partes y tener claro qué aspectos son negociables y cuáles son derechos o situaciones incuestionables. Un paso atrás de la Administración en determinadas ocasiones puede representar más gasolina para conflictos futuros.

Los diferentes actores y servicios técnicos deben asegurar alineamiento en visiones y tempos, así como generar confianza interna y externa

Todos los actores públicos descritos anteriormente tienen algún rol en la gestión y prevención del conflicto. Son actores con culturas, lógicas y tempos profesionales diferentes. Para garantizar una buena coordinación entre ellos es imprescindible marcar un objetivo claro y compartido (insistimos, en esto es indispensable que exista consenso también con el nivel político) y activar recursos con celeridad¹⁴. En el ejemplo de Nou Barris el objetivo compartido era que se abriera rápidamente el oratorio y garantizar la convivencia después de la apertura. La rapidez era importante para desactivar las pretensiones vecinales. Sin embargo, los tiempos de la Administración y determinados procesos, como pueden ser las investigaciones policiales, no suelen ser rápidos. Entender el rol del otro, y saber encajar tiempos de reacción diversos, son elementos imprescindibles para generar confianza entre actores. Un objetivo compartido y una imagen de confianza interinstitucional generan, a su vez, confianza hacia la acción pública entre el vecindario.

Anticiparse al conflicto

Como se ha dicho, existe también acuerdo en la necesidad de mantener una escucha permanente del territorio, así como de establecer mecanismos de coordinación adecuados entre administraciones y servicios municipales para garantizar, por ejemplo, que los distritos conozcan con antelación la apertura de equipamientos susceptibles de generar conflicto vecinal.

14. Algunos/as entrevistados/as evocaron incluso la necesidad de articular instrumentos formales de coordinación: protocolos, «gabinetes de crisis», etc.

A modo de conclusión

Ejes de trabajo para definir una metodología de análisis y prevención de la polarización social

Como hemos expuesto anteriormente, el objetivo final de este trabajo es sentar las bases para definir una metodología de observación y prevención de la polarización social en la ciudad, entendida esta como procesos de definición de la identidad de grupos sociales por contraposición hostil frente a otro u otros grupos. A partir de los resultados de los grupos de discusión descritos en el apartado anterior, para definir esta metodología se propone tener en cuenta las ideas fuerza que se exponen a continuación.

Existe un amplio bagaje y experiencia técnica en prevención y gestión de conflictos tanto en los distritos como en las áreas centrales del Ayuntamiento. La metodología de observación de procesos de polarización debe apoyarse en los profesionales y recursos ya existentes en el territorio. Asimismo, debe construirse una red o panel de actores que, en el caso de las instituciones, incluya principalmente a servicios de prevención en los distritos, servicios de gestión de conflictos, así como fuerzas y cuerpos de seguridad. En el caso de la sociedad civil, es imprescindible contar con la red y agentes antirumores, además de con las entidades de los barrios. Para conseguir representatividad, esta red debe completarse con otros referentes comunitarios, especialmente en aquellos distritos donde no existan tantos servicios activos de prevención comunitaria y donde las entidades no ofrezcan una buena representación del vecindario.

Para valorar y hacer seguimiento de la posible polarización tácita en situaciones de discriminación o rechazo similares a las analizadas en este trabajo, es fundamental incorporar en la red la visión de las minorías, es decir, de las comunidades musulmanas y/o colectivos de origen árabe o magrebí. Adicionalmente, y con las adaptaciones necesarias, el proyecto deberá incorporar otros ejes de discriminación con potencial de generar procesos de polarización.

Dicha red debe tener, por lo tanto, un doble objetivo: crear un panel de informantes clave para monitorizar el grado y dinámica de la polarización social; y capacitar a esos informantes para que tengan un rol activo en la desactivación de discursos negativos y en la generación de dinámicas comunitarias positivas. En este último sentido, es importante que los procesos de capacitación y sensibilización sean compartidos entre personal municipal y entidades vecinales y de la sociedad civil. En tales procesos hay que incorporar contenidos orientados a evitar que el vecindario y las entidades entren en procesos de confrontación que alimenten la polarización social. En tiempos

o situaciones de malestar, la red de informantes permitiría una detección y activación rápidas de los recursos de prevención y gestión de conflictos.

Existen ya muchos recursos de sensibilización y prevención aplicables o adaptables fácilmente, pero no siempre son conocidos por todos los actores. Por ello, es recomendable generar un banco o repositorio de buenas prácticas y darlo a conocer entre los actores clave. En definitiva, el proyecto debería reforzar y sistematizar la escucha que ya existe del territorio y generar más sinergia entre actores y recursos.

Por último, cabe recomendar que los objetivos principales del proyecto se formulen en positivo (a favor de la convivencia o de los derechos de los ciudadanos, por ejemplo) a fin de aglutinar la máxima base social.

Referencias bibliográficas

- Aguilar García, Miguel Ángel; Gómez Martín, Víctor; Marquina Beltrán, Marta; de Rosa Palacio, Miriam y Tamarit, Josep Maria. *Manual Práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación*. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, 2015 (en línea) http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/manual_investigacion_delitos_odio.pdf
- Ajuntament de Barcelona. *Pla municipal de lluita contra la Islamofòbia*. Ajuntament de Barcelona, Àrea de Drets de Ciutadania, Transparència i Participació, (2017) (en línea) <https://ajuntament.barcelona.cat/dretsiversitat/sites/default/files/PlamunicipalcontralaislamobiaCAT.pdf>
- Amat, Dídac; Bourekba, Moussa y Garcés, Blanca. «Decàleg per a una política local de prevenció de l'extremisme violent». *Notes internacionals CIDOB*, n.º 206 (noviembre de 2018) (en línea) https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionals/n1_206/decleg_per_a_una_politica_local_de_prevenccio_de_l_extremisme_violent
- Bigo, Didier; Bonelli, Laurent; Guittet, Emmanuel-Pierre y Ragazzi, Francesco. *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU, Study for the LIBE Committee*. European Parliament, Directorate General for Internal Policies, (2014) (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/509977/IPOL-LIBE_ET\(2014\)509977_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/509977/IPOL-LIBE_ET(2014)509977_EN.pdf)
- Brandsma, Bart. *Polarisation. Understanding the dynamics of Us versus Them*. Ámsterdam: BB in Media, 2017.
- CIDOB. *Informe sobre polítiques de prevenció de l'extremisme violent. Experiències locals des d'una perspectiva europea*. CIDOB, Informe de investigació, inédito (2018).

- CIPC-Centre International pour la prévention de la criminalité. *Comment prévenir la radicalisation: une revue Systématique*. CIPC, (diciembre de 2015) (en línea) <https://cipc-icpc.org/rapport/etude-comment-prevenir-la-radicalisation-une-revue-systematique/>
- de Latour, Agata; Perger, Nina; Salaj, Ron; Tocchi, Claudio y Viejo Otero, Paloma. Consejo de Europa. *We can! Taking Action against Hate Speech through Counter and Alternative Narratives*. Consejo de Europa, (2017) (en línea) <https://rm.coe.int/wecan-eng-final-23052017-web/168071ba08>
- López Bargados, Alberto. «Narrativas del miedo: sobre la construcción de la amenaza islamista en Barcelona». En: Prado, Abdennur; Martínez, Albert; López Bargados, Alberto; Salellas Vilar, Benet; Fernández, David; Rivera Beiras, Iñaki; González Morandi, José y Dies, Sergi. *Rastros de Dixan: islamofobia y construcción del enemigo en la era post 11-S*. Barcelona, Virus Editorial, 2009, p. 111-141.
- López Bargados, Alberto y Ramírez Fernández, Ángeles. «Un decálogo a contracorriente sobre la islamofobia». *Viento sur*, n.º 138 (2015), p. 19-26.
- López Bargados, Alberto; Lundsteen, Martin y Solé Arraràs, Ariadna. *La pràctica religiosa de les comunitats musulmanes de Barcelona. Expressions i problemàtiques*. Ajuntament de Barcelona, (julio de 2016) (en línea) <https://ajuntament.barcelona.cat/dretsidiversitat/sites/default/files/Informe.pdf>
- Mañas, Marina y Menta, Núria. «La atención a los niños y niñas, adolescentes y jóvenes migrados no acompañados desde la ciudad». *Barcelona Societat, Revista de conocimiento y análisis social*, n.º 24 (2019), p. 92-103 (en línea) <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/revista-barcelona-societat-24-cast.pdf>
- Moreras, Jordi. *Una mesquita al barri. Conflicte, espai públic i inserció urbana dels oratoris musulmans a Catalunya*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2009.
- Neumann, Peter R. *Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region*. International Centre for the Study of Radicalisation, King's College London, (2017) (en línea) <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/346841.pdf>
- Observatorio de las Discriminaciones en Barcelona. *Informe 2019*. Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 2020 (en línea) https://ajuntament.barcelona.cat/oficina-no-discriminacio/sites/default/files/WEB2_INFORME_DISCRIMINACIO_2019_A4_ESP.pdf
- OPEV-Observatory to prevent extremist violence. *Declaració Barcelona: Pla d'Acció de la societat civil Euro-Mediterrània per la prevenció de totes les formes d'extremisme violent*. OPEV, (2017) (en línea) <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/112444/1/Pla%20prevenció%20extremisme%20violent.Cat.pdf>

- Plataforma ciudadana contra la islamofobia. *Informe PCCI 2016 sobre la islamofobia en España 2015*. Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia, (2016) (en línea) <https://plataformaciudadanacontralaislamofobia.wordpress.com/informes/>
- RAN-Radicalisation Awareness Network. *Tackling the challenges to prevention policies in an increasingly polarised society*. RAN, Issue Paper, (2016) (en línea) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/tackling_challenges_prevention_policies_in_increasingly_polarised_society_112016_en.pdf
- RAN-Radicalisation Awareness Network. *RAN Polarisation Management Manual*. RAN, (6 de julio de 2017) (en línea) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/ran_polarisation_management_manual_amsterdam_06072017_en.pdf
- Sobrino Garcés, Cristina. *Estudi exploratori sobre l'abast dels extremismes violents a la ciutat de Barcelona i sobre les accions de Prevenció*. Ajuntament de Barcelona, informe de investigación, inédito (2017).

Literatura dialógica en la prevención del extremismo violento: el discurso de odio ustacha

Dialogic literature for preventing violent extremism: Ustaša hate speech

Verónica Yazmín García Morales, Josep Baqués Quesada y Xavier Torrens

Cómo citar este artículo: García Morales, Verónica Yazmín; Baqués Quesada, Josep y Torrens, Xavier. «Literatura dialógica en la prevención del extremismo violento: el discurso de odio ustacha». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 128 (septiembre de 2021), p. 201-223. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.201

Resumen: La dinámica que subyace en los extremismos tiene como rasgo común la exclusión del otro a través del discurso de odio. Una de las claves para la prevención del extremismo violento (PEV) apunta a trabajar desde las políticas públicas los prejuicios y estereotipos que sustentan las ideas que conforman el discurso discriminatorio. Este estudio expone un proyecto educativo en el marco de la estrategia PEV de la UNESCO a través de la literatura. La propuesta se articula alrededor de un caso específico en Europa: la violencia ustacha, que nos permite identificar tres cuestiones relevantes para la concreción de la estrategia de la PEV: la histórica, la literaria y la dialógica. El objetivo es diseñar, en pro de los derechos humanos, políticas públicas con impacto social para la PEV, que consoliden el reconocimiento de la igual dignidad de las personas.

Palabras clave: prevención del extremismo violento (PEV), radicalización, ustacha, literatura, educación, estrategia antirrumores, política dialógica, discurso de odio

Abstract: *The underlying dynamics of the various kinds of extremism have, as a common feature, exclusion of the other through hate speech. One of the keys for preventing violent extremism (PVE) is working from the domain of public policy to combat the prejudices and stereotypes that shape discriminatory discourse. This study presents a project of education through literature in the framework of UNESCO's PVE strategy. This programme is constructed around a specific European case, Ustaša violence, which has allowed identification of three relevant areas when implementing the PVE strategy: historical, literary, and dialogic. With a view to favouring human rights, the aim is to design public policies which, with a social impact in the domain of PVE, will consolidate recognition of the equal dignity of human beings.*

Key words: *preventing violent extremism (PVE), radicalisation, Ustaša, literature, education, anti-rumour strategy, dialogic policy, hate speech*

* **Verónica Yazmín García Morales**, profesora de Derecho Administrativo y codirectora del Máster en Prevención de la Radicalización y Violencia Global, Universidad de Barcelona (UB) (veronicagarcia@ub.edu). ORCID: 0000-0003-1105-7304; **Josep Baqués Quesada**, profesor de Ciencia Política, codirector del Máster en Prevención de la Radicalización y Violencia Global, UB. (jbaquesq@ub.edu). ORCID: 0000-0002-8526-4149; **Xavier Torrens**, profesor de Ciencia Política, codirector del Máster en Prevención de la Radicalización y Violencia Global, UB (xaviertorrens@ub.edu). ORCID: 0000-0003-4664-7275.

El diseño de un proyecto educativo centrado en la intersección entre literatura e historia como política pública de prevención del extremismo violento (PEV) es el objetivo de este artículo a fin de responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo se concreta un programa educativo que haga frente al extremismo? Para ello, se toma como estudio de caso la violencia ustacha en la Segunda Guerra Mundial para trabajar en la actualidad sobre la estigmatización y represión del *otro* definido como *enemigo*. La extrema gravedad de los hechos que acaecieron convierte el caso ustacha en un tema digno de captar la atención académica. El hecho de que sea un caso poco trabajado y divulgado constituye un factor adicional de interés para convertirlo en objeto de análisis original y, a su vez, en vector de innovación en una estrategia educativa con valor público (Moore, 1998).

Este estudio desarrolla acciones específicas en el marco de la UNESCO y parte de la siguiente hipótesis de trabajo: la literatura es un instrumento de gestión pública con impacto social en la PEV, ya que se adentra en un diálogo que deja al descubierto tanto las ideas que sustentan el extremismo, como aquellas que consolidan la convivencia en democracia. El objetivo, en definitiva, se dirige a poner en práctica el reconocimiento de la igual dignidad de las personas, con el fin de que los derechos humanos sean una realidad en la vida cotidiana.

Tras esta introducción, el artículo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se contextualiza la legitimación por la UNESCO y el valor público de un programa educativo de PEV; en segundo lugar, se examina el estudio de caso histórico utilizado; en tercer lugar, se analiza la intersección entre derechos humanos y literatura como herramienta pedagógica de prevención; en cuarto lugar, se realiza un acercamiento a la gestión pública con impacto social, propia de escenarios de *policy-making*, explicando este estudio de caso como política dialógica; y, finalmente, se ofrecen unas conclusiones.

Valor público y legitimidad de la política dialógica en la PEV

El enfoque de la UNESCO en la PEV parte en 2015 con un carácter integral, que va más allá de lo estrictamente securitario¹. Así, la estrategia de la PEV se pre-

1. «Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento. Informe del Secretario General» (Naciones Unidas, 2015)

senta como necesaria, puesto que las políticas de seguridad no han resultado del todo eficaces para prevenir, detectar y reaccionar frente a la violencia extremista. En no pocas ocasiones, incluso, los efectos de la política securitaria pueden llegar a ser perniciosos si llevan, por ejemplo, a la estigmatización de grupos minoritarios (Aiello *et al.*, 2018: 446). En el seno de una sociedad democrática, una política de seguridad desproporcionada puede resultar en la paradoja de convertirse en un riesgo para los derechos fundamentales (González y Flores, 2018: 29), en este caso, para la garantía efectiva del principio de igualdad de todos los ciudadanos (Huster, 2010: 21).

El enfoque de la PEV de la UNESCO aborda desde diferentes políticas públicas, en especial las culturales y educativas dirigidas a los jóvenes, «actuaciones preventivas sistemáticas destinadas a abordar las condiciones que llevan a las personas a radicalizarse e incorporarse a grupos extremistas violentos» (UNESCO, 2017: 3).

En este sentido, «la educación es un instrumento fundamental para hacer frente al problema que plantea en todo el mundo el aumento del reclutamiento y la radicalización hacia el extremismo violento de jóvenes en los medios sociales, las comunidades y las escuelas, que deriva en el extremismo violento» (UNESCO, 2015b: párrafo 1). Este enfoque, a su vez, da cuenta, de un «Estado preventivo» que ya no solo interviene ante los peligros existentes con una política reactiva, sino que ha de anticiparse y prevenirlos con una política proactiva, con toda la dificultad que ello trae consigo al tratarse de un riesgo difuso y sistémico (Huster, 2010: 15).

La cultura y la educación son, en general, pilares fundamentales en la PEV. La literatura, en particular, además de llevar a cabo una función relevante en el ámbito educativo, como cultura «promueve un sentido de pertenencia, fomenta el entendimiento mutuo y abre espacios al pensamiento crítico» (UNESCO, 2017: 8). En sí, «la literatura responde a un proyecto de conocimiento del hombre y del mundo» (Compagnon, 2008: 29), por lo que abre un espacio dialógico (Habermas, 2010), trascendental en la PEV. Son elementos centrales a estos espacios de diálogo: «la aportación de orientaciones para explorar con seguridad los mensajes extremistas y la radicalización violenta; el rechazo a la violencia; el diálogo igualitario; y el establecimiento de relaciones basadas en la confianza para que jóvenes y adolescentes se sientan seguros para expresar sus dudas» (Aiello *et al.*, 2018: 442).

El diálogo igualitario, la comunicación humana y la comprensión precisan del lenguaje, de la escucha atenta, del reconocimiento, del intercambio de ideas distintas. Desde esta perspectiva, «la moderación es un valor y un método importante para contrarrestar el extremismo violento cuando conduzca al terrorismo y promo-

La literatura es un instrumento de gestión pública con impacto social en la PEV, ya que se adentra en un diálogo que deja al descubierto tanto las ideas que sustentan el extremismo, como aquellas que consolidan la convivencia en democracia.

ver el diálogo, el respeto mutuo y la comprensión» (Naciones Unidas, 2018: 2). El diálogo literario que aquí se presenta –para conocer, analizar y reflexionar sobre el caso de la violencia ustacha– posibilita materializar el lema de la UNESCO: «puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz» (UNESCO, 1945: preámbulo). De lo contrario, tanto la excusa (Nussbaum, 2019: 36) como la negación del odio en la búsqueda de causas externas (Gluksmann, 2005: 10-11) harán aún más difícil prevenir el extremismo, y la actuación seguirá siendo reactiva o, como mucho, se ubicará en el plano de la detección, con el riesgo que eso supone para la libertad –de conciencia–. La materialización de los derechos humanos en la vida cotidiana de las personas precisa, sin duda, del reconocimiento mutuo. Esta cuestión es crucial, ya que «para que los derechos humanos se volviesen evidentes, la gente normal y corriente debía disponer de nuevas formas de comprender, que surgieron a partir de nuevos tipos de sentimientos» (Lynn, 2009 [2007]: 33). El diálogo literario para la PEV se incardina, así, en el ámbito de la Educación para la Ciudadanía Mundial (ECM) de la UNESCO (2015a: párrafo3).

La literatura ofrece lo que la neurociencia considera clave en la conducta humana: dado que nuestras preferencias están estrechamente ligadas a un marco mental (Kahneman, 2012: 473-479), deviene fundamental contar la vida como una historia (ibídem: 502-503). Al respecto, la literatura nos ofrece una narrativa dotada de facilidad cognitiva (ibídem: 84-85) en la explicación del relato histórico. «Es posible un modelo distinto» pasando «de la condescendencia al respeto» y así «ayudar a que las personas asimilen los shocks que les afectan sin dejar que estos afecten a la percepción de sí mismas» (Banerjee y Duflo, 2020: 390-393). Nos enfrentamos al diseño de un proyecto educativo que sienta las bases de la cohesión social y la convivencia humana.

Cabe sustentar esta política de la PEV –legitimada por la UNESCO– en que «es posible regular para proteger la dignidad humana» (Sunstein, 2014: 184). Cuando lo aplicamos, a título ilustrativo, al caso español, cabe entender que se normativiza que «la programación docente debe comprender en todo caso la prevención de la violencia de género, de la violencia terrorista y de cualquier forma de violencia, racismo o xenofobia, incluido el estudio del Holocausto judío como hecho histórico»². Todo ello en cumplimiento de tratados internacionales, siendo España Estado firmante de la Declaración de Estocolmo³. En España, el

2. Orden ECD/65/2015, de 21 de enero.

3. «Declaración de Estocolmo» (30 de enero de 2000) (en línea) [Fecha de consulta: 21.11.2020] <https://www.holocaustremembrance.com/es/about-us/stockholm-declaration>

análisis del caso de la violencia ustacha es también un trabajo necesario para que no se repita, al haber dos razones históricas añadidas: Ante Pavelić —el croata pronazi que fundó y lideró la organización ustacha— murió en Madrid protegido por la dictadura de Franco (Casanova, 2020: 182) y eran sefardíes una parte de los judíos asesinados por los ustacha (Dawidowicz, 1975: 391). Además, «en otros países de Europa del Este apenas se ha realizado trabajo de memoria, el revisionismo y la nostalgia fascista han ganado fuerza desde hace unos años. En Croacia, existe una aspiración política a rehabilitar a la Ustacha» (Schwarz, 2020: 358). Trabajar la memoria es también una acción de justicia social, una acción contra la amnesia para fortalecer la convivencia en democracia. Es preciso adentrarnos en el conocimiento de los hechos históricos.

Estudio de caso: la violencia ustacha

Yugoslavia tenía una población de unos 12 millones de habitantes en 1941. Sin embargo, en 1945, un millón de esas personas habían muerto o desaparecido a consecuencia de la violencia política. De esas víctimas, unos 600.000 lo fueron en la zona controlada por los ustachas liderados por Ante Pavelić (Alegre, 2014: 192)⁴. Como suele suceder en genocidios y exterminios, más que hablar de cifras cerradas, conviene referirse, por precaución, a horquillas. En el caso de los serbios muertos, las cifras oscilan entre los 300.000 (Ramet, 2006: 402) y los 500.000 muertos (Yeomans, 2013: 214). En 1941, dos tercios de los 40.000 judíos de Croacia fueron encarcelados por los ustacha, siendo asesinados en Jasenovac y otros campos (Gutman, 2003: 268-269). No fue hasta agosto de 1942 y en mayo de 1943, por orden de Himmler, que también intervinieron los nazis con deportaciones de los judíos restantes a Auschwitz (Snyder, 2015: 262), alcanzando la mortandad del 80% de judíos croatas.

La explosión de violencia fue terrible, también en lo que respecta al formato en la que se presentó. Tan brutal llegó a ser la represión del *otro* que hasta los líderes nazis alemanes se sorprendieron de la rabia y los métodos de exterminio utilizados por los ustachas. En Croacia y Serbia, quienes exterminaron a serbios, judíos y gitanos fueron los croatas ustachas (Bauer, 2001: 65), pues los nazis solo se involucraron con el «control directo en la fase final de la liquidación»

4. Estas cifras no incluyen a las víctimas de otras violencias sectarias, como las violaciones orquestadas de mujeres, las torturas sufridas en los campos de concentración, las deportaciones, etc.

(Friedländer, 2009: 639). Hubo un total de 26 campos de exterminio, siendo Jasenovac el de peor reputación. En ocasiones, los ustachas degollaban a quienes definían como «enemigo», para después romper su cráneo a martillazos y hachazos. Otros *enemigos* eran despedazados en vida, empezando por los pies, en un proceso macabro que se prolongaba entre 20 minutos y una hora. Por paradójico que pueda parecer, no es raro que algunos jefes nazis del III Reich, al visitar esos campos de exterminio, llegaran a considerar sus propios métodos como «civilizados» (Delibasic, 2006: 231; Yeomans, 2013: 216).

En ocasiones se recuerda que la violencia política interna en los Balcanes, incluso la violencia intraserbia, ha sido muy significativa (Sachar, 2015: 246). Pero la desplegada por los ustachas constituye un caso aparte, por tratarse de la campaña más brutal contra la población civil en Europa del Este (Yeomans, 2013:

Tan brutal llegó a ser la represión del otro que hasta los líderes nazis alemanes se sorprendieron de la rabia y los métodos de exterminio utilizados por los ustachas.

228). Estamos ante un caso claro de dialéctica política schmittiana, basada en la distinción amigo-enemigo, entendida como el nivel máximo de intensidad en que puede derivar una relación (Schmitt, 2009 [1932]: 58-

59). El ministro de Interior croata Artuković popularizó esta consigna: «si no puedes matar serbios o judíos, eres un enemigo del Estado» (Dwork y Van Pelt, 2004: 295). Por ello, es preciso analizar la narrativa ustacha.

Vicisitudes del caso ustacha

Yugoslavia tuvo fama de ser un Estado artificial, resultado de complejas ecuaciones geopolíticas: una secreción más del poco afortunado Tratado de Versalles al final de la Primera Guerra Mundial. Ello contiene una parte de la verdad, pero existió otra parte formada por una capa intelectual autóctona que aspiraba a esa unidad, producto de intereses convergentes. La noción de «yugoslavismo» llegó a constituir, en positivo, uno de los principales tópicos de los años veinte del siglo xx, contribuyendo a reforzarla pensadores y políticos, tanto serbios como croatas, sin perjuicio del debate subsiguiente acerca del nivel de autonomía requerido por cada parte (Djokic, 2003: 141-145), que dificultaba el consenso.

Hay que tener en cuenta que Serbia estuvo en el lado de los vencedores en la Primera Guerra Mundial, mientras que Croacia siguió el destino del Imperio austrohúngaro. Sin embargo, para los primeros se trató de una victoria pírrica, ya que les costó, aproximadamente, la mitad de su población adulta. Por ello, Serbia veía en la unión una suerte de *premio* por su sacrificio en la guerra, además de una ocasión de oro para construir una Gran Serbia. Entonces,

¿qué réditos obtenía Croacia? Uno realmente importante, ya que el gran rival geopolítico de Croacia no era Serbia, sino Italia, situada entonces también en el bando de los vencedores. De manera que los croatas temían, sobre todo, el expansionismo italiano. En esa tesitura, el hecho de formar parte de un Estado fuerte serbocroata le ofrecía garantías de pararle los pies a los «nuevos romanos», evitando que se salieran con la suya –por ejemplo– en territorios como Dalmacia (Alegre, 2014: 194-195). Pero ese sentimiento no era el único que se extendía sobre esas tierras. El principal partido croata, el Partido Campesino Croata (PAC), siempre flirteó con la idea de generar una Croacia independiente, aunque empezó siendo posibilista al respecto (Bakic, 2018: 208-209). Tanto que, en 1925, su líder Stjepan Radić, pese a haber boicoteado la propia Constitución, aceptó formar parte del Gobierno del Reino de los serbios, croatas y eslovenos. Y no fue un caso aislado.

Entonces, si la primera lección resultante de esta investigación radica en que los serbios y los croatas no se odiaban per se y que incluso tenían intereses convergentes, ¿dónde reside el problema que dio pie a esas atrocidades? Tanto en el lado serbio como en el croata hubo quienes siguieron potenciando las diferencias de corte identitario. Aunque todos eran eslavos y todos hablaban serbocroata, entramos en la línea de fractura del cristianismo. Los croatas eran los *defensores* de la frontera católica, mientras que los serbios eran los *guardianes* del mundo cristiano ortodoxo; entre ambos, encontramos los musulmanes de Bosnia-Herzegovina (también eslavos y hablantes de la lengua común). Más tarde, Huntington (1997) tomó este ejemplo como modelo para su «choque de civilizaciones».

A partir de estas lógicas identitarias, y pese al proyecto compartido, hubo que lamentar episodios violentos desde los años veinte. Fueron puntuales, pero contundentes. Así, en 1928 un diputado serbio asesinó a tiros en pleno Parlamento a tres diputados del principal partido croata. Entre ellos estaba Radić. En esos momentos, Ante Pavelić era un diputado más, no especialmente conocido, integrado en un partido minoritario. Desde muy joven fue nacionalista y su rechazo a la inclusión de Croacia en una nueva Yugoslavia le hizo ser escéptico con el pacto constitucional surgido del impulso de Versalles. A partir del atentado se radicalizó y fundó un grupo terrorista –los *ustaci*– que, para huir de la justicia yugoslava, actuó desde el exilio (Alegre, 2014: 196-197). Eso deja claro que los ustachas no fueron creados por el III Reich: tenían vida y agenda propias, aunque elegían sus aliados en función de sus intereses.

Quizá los ustachas pactaron con fascistas y nazis por pura supervivencia, sin que necesariamente compartieran su proyecto (McCormick, 2014: 64). Pero no hay duda de que compartían afinidades ideológicas con los nazis y que estamos ante nacionalistas radicalizados. La tendencia a la radicalización fue tal que los antiguamente moderados del PAC contactaron con los terroristas ustachas en el

exilio para preparar de consuno asaltos al poder de Belgrado. Algunos expertos equiparan la relación existente entre ambas organizaciones en los años treinta con la que existió en otras latitudes entre el Sinn Fein y el IRA (Sadkovich, 1988: 58). A lo largo de la década de 1930, las declaraciones de los líderes ustachas siempre contuvieron una apología de la violencia física, empleando una narrativa especial e intencionadamente ofensiva contra «todo lo que esté podrido» y contra la «basura balcánica», refiriéndose sobre todo a los serbios (Alegre, 2014: 197 y 224, respectivamente) y los judíos (Steinberg, 2003: 30).

Convencidos como estaban de las bondades de la violencia política interna, los ustachas atentaron con éxito contra el monarca Alejandro I de Yugoslavia, en octubre de 1934, matando en el mismo acto al ministro francés de Asuntos Exteriores. Para preparar el atentado contaron con el apoyo de una organización comunista macedonia, lo que demuestra que la razón de la inquina intrayugoslava tenía poco que ver con temas ideológicos clásicos, vertebrados en torno al eje izquierda-derecha. La realidad siempre es más compleja. Esta inquina en contra de quienes llamaban «elementos extraños» (Gutman, 2003: 268), refiriéndose a serbios, judíos y gitanos, empeoró cuando los ustachas alcanzaron el poder, en abril de 1941, con la constitución del nuevo Estado croata independiente. Emplearon los instrumentos de dicho Estado para incrementar el uso de aparatos de propaganda en esa dirección, mientras reputados intelectuales croatas, como Ciro Truhelka, tildaban a los serbios de «astutos y codiciosos» (Yeomans, 2013: 209). Entonces se aprobaron normas como la Ley por la protección del honor y la sangre aria de la nación croata. El 10 de abril de 1941 se declaró la independencia de Croacia, el 16 de abril se instauró el Gobierno croata ustacha y apenas unos días después, el 30 de abril, se promulgó la primera ley antijudía, desposeyendo a los judíos de la nacionalidad croata, y el 23 de mayo se obligó a llevar la estrella amarilla con la letra Z de *Zidov* (judíos) (Rees, 2017: 259; Friedländer, 2009: 317).

En paralelo, periódicos como el progubernamental *Hrvatska gruda* se caracterizaron por denostar a los serbios, per se, indicando que solo habían traído «daño y miseria» a los croatas, que les «gustaba vivir a expensas de los otros» (de los croatas) y que, por su carácter, eran intratables (Yeomans, 2013: 210), de modo que eran tildados como gente «degenerada y enferma» (ibídem: 211). Los ustachas financiaron películas, estrenadas en prestigiosos festivales internacionales⁵, en las que se exageraban las bondades de la sociedad croata, frente a los «bandidos», «asesinos» y «saqueadores» serbios, empleando para ello imágenes falsas (artificialmente reconstruidas). Culminación de este discurso de odio,

5. Como el Festival de Cine de Venecia de 1942.

en 1942 en Jasenovac fueron asesinados 12.000 niñas y niños judíos y serbios (Friedländer, 2009: 316-317).

En 1941 los ustachas se pusieron a disposición del Eje: en un principio, de Italia, y en todo momento, hasta 1945, de Alemania. Los ustachas desarrollaron operaciones de guerrilla (sobre todo, actos de sabotaje) en beneficio de los alemanes, para facilitarles la derrota del Gobierno de Belgrado, al que a esas alturas consideraban rendido a los intereses serbios. Poco después, apostaron por el exterminio de sus «enemigos» (internos). Para ello, contaron con unos 4.500 uniformados (aunque no formaban parte de ningún ejército regular) y con unos 25.000 «ustachas salvajes» (Alegre, 2014: 205). Estos últimos, con nombre autoasignado, ejercieron las formas de violencia más extremas.

A partir de la primavera de 1941, Yugoslavia entró en una dinámica guerracivilista que no puede ser eclipsada por el hecho de que esos sucesos ocurrieran en plena Segunda Guerra Mundial. Recogiendo como testimonio el estudio desarrollado en torno a las matanzas de la localidad de Kulen Vakuf (Bergholz, 2016), se observa cómo muchos croatas aprovecharon la tesitura para eliminar las propiedades y/o las vidas de aquellos con quienes tenían contraídas deudas o, directamente, para expropiar a sus vecinos.

Hacia la construcción social del «enemigo»

Ante Pavelić nació y vivió su juventud en suelo bosnio, es decir, entre musulmanes; por lo que, lejos de odiarlos, trató de atraerlos a su causa, entendiendo que esos eslavos fueron obligados a aceptar el islam por la fuerza debido a las presiones otomanas. Insistiendo en que racialmente eran croatas (Alegre, 2014: 199), en los momentos más duros de la represión antiserbia, logró movilizar a su favor a muchos jóvenes musulmanes. Lo hizo en nombre de una supuesta «nación croata» de la que esos jóvenes ni sabían nada, ni se sentían parte (Balic, 2009): los serbios operaron como chivo expiatorio capaz de unir a croatas y bosnios.

Al enfatizar las pretendidas diferencias raciales con los serbios, los ustachas rebajaron la importancia del factor religioso. En este sentido, además de aceptar a los musulmanes, Pavelić avaló la creación de una Iglesia ortodoxa croata, a partir de 1942 (Alegre, 2014: 217), lo cual puede llamar la atención, ya que, tal como se ha explicado anteriormente, se puede suponer que la ideología de Pavelić fuera básicamente antiortodoxa. Ocurre que Pavelić se incardina más en el racismo biológico o racismo científico. Se trata de una posibilidad. Pero contiene un problema. Porque, si así era, ¿por qué odiaba a los serbios? Al fin y al cabo, no había tantas diferencias raciales, étnicas o lingüísticas. Sin embargo, los ustachas pusieron el acento en la crítica a lo serbio.

Efectivamente, el mito sobre el que se sostenía la radicalización violenta croata era antiserbio, y lo era a pesar de las dificultades para distinguir quién era croata y quién era serbio. A la identidad (única) etnolingüística se le unía el hecho de que ni todos los croatas eran cristianos católicos, ni todos los serbios eran cristianos ortodoxos; ni siquiera intentaron elaborar censos, porque eso era tarea prácticamente imposible. Tampoco existía una definición clara de qué implicaba ser «croata» o ser «serbio» y, aun así, hubo centenares de miles de muertos, lo que demuestra que formar sociedades bastante homogéneas no es una garantía de paz y convivencia. En realidad, el término «serbio» llegó a ser un «cajón de sastre» (Alegre, 2014: 209) en el que entraba cualquier individuo o colectivo que no encajara en el proyecto político deseado por los ustachas. Ello no significa que el racismo biológico fuese irrelevante en el fascismo ustacha, sino que lo

Tampoco existía una definición clara de qué implicaba ser «croata» o ser «serbio» y, aun así, hubo centenares de miles de muertos, lo que demuestra que formar sociedades bastante homogéneas no es una garantía de paz y convivencia.

contextualiza en la intersección de tres componentes: racismo biológico, racismo religioso y uso de la violencia (Gumz, 2001: 1025). En la peculiar cosmovisión de Pavelić los arios eran los croatas, ya fuesen católicos o musulmanes. Los ustachas se consideraban a sí mismos como

tales, mientras afirmaban que los serbios eran eslavos que descendían de los valacos (Yeomans, 2013: 209), un pueblo inferior, según su criterio. Al *Poglavnik* Pavelić «no le importaba la continua presencia de musulmanes o protestantes, pero los serbios y judíos tenían que convertirse, marcharse o morir» (Friedländer, 2009: 316).

Los ustachas enarbolaban la creencia de que los croatas tenían un carácter diferente del serbio⁷; así, aunque unos y otros compartían orígenes, el racismo biológico (el genotipo determina el fenotipo y el carácter cultural) lleva a ese supuesto carácter distintivo. Los ustachas tenían bastante claro que los serbios, dado su peculiar carácter, eran más propensos al comunismo, mientras que ellos eran más responsables y emprendedores (Alegre, 2014: 210). De esta forma, los seguidores de Pavelić fueron creando una narrativa ad hoc para desprenderse de sus «enemigos». Los judíos yugoslavos fueron los primeros en *desaparecer*. El hecho de que fuesen una minoría ha podido ocultar que sufrieron un genocidio, en primer lugar, a manos

6. Líder, equivalente a Führer, Duce o Caudillo.

7. Lo que se puede traducir en que los prejuicios son la base para trabajar en una política educativa de PEV.

de los ustachas y, más tarde, de los nazis. El odio a los judíos fue vehiculado con la estigmatización de ser «nómadas apátridas», de modo que de los aproximadamente 40.000 judíos que quedaron atrapados en las zonas dominadas por los ustachas apenas ninguno sobrevivió a esta vorágine (Ramet, 2006: 402; Alegre, 2014: 210-211). La comunidad gitana también fue diezmada por los ustachas. La «cuestión judía» (*Judenfrage*) y la «cuestión gitana» (*Zigeunerfrage*) condujeron al genocidio de su población a manos de los ustachas (Hilberg, 2005: 769).

Con estos acontecimientos podemos apreciar cómo los efectos de una oleada de radicalización acabaron trasladándose a los miembros de minorías a partir del efecto contagio característico de las sociedades que se deslizan por la peligrosa pendiente de la dialéctica schmittiana. Se trata de unos hechos históricos que pueden aprenderse y aprehenderse mediante la literatura como instrumento pedagógico en la PEV. Al interrelacionar historia y literatura obtenemos una base sólida para trabajar por proyectos en un programa educativo.

La literatura como diálogo para la prevención del extremismo violento (PEV)

«Antes de que el gobierno ustacha empezara a enviar sistemáticamente y en grandes grupos a los judíos de Sarajevo en apariencia a un campo de trabajo y en realidad al patíbulo más cercano, los ustachas, en uniforme y de paisano, y sus soplones y ayudantes de todo tipo recorrieron las casas judías para apoderarse del dinero y de las joyas mediante golpes, amenazas, chantajes o falsas promesas, según las circunstancias, las casas en las que entraban y las personas contra las que arremetían» (Andrić, 2008: 75).

A partir de estas líneas del *Café Titanic*, el análisis de la violencia ustacha a través de la literatura nos permite adentrarnos en los matices de las dinámicas del odio, del miedo y, en definitiva, del extremismo que desde sus rasgos superficiales es imposible conocer. «El plan de violencia y exterminio de los ocupadores se dividía en centenares de ramificaciones secundarias inesperadas» (ibídem)⁸. Ejercieron su odio y violencia extrema «cuando el gobierno ustacha se instaló en

8. Violencia y odio de los ustachas que dejan sus huellas hasta en los cementerios, hecho que se refleja en el relato «En el cementerio judío de Sarajevo» de Andrić (ibídem: 7-15).

Sarajevo y empezó a tomar las primeras medidas para llevar a cabo su plan de exterminio de serbios y judíos» (ibídem: 83).

La finalidad de acudir a la literatura como método para la PEV se centra, en un primer momento, en establecer un diálogo a partir de la observación atenta del círculo vicioso del odio, en su contexto y en relación con sus protagonistas. Para tal fin, trabajamos con relatos breves como los de Ivo Andrić⁹ cuya escritura, más allá del tratamiento realista e histórico en el contexto de la antigua Yugoslavia, nos traslada a una visión metafórica y a menudo sombría del mundo, del mundo de la opresión, el sometimiento y el sufrimiento lento (Ćatović, 2019: 397), donde «los ustachas roban y matan con facilidad» (Andrić, 2008: 87). En un segundo momento, se explica la literatura como método para la PEV con una finalidad más ambiciosa para incorporarnos en un círculo virtuoso, la de consolidar la democracia a través del cultivo de la imaginación narrativa (Nussbaum, 2005: 116-148).

A partir del relato *Café Titanic* es posible reflexionar sobre el odio, el miedo, los prejuicios y los estereotipos que van conformando una identidad, la propia y la ajena, la de un *nosotros*, la de unos *otros*, en una clara relación de amigo-enemigo contenida en la visión de que «los ustachas en su mayoría son hombres jóvenes, (...) capaces de golpear, asustar, robar, cuando hace falta, y matar» (ibídem: 98). Una identidad individual y colectiva que, en todo caso, deriva en la marginalidad de quienes, al final, no pertenecen. Estas dinámicas sobre la identidad, así como del sentimiento de pertenencia, revelan la extrañeza de los propios personajes, un revulsivo ideal para el extremismo violento. Y en ese afán de pertenencia es posible, como lectores atentos, observar cómo se enciende la chispa del odio y de la violencia extrema. Sus efectos son estridentes, pero la causa es difusa, en muchos casos casi imperceptible, nos ofusca y confunde.

El individuo ante la identidad de su pertenencia

Mento, judío sefardí de Sarajevo que regenta el *Café Titanic*, no se ajusta a lo que se espera de un judío; la propia comunidad sefardí sarajevita lo consideraba una oveja negra, un caso perdido y extraviado entre el alcohol y las borracheras. En esta obra hay un ambiente de miseria, insensibilidad, cinismo y oscura mezquindad desde la que se observa lo que ocurre en el mundo. «¿Habéis visto lo que hace Hitler con los pobres hijos de Jehová? (...) ¡También a ellos les ha

9. Premio Nobel de Literatura en 1961, «por la fuerza épica con la que ha trazado temas y descrito destinos humanos extraídos de la historia de su país».

llegado su viernes santo!» (ibídem: 81). A los asiduos de este café les une la marginación, seres que social, económica y humanamente están excluidos, viven en los márgenes de la existencia; no tienen nada contra los judíos, pero sí contra el mundo y lo que en él habita. «Mento oye sin oír. Prefiere no oír. Pero es difícil, en particular cuando se dirigen a él personalmente hombres a los que les gusta hurgar en las heridas ocultas de los otros» (ibídem: 81).

Los habitantes del café sienten curiosidad, malsana, por la identidad de Mento, ya que no logran definirlo como un auténtico judío. «¿Qué eres? (...) Yo soy capitán del gran transatlántico *Titanic*» (ibídem: 81). Quizá como un modo de evadir una identidad que te aniquila, una manera de escapar de lo que te situaría en la posición de enemigo, una primera llamada para huir del genocidio que se dirige hacia ti por el hecho de ser judío. El miedo comienza a asomar a la superficie. El miedo de la víctima que empieza a recorrer los sentidos del cuerpo. El miedo de la ciudad que poco a poco se va ensombreciendo entre todos los miedos que la habitan. Eran los primeros meses de 1941, el gobierno ustacha se instaló e inició su plan de exterminio contra serbios y judíos. El *Titanic* se fue quedando solo, vacío, todos huyendo del riesgo, «en el centro quedaba Mento, judío sin relación alguna con los judíos, solo, sin dinero, ni prestigio, ni propiedades, desnudo, mudo e impotente» (ibídem: 84). El pánico fue consumiendo física y emocionalmente a Mento, hasta que un día por la noche un ustacha llamó a su puerta.

A Stjepan Kovic, ustacha reciente, con una infancia difícil, sin encontrar el lugar que él imaginaba merecer, le atormentaba lo que opinaban los demás sobre él, «desde que tenía uso de razón sufría de una vanidad enfermiza, del deseo irresistible de ser lo que no era» (ibídem: 93). No se sentía parte de una comunidad, no conseguía provocar admiración, respeto y ser reconocido tal como él se percibía. Y aquí se puede observar la inculcación de un odio profundo hacia sí mismo y cómo este odio concreto se generalizó hacia todas las personas que le rodeaban. Se adentra en un proceso de radicalización: «Escucha las historias de otros ustachas» (ibídem: 99), «había leído las revistas ustachas que acusaban a los judíos de ser culpables de todos los males y calamidades de la humanidad» (ibídem: 108).

En abril de 1941, el ataque de alemanes e italianos a Sarajevo hizo que Stjepan volviera de su aislamiento, con todo el odio y frustración que había acumulado, «los ve expoliar los bienes serbios y judíos» (ibídem: 100). Ahora era un ustacha, quería que los demás lo vieran como un ustacha auténtico. «No tenía ni grado militar ni condecoraciones, pero era cruel y severo» (ibídem: 97). Stjepan conocía bien la ciudad, a los habitantes judíos, ya que en su adolescencia había trabajado en una papelería judía, que fue saqueada por los ustachas con la información que él había revelado. Estos sabían quiénes eran los judíos porque eran sus propios vecinos, conocían sus rituales, hábitos, costumbres y miedos. Con todo, Stjepan mantiene ese vacío de la pertenencia, no es un ustacha como los

demás y los judíos no le temen como a los auténticos. Hasta que un día, en un tono de condescendencia, los ustachas le asignan la tarea de visitar a un judío. Así llega a Mento.

Miedo y odio: un encuentro humano

En este momento se sueltan las riendas del miedo hacia el ustacha y del odio hacia el judío. Miedo y odio se encuentran en todo su esplendor y ceguera. Mas los prejuicios y estereotipos se rompen cuando Mento y Stjepan se acercan. Mento «en absoluto se parece a lo que los periódicos describen y se ve en las caricaturas: un judío parásito, rico y gordo, que chupa la sangre de la gente inocente y trabajadora de raza aria (...) Ni rastro del judío rico y arrogante que soñaba y cuya visión le incitaría y alentaría a actuar como un verdadero ustacha, a vociferar, golpear y saquear» (ibídem: 106-107). No hay ese *otro* sobre quien proyectar el asco, la culpa y la envidia de un miedo que, ante la presencia concreta de ese *otro*, se desvanece, se desconfigura (Emcke, 2017). Hay una relación intrínseca entre la emoción que destruye y, a la vez, nos constituye a los humanos, el odio, el amor y la necesidad de consuelo, de pertenencia.

La urgencia de Stjepan por expresarse en su identidad de ustacha le lleva a hurgar insistente en sus recuerdos de infancia, a ver si allí encuentra el motivo que explique su odio contra el judío. «Entonces su tía le explicó que los judíos, cuando cierran la tienda la víspera del sábado, rezan a Dios en el umbral del local para que durante la semana siguiente les envíe “clientes tuertos”, compradores torpes e inexpertos a los que se confunde y engaña con facilidad» (Andrić, 2008: 107). Esto no era suficiente, necesitaba una ira distinta, aquella que justifique sin lugar a duda la acción violenta como última medida, como necesaria. También recordaba los panfletos que se repartían en contra de los judíos, los argumentos no eran claros, «solo te convencen si ya estás dispuesto a odiar a la gente que se denomina judía y a infligirle daño» (ibídem: 108). Solo hay convencimiento cuando alguien está dispuesto a distorsionar la categoría *victima*.

Imaginar ser otro

La literatura de Ivo Andrić nos acerca, desde una mirada humana a lo concreto, a la vida de las personas. Si bien ninguno de nosotros porta la posibilidad de convertirse en ustacha (Stjepan) o en un judío yugoslavo de 1941 (Mento), la narrativa sí activa nuestra imaginación en distintos sentidos. Todas estas sendas de la imaginación parten de la raíz del ser y cuestionan nues-

tra propia idea de la identidad y de la pertenencia. Es preciso, por tanto, señalar al menos tres de sus aristas: la similitud, la diferencia y la respuesta ante la injusticia. La literatura abre la posibilidad de identificar aquello que tenemos en común con los personajes del relato, nos reconocemos en las emociones tanto de Stjepan como de Mento, así, por ejemplo, en el miedo, la desconfianza, la frustración. Y también nos diferenciamos, quizá hasta nos planteamos una respuesta distinta a esa idea de agravio, tanto real como percibida, que deriva en un escenario de violencia extrema. La lógica que parte de un entramado emocional complejo, poco a poco se va instalando en un diálogo interno que permite hablar entre las distintas partes. El diálogo es, por tanto, una de las claves en que se sustenta la PEV, legitimada por la UNESCO.

Esta conversación abre la vía para debatir sobre el odio, qué es, cómo se produce, ¿es posible detenerlo? «Observar las distintas fuentes que alimentan el odio o la violencia en un caso concreto sirve para rebatir el consabido mito de que el odio es algo natural, algo que nos viene

La literatura abre la posibilidad de identificar aquello que tenemos en común con los personajes del relato, nos reconocemos en las emociones tanto de Stjepan como de Mento, así, por ejemplo, en el miedo, la desconfianza, la frustración.

dado» (Emcke, 2017: 20). El odio como objeto de estudio¹⁰ a través de un diálogo complejo e imprescindible; en esta conversación, que parte del individuo y se extrapola a la sociedad en su conjunto, se erige también una actitud de reconocimiento. El análisis de la lógica del odio en un contexto determinado, como aquí con el caso de la violencia ustacha, nos permite, por un lado, acercarnos emocionalmente, y con menos prejuicios, a la vida de las víctimas y los verdugos; por otro lado, visibiliza un hecho histórico sobre el cuál convendría no olvidar en el debate público, ya que sin memoria tampoco podremos hablar con rigor de justicia (Mate, 2012: 104).

Aunque el estudio se centra en el caso específico de los ustachas, la literatura de Andrić va más allá, al tener la virtud de delinear, a raíz de una particularidad cultural, un universo más amplio (Ćatović, 2019: 408-409) que, por lo tanto, retrata nuestra condición humana en su relación ante el odio. «Bosnia es tierra de odio y miedo (...) Un odio que enfrenta a un hombre contra otro y luego arroja a la miseria y la infelicidad o pone bajo tierra a ambos combatientes; un

10. «Se debería analizar un día la masa de resentimientos que impulsan a la inteligencia contemporánea a desdeñar la razón, debería emprenderse una historia intelectual del odio del intelecto» (Imre Kertész, en Glucksmann, 2005: 42).

odio que como un cáncer en el organismo consume y corroe todo a su alrededor para acabar pereciendo él mismo, porque un odio así, como una llamarada, no tiene forma constante ni vida propia; es simplemente un útil del instinto de destrucción o de autodestrucción, solo existe como tal y solo hasta que su misión de exterminio total se cumple» (Andrić, 2008: 48). Al final, el extremismo violento aniquila cualquier relación humana.

Diseñar políticas con impacto social: prevención del extremismo violento (PEV)

Cuando el objetivo es el aprendizaje para la formación de una ciudadanía crítica, un proyecto educativo con estrategia antirrumores permite aunar disciplinas que se hallan en compartimientos estancos (literatura, historia, lengua, geografía, etc.) para ofrecer un enfoque global e interdisciplinario (Robinson, 2012: 270-271) a fin de que el alumnado adquiera aprendizajes competenciales¹¹ orientados a la PEV.

Herramientas para la prevención de la radicalización

Centrarnos en la PEV como política inclusiva en la diversidad es una innovación educativa. Después de haber examinado el caso histórico de los ustachas en el despliegue de una ideología política extremista violenta, así como una actuación educativa fundamentada en derechos humanos y literatura, traemos a colación su configuración mediante el diseño de las políticas públicas que lo sustentan.

A nuestro juicio, los programas de PEV deben guardar una estrecha relación con el eslabón más básico de la narrativa extremista: las ideas y sus prejuicios subyacentes. Focalizarse en ello nos permite ajustarnos en el diseño de políticas públicas de inclusión y diversidad, cuya finalidad sea la de revertir los prejuicios del radicalismo cognitivo, fundamento conducente a un posterior –aunque

11. Este proyecto educativo se implementa en la asignatura «Derechos Humanos y Literatura» en el Máster en Prevención de la Radicalización y Violencia Global de la Universitat de Barcelona. Para más información, véase: <http://www.ub.edu/mpr/es/index.html>

no ineludible— extremismo violento. Es bien cierto que no todas las personas insertas en un radicalismo cognitivo acaban transfiriendo sus ideas hacia un extremismo violento. De todos modos, ello es tan veraz como el hecho de que el extremismo violento requiere previamente el desarrollo de prejuicios y estereotipos. Por ello, cualquier política pública de prevención que se precie deberá atender acciones ante el radicalismo cognitivo. Recordemos que este, por sí mismo, ya genera polarización (Haidt y Lukianoff, 2019: 102-103) y conductas de estigmatización hacia otras personas y minorías.

Hacer frente a la dialéctica política schmittiana, basada en la distinción amigo-enemigo (Schmitt, 2009 [1932]), es un pilar de las democracias contemporáneas, si se quiere el respeto a las libertades individuales y las minorías. Si, por ejemplo, los ustachas narraban las virtudes de Croacia, ante una Serbia de «bandidos», habrá que diseñar políticas educativas y culturales que hagan frente a estas ideas de «matar serbios o judíos» y a su intrínseco prejuicio racista y antisemita. Esgrimir un estudio de caso europeo, tanto en política de memoria democrática como en política educativa en PEV, nos permite observar cómo se produce y

Los programas de PEV deben guardar una estrecha relación con el eslabón más básico de la narrativa extremista: las ideas y sus prejuicios subyacentes. Focalizarse en ello nos permite ajustarnos en el diseño de políticas públicas de inclusión y diversidad.

cómo hay que hacer frente a estos casos en Europa. Aquí nos encontramos con una de las principales carencias de las vigentes políticas públicas, ya que apenas existen estas políticas educativas proactivas porque apenas se diseña e implementa una estrategia de contranarrativa en el espacio público. Se ignora la radicalización cognitiva como problema público. Sin embargo, para ello, podríamos contribuir a hacer efectiva una reducción de los prejuicios y sendas ideas si en los centros escolares se trabajaran estos desde su concreción. Y aquí reside otra de las equivocaciones en términos de políticas públicas: el menoscabo en la eficacia de una política pública cuando esta se basa en generalidades que no aterrizan en la especificidad de cada prejuicio singular. Por ello es necesario trabajar casos concretos, como el de los ustachas.

En este estudio nos centramos en la deslegitimación de los prejuicios que discriminan y reproducen discursos de odio de cualquier índole, por lo que no nos limitamos a señalar el problema, sino que incluimos el cómo hacerle frente incorporando las herramientas de gestión pública que nos sirven para tal fin. Para ello, se toma como punto de partida la estrategia antirrumores que, en el caso de España, está presente en algunos ayuntamientos como los de Barcelona, Sabadell, Bilbao, San Sebastián, Getafe, Zaragoza, Valencia, Málaga, entre otros. Se requieren estrategias de gestión pública con impacto

social¹² y comprender qué herramientas son una garantía para conseguir unos buenos resultados. Al respecto, se traza la caja de herramientas de gestión pública del programa educativo de literatura histórica para la PEV; un programa de literatura sobre el Holocausto, el Gulag, los feminicidios y el terrorismo yihadista, que conduzca a favorecer los fines de la estrategia legitimada por la UNESCO.

El kit de herramientas de gestión pública con impacto social viene «a convertirse en un elemento central y básico para la creación de capacidades» (Manzini, 2015: 229), acorde con Nussbaum (2012: 53-55) y Sen (2009: 262-263). Para ello se adopta una «estrategia de nicho» porque produce resultados a corto plazo de calidad contrastada y pretende

Se traza la caja de herramientas de gestión pública del programa educativo de literatura histórica para la PEV; un programa de literatura sobre el Holocausto, el Gulag, los feminicidios y el terrorismo yihadista, que conduzca a favorecer los fines de la estrategia legitimada por la UNESCO.

satisfacer una necesidad social muy concreta (Ebrahim, 2020: 90-91). En nuestro estudio de caso, se trabajan las emociones políticas para hacer frente al discurso de odio, puesto que el bien común pasa a un segundo plano cuando se activa la emoción del miedo (Nussbaum, 2014:

389) y este «convierte a los adversarios de la ideología en infinitamente malvados y, por tanto, en merecedores de un castigo infinito» (Pinker, 2012: 752).

Política dialógica

Una de las herramientas más significativas de las cinco estrategias de la gestión pública es la «política dialógica» (Álvarez *et al.*, 2020), que permite conformar con mayor consenso una política pública que tiene como uno de sus objetivos lograr la legitimación de amplias capas sociales. La política dialógica persigue la participación de los diferentes actores políticos implicados. Por lo tanto, una clave es que no pueden realizarse programas que no cuenten con los colectivos afectados, partiendo de la premisa de que aprender sobre prejuicios y estereotipos a partir de un proyecto educativo que aúna literatura e historia encauza el compartir conocimientos con otros (Sigman, 2016: 264-265) y, sobre todo, con el *otro* diferente para que no devenga *enemigo*.

12. Para una versión primigenia de estas herramientas, véase Osborne y Plastrik (2000) y, respecto a este enfoque, Barzelay (2019).

Centrados en la estrategia de la capacitación, se pone énfasis en la herramienta «Gestión sobre el terreno», pues desarrolla una política pública específica como la estrategia antirrumores adaptándola a la situación de cada municipio. Para ello, en lugar de la aplicación uniformizada de una estrategia antirrumores homogeneizadora, se aconseja priorizar los rumores o estereotipos que tendencialmente proliferan más en cada zona, barrio o distrito. La estrategia antirrumores forma parte de la herramienta de «Política de inclusión social con gestión de la diversidad». Aquí cabe mencionar que los cursos de formación que se ofrecen deben contener una multiplicidad de prejuicios: antigitanismo, islamofobia, antisemitismo, racismo antiinmigración, etc.

De la estrategia de la ciudadanía, se subraya la herramienta «Ponerse en la piel del otro», que consiste en simular un escenario o recrear una situación por parte de personas que no sufren el problema público que quiere conocerse a fin de aproximarse a él. Para ello, la literatura que trata los extremismos posibilita acercarnos a las emociones y a los sentimientos de las víctimas que han visto vulnerados sus derechos humanos, permitiendo entrar en los recovecos y conocer las vicisitudes de las víctimas.

Hemos apuntado herramientas que estructuran el programa de educación de literatura histórica con la estrategia antirrumores. Es importante ver que las herramientas de gestión pública con impacto social permiten abordar el estudio de caso de los ustachas y otros de esta índole y, de este modo, canalizar la PEV mediante la literatura.

Conclusiones

La estrategia de la UNESCO para la PEV es imprescindible en el diseño de políticas públicas que buscan un impacto social en la cohesión de las sociedades europeas. El análisis de la violencia ustacha como estudio de caso nos permite identificar tres cuestiones relevantes para la concreción de la estrategia de la PEV: la histórica, la literaria y la dialógica.

Ello es así porque, según hemos comprobado a lo largo del texto, esos escenarios constituyen, para bien o para mal, el terreno de juego de cualquier proceso de radicalización cognitiva. Por esa misma razón, lo serán también de la prevención de los extremismos violentos. En efecto, los ustachas hicieron lecturas sesgadas de la historia, expresaron su relato para exagerar, más si cabe, esa narrativa (desde la literatura hasta la cinematografía), mientras renunciaban al diálogo, considerando que su postura era inequívoca y cientificista. Por consiguiente, estos tres pilares, presentes en la PEV, se constituyen no ya como una

mera posibilidad, sino como una auténtica necesidad en las políticas públicas de PEV. En este sentido, no hace falta que las identidades queden marcadas, pues inclusive en sociedades relativamente homogéneas (lengua común, vínculos familiares, etc.) pueden fructificar procesos de radicalización, a condición de la estigmatización, demonización, deshumanización y discurso de odio alentados por extremistas.

En cuanto a la vertiente histórica, se realiza un trabajo de memoria democrática. El análisis de la violencia ustacha nos recuerda un hecho real en el que se manifiesta la dinámica del odio en su versión más extrema en Europa. No obstante, este análisis no queda relegado a ese contexto histórico, sino que el diálogo literario permite reflexionar también desde el presente y de modo universal.

Por su parte, la literatura se aplica como método para hacer más cercano emocionalmente este acontecimiento. De esta manera, es posible entablar un diálogo donde la reflexión sobre las emociones es la protagonista. Así, se plantean preguntas en cuanto al odio, el miedo, la frustración, la ira y el resentimiento de aquella sociedad en la que surgió el extremismo, la violencia ustacha. La identidad, el sentimiento de pertenencia tanto individual como colectiva necesitan expresarse en el debate público de la sociedad europea en la actualidad.

La vertiente dialógica se erige como consecuencia directa de acudir a la literatura como metodología en la PEV. Entablar el diálogo es, así, una acción preventiva en sentido estricto, pues, a pesar del odio, se mantiene el reconocimiento de la igual dignidad de todas las personas. La política dialógica encuentra en este estudio un caso concreto donde se aplican y materializan las acciones de la PEV, para lograr que los derechos humanos se reflejen en la vida cotidiana de una sociedad europea cohesionada, sin cabida para los extremismos.

Referencias bibliográficas

- Aiello, Emilia; Puigvert, Lidia y Schubert, Tinka. «Preventing violent radicalization of youth through dialogic evidence-based policies». *International Sociology*, vol. 33, n.º 4 (2018), p. 435-453.
- Alegre, David. “El Estado Independiente de Croacia (NDH): encrucijada de imperios, violencias, comunidades nacionales y proyectos revolucionarios (1941-42)”. En: Rodrigo, Javier (ed.). *Políticas de la violencia. Europa, siglo XX*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2014, p. 191-239.
- Álvarez, Gemma; Aiello, Emilia; Aubert, Adriana; García, Tania, Torrens, Xavier y Vieites, Maria. «The Dialogic Public Policy: A Successful Case». *Qualitative Inquiry*, vol. 26, n.º 8-9 (2020), p. 1.041-1.047.
- Andrić, Ivo. *Café Titanic (y otras historias)*. Barcelona: Acantilado, 2008.

- Bakic, Dragan. «Milan Stojadinovic, the croat question and the international position of Yugoslavia, 1934-1939». *Acta Histriae*, vol. 26, n.º 1 (2018), p. 207-228.
- Balic, Emily. «When Croatia needs serbs: nationalism and genocide in Sarajevo, 1941-1942». *Slavic Review*, vol. 68, n.º 1 (2009), p. 116-138.
- Banerjee, Abhijit V. y Dufflo, Esther. *Buena economía para tiempos difíciles*. Madrid: Taurus, 2020.
- Barzelay, Michael. *Public management as a design-oriented professional discipline*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.
- Bauer, Yehuda. *Rethinking the Holocaust*. Harrisonburg: Yale University, 2001.
- Bergholz, Max. *Violence as a Generative Force: Identity, Nationalism, and Memory in a Balkan Community*. Ithaca NY: Cornell University Press, 2016.
- Casanova, Julián. *Una violencia indómita*. Barcelona: Crítica, 2020.
- Ćatović, Vedran. «The Small-Town Globalism of Ivo Andrić». *Journal of World Literature*, n.º 4 (2019), p. 394-410.
- Compagnon, Antoine. *¿Para qué sirve la literatura?* Barcelona: Acantilado, 2008.
- Dawidowicz, Lucy S. *The War Against the Jews, 1933-1945*. Nueva York: Bantam Books, 1975.
- Delibasic, Savo. «Varieties of Psychopathological Behaviour among the Ustashe at Jasenovac». En: Lituchy, Barry (ed.). *Jasenovac and the Holocaust in Yugoslavia*. Nueva York: Jasenovac Research Institute, 2006, p. 230-237.
- Djokic, Dejan. *Histories of a failed idea, 1918-1992*. Londres: Hurst & Company, 2003.
- Dwork, Debórah y Van Pelt, Robert Jan. *Holocausto. Una historia*. Madrid: Al-gaba, 2004.
- Emcke, Carolin. *Contra el odio*. Barcelona: Taurus, 2017.
- Friedländer, Saul. *El Tercer Reich y los judíos (1939-1945)*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2009.
- Glucksman, André. *El discurso del odio*. Madrid: Taurus, 2005.
- González Cussac, José Luis y Flores Giménez, Fernando. «Seguridad global y derechos fundamentales. Una propuesta metodológica». En: González Cussac, José Luis y Flores Giménez, Fernando (coords.). *Seguridad y derechos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 26-98.
- Gumz, Jonathan E. «Wehrmacht Perceptions of Mass Violence in Croatia, 1941-1942». *The Historical Journal*, vol. 44, n.º 4 (2001), p. 1.015-1.038.
- Gutman, Israel. *Holocausto y memoria*. Jerusalén: Yad Vashem, 2003.
- Habermas, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Trotta, 2010.
- Hilberg, Raul. *La destrucción de los judíos europeos*. Madrid: Akal, 2005.
- Hunt, Lynn. *La invención de los derechos humanos*. Barcelona: Tusquets, 2009 [2007].

- Huntington, Samuel. *El choque de civilizaciones*. Ciudad de México: FCE, 1997.
- Huster, Stefan. *Terrorismo y Derechos Fundamentales*. Madrid: Fundación Colóquio Jurídico Europeo, 2010.
- Kahneman, Daniel. *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Debate, 2012.
- Manzini, Ezio. *Cuando todos diseñan*. Getafe: Experimenta, 2015.
- Mate, Reyes. «La memoria, principio de la justicia». *Ars Brevis: anuario de la Càtedra Ramon Llull Blanquerna*, n.º 12 (2012), p. 100-110.
- McCormick, Robert. *Croatia Under Ante Pavelić: America, the Ustase and Croatian Genocide*. Londres y Nueva York: Tauris, 2014.
- Moore, Mark H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós, 1998.
- Naciones Unidas. «Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento. Informe del Secretario General». *Asamblea General de Naciones Unidas*, A/70/674 (24 de diciembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 21.11.2020] <https://undocs.org/es/A/70/674>
- Naciones Unidas. «La moderación». *Asamblea General de Naciones Unidas*, A/RES/72/129 (15 de enero de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 21.11.2020] <https://undocs.org/es/A/RES/72/129>
- Nussbaum, Martha. *El cultivo de la humanidad*. Barcelona: Paidós, 2005 [1997].
- Nussbaum, Martha. *Crear capacidades*. Barcelona: Paidós, 2012.
- Nussbaum, Martha. *Emociones políticas*. Barcelona: Paidós, 2014.
- Nussbaum, Martha. *La monarquía del miedo*. Barcelona: Paidós, 2019.
- Osborne, David y Plastrik, Peter. *The Reinventors Fielbook*. Nueva York: Jossey Bass, 2000.
- Pinker, Steven. *Los ángeles que llevamos dentro*. Barcelona: Paidós, 2012.
- Ramet, Sabrina. «The NDH: A Introduction». *Totalitarian Movements, and Political Religions*, vol. 7, n.º 4 (2006), p. 399-408.
- Rees, Laurence. *El Holocausto*. Barcelona: Crítica, 2017.
- Robinson, Ken. *El elemento*. Barcelona: Conecta, 2012.
- Sachar, Howard. *The Assassination of Europe, 1918-1942: A Political History*. University of Toronto Press, 2015.
- Sadkovich, James. «Terrorism in Croatia, 1929–1934». *East European Quarterly*, vol. 22, n.º 1 (1988), p. 55-79.
- Schmitt, Carl. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial, 2009 [1932].
- Schwarz, Géraldine. *Los amnésicos*. Barcelona: Tusquets, 2020 [2017].
- Sen, Amartya. *La idea de justicia*. Madrid: Taurus, 2009.
- Sigman, Mariano. *La vida secreta de la mente*. Barcelona: Debate, 2016.
- Snyder, Timothy *Tierra negra*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2015.
- Steinberg, Jonathan *All or Nothing. The Axis and the Holocaust, 1941-43*. Londres: Routledge, 2003.

- Sunstein, Cass (*más Simple*). Madrid: Marcial Pons, 2014.
- UNESCO. «Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura». (1945) (en línea) [Fecha de consulta: 21.11.2020] https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372956_spa/PDF/372956spa.pdf.multi.page=7
- UNESCO. «Función y responsabilidades de la UNESCO en la realización de la educación para la ciudadanía mundial y la promoción de la educación para la paz y los derechos humanos y la educación para el desarrollo sostenible». *UNESCO Consejo Ejecutivo*, Decisión 196 EX/32 (2 de abril de 2015a).
- UNESCO. «La Función de la UNESCO en la promoción de la educación como instrumento para prevenir el extremismo violento». *UNESCO Consejo Ejecutivo*, Decisión 197 EX/46 (7 de octubre de 2015b) (en línea) [Fecha de consulta: 21.11.2020] https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234879_spa
- UNESCO. «La UNESCO en acción. Prevenir el extremismo violento en todo el mundo». (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.11.2020] https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_in_action-pve_worldwide-sp.pdf
- Yeomans, Rory. «Eradicating “Undesired Elements”: National Regeneration and the Ustasha Regime’s Program to Purify the Nation, 1941-1945». En: Weiss-Wendt, Anton y Yeomans, Rory (eds.). *Racial Science in Hitler’s New Europe, 1938-1945*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2013, p. 200-236.

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica encuentra toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos. Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.



Versión impresa y digital de la revista disponibles en

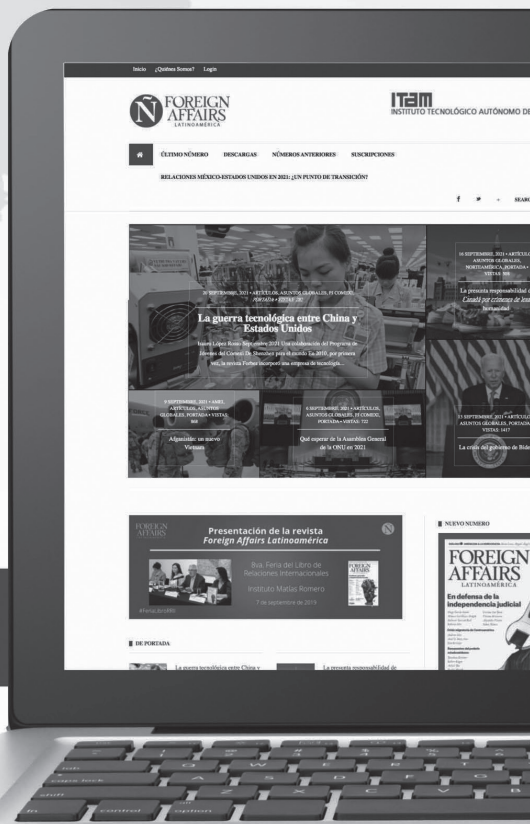
www.fal.itam.mx



Contenido gratuito y noticias en

f Foreign Affairs Latinoamérica

t @ForeignAffairsL



Reseñas de libros

Violencia política: hacia una comprensión compleja del fenómeno

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.225

Óscar Mateos

*Profesor y coordinador de Globalcodes,
Facultad de Comunicación
y Relaciones Internacionales
Blanquerna, Universitat Ramon Llull*

Daniels, Lesley-Ann y Vlaskamp,
Martijn C.

Violencia política

Tecnos, 2021
288 págs.

Conflicto, violencia o guerra se han concebido habitualmente como nociones superpuestas, generando una confusión notable que impide su adecuada interpretación. Los estudios de paz y conflictos, especialmente a partir de la obra del noruego Johan Galtung, han intentado en las últimas décadas apuntalar ciertas ideas que persiguen, precisamente, aclarar y perimetrar el significado y comprensión de dichos conceptos. En este sentido, el con-

flicto se concibe como algo diferenciado de la violencia y como una realidad inherente a la experiencia humana, y no necesariamente negativa si es gestionado sin el uso de la violencia. La violencia, Galtung popularizó, puede ser, por su parte, «directa», es decir, la manifestación visible de un enfrentamiento armado, pero también necesita de una violencia generada por las propias estructuras de un sistema determinado («estructural») o la existencia de un «sentido común» que ha ido fraguando y naturalizando una cultura de la violencia («violencia cultural») que sostiene y legitima la existencia de las otras violencias (estructural y directa).

Por su parte, en las últimas décadas la noción de guerra ha sido también aterrizada y definida a partir de la intensidad y de la letalidad de una realidad determinada, utilizando baremos y umbrales que ayudan a diferenciar los diferentes contextos entre sí. El Uppsala Conflict Data Program (UCDP), por ejemplo, una de las fuentes comúnmente utilizadas, plantea la necesidad de que un contexto provoque más de 1.000 víctimas mortales al año para ser considerado como «guerra», mientras que el resto de contextos que no alcancen

esta cifra recibirán otro tipo de nomenclaturas (por ejemplo, un «conflicto armado menor», aquellos que provocan al menos 25 cada año, pero no superan el umbral de 1.000).

A este necesario ejercicio de conceptualizar y de diferenciar aspectos que albergan características diferenciadas, cabe sumar en los últimos años otro importante debate sobre la comprensión del fenómeno de la violencia y los conflictos. Desde los años noventa, determinadas contribuciones (un ejemplo evidente fue la del periodista Robert Kaplan con su obra *The coming anarchy*, pero también una parte del trabajo del economista Paul Collier) fueron enormemente criticadas desde los estudios críticos de paz y conflictos por su carácter simplificador y esencialista. La violencia, señalaban voces críticas como la de Christopher Cramer en su obra *Civil war is not a stupid thing*, es ante todo un fenómeno político. Como fenómeno político, por lo tanto, la violencia merece ser entendida desde la comprensión del contexto histórico en el que se inserta una realidad determinada, desde el análisis multifactorial y multicausal o desde la toma en consideración de la relación entre la agencia de los actores y el peso de la estructura. La violencia, en ningún caso, señalaban estas voces críticas, debía ser interpretada como algo irracional, impulsivo o inexplicable, sino como algo profundamente complejo.

El trabajo coordinado por Lesley-Ann Daniels y Martijn C. Vlaskamp, *Violencia política*, contribuye de forma extraordinaria a todos estos debates. Sus 10 capítulos, elaborados por autoras y autores de referencia en el análisis de esta cuestión,

nos ofrecen una visión compleja, matizada y caleidoscópica y, a la vez, asequible y enormemente pedagógica, convirtiéndose así en una obra de referencia sobre la materia (se trata prácticamente de un manual) en lengua castellana. Partiendo de la definición tridimensional de Keith Krause, que entiende la violencia política como «la violencia utilizada con fines políticos, que socava y desafía el monopolio legal del Estado sobre el uso legítimo de la fuerza o que implica al Estado y su aparato represivo», el libro se estructura a partir del análisis de diferentes fenómenos que se insertan en el marco de esa definición. Así, se desglosan las nociones de «violencia masiva, genocidio y limpieza étnica» (Martin Shaw), «guerras civiles» (Laia Balcells y Martijn C. Vlaskamp), «terrorismo» (Luis de la Calle), «golpes de Estado» (Martin C. Vlaskamp), «violencia entre comunidades» (Lesley-Ann Daniels), «pandillas, crimen organizado y violencia urbana» (Miriam Bradley) y «violencia del Estado» (Abel Escrivà-Folch), y se analizan los debates sobre «la duración y el fin del conflicto» (Lesley-Ann Daniels) y las «consecuencias de la violencia política» (Marta Iñiguez de Heredia). Todos los capítulos tienen la virtud de ofrecer una exhaustiva revisión de la literatura y de los debates centrales sobre el fenómeno analizado, utilizando, a su vez, numerosos ejemplos, algunos de ellos desarrollados ampliamente como estudios de caso al final de cada capítulo.

La obra realiza al menos dos importantes contribuciones. Primero, aborda de forma clara y convincente siete formas distintas de violencia política, siguiendo

una misma estructura que ayuda a la comprensión de cada una: se define y describe el tipo de violencia política, se debaten sus posibles causas, se analizan sus dinámicas y características y, finalmente, se exponen las principales consecuencias. Segundo, los diferentes capítulos inciden en el carácter político y complejo de la violencia, aportando literatura y trabajos de referencia en cada ámbito y contribuyendo a construir así una narrativa de la multidimensionalidad que contrarreste las visiones o análisis que tienden a caricaturizar y despolitizar la violencia. El apartado que analiza el fenómeno del terrorismo, por ejemplo, pone de relieve la importancia de la «asimetría» como uno de los elementos clave para entender su naturaleza y evolución, confrontando los discursos que suelen explicarlo como un tipo de violencia indiscriminada, impulsiva e irracional.

Existen otros dos aspectos, sin embargo, que se echan de menos, si bien es cierto que los coordinadores advierten de ambos en la introducción. Por un lado, la segmentación de cada una de estas formas de violencia política es casi imposible, ya que un mismo contexto de violencia política puede albergar a su vez distintas formas y manifestaciones de esta. En un contexto de guerra como el de la República Democrática del Congo encontramos golpes de Estado, crimen organizado y violencia urbana, violencia entre comunidades y violencia del Estado. El libro no intenta, en este sentido, abordar la interrelación de estas distintas formas de violencia, explicando las causas o las consecuencias de esta compleja coexistencia de violencias. Por otro lado, aunque se advierte de que el

análisis se centra preferentemente en contextos estatales, llama la atención la escasa atención que se dedica a la dimensión transnacional y privatizada de la violencia, pero también a la creciente dinámica regionalizada de muchas de estas violencias. El papel de las empresas de seguridad privada, de las empresas multinacionales de los recursos naturales o de las diásporas, por poner algunos ejemplos, no aparece prácticamente en el análisis de ninguno de los fenómenos abordados, justificado, por otra parte, por la necesidad de acotar y de ceñirse a un espacio determinado.

Sea como fuere, *Violencia política* se postula como una obra de referencia a partir de ahora para cualquier estudioso en el ámbito de las relaciones internacionales en castellano, caracterizándose por abordar de forma sucinta, clara y exhaustiva cuestiones eminentemente complejas. Todas las preguntas que deja abiertas pueden, además, ser objeto de un segundo volumen que siga planteando y desarrollando debates y elementos de enorme trascendencia para la adecuada comprensión de los conflictos, la violencia y la paz.

La importancia de los estudios multidisciplinares en la lucha contra el terrorismo yihadista

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.228

Francisco Villacampa Megía
*Profesor de Derecho Internacional
Público y de la Unión Europea,
Universidad Abat Oliba CEU*

Marrero Rocha, Inmaculada y Trujillo
Mendoza, Humberto
Jihadism, foreign fighters and radicalization in the EU

Routledge, 2019
292 págs.

El análisis y estudio del fenómeno terrorista de carácter yihadista es siempre difícil de abordar debido a su complejidad. No debemos preterir que nos encontramos ante una forma de criminalidad que lleva desde hace algo más de 30 años amenazando el mantenimiento de la seguridad mundial, la buena relación entre civilizaciones y la viabilidad misma de los sistemas democráticos.

En la actualidad, analizando la evolución del yihadismo global, se puede confirmar que el citado fenómeno está más expandido que nunca, a pesar de que no sea un movimiento tan homogéneo debido a la división existente entre los bloques representados por Al Qaeda y la organización Estado Islámico.

Para afrontar la persistente amenaza terrorista que representa el yihadismo, son necesarios trabajos e investigacio-

nes que aborden de manera transversal y multidisciplinar tan intrincado movimiento. La monografía editada por la profesora Inmaculada Marrero y por el profesor Humberto M. Trujillo es un ejemplo de estudio multidisciplinar basado en aportaciones teóricas y empíricas. La calidad de la obra se consigue través de la pureza metodológica existente en las aportaciones de docentes y profesionales de diferentes disciplinas, entre las que destacan, la psicología, el derecho internacional, la economía y las relaciones internacionales.

El estudio se divide en tres partes principales. La primera de ellas se compone de cinco artículos. La lectura del primer capítulo posibilita conocer las denuncias que realizan sus autores de las carencias existentes en materia de investigación del fenómeno yihadista y que, según ellos, repercuten negativamente a la hora de establecer políticas adecuadas para luchar contra él; el segundo capítulo se adentra en el aspecto especialmente urbano de las prácticas que llevan a cabo los grupos yihadistas; en el tercero, su autora trata, por un lado, la problemática que han supuesto los combatientes extranjeros para muchos países europeos y, por otro, hace una valoración exhaustiva y necesaria de la efectividad de las medidas que han desarrollado los estados miembros y la propia Unión Europea (UE) para hacer frente a este peligro. Siguiendo con la lectura de la primera parte, el cuarto artículo analiza el proceso de radicalización yihadista que se ha producido en Ceuta y Melilla, con vistas a establecer políticas de prevención en lugares con

entornos «parecidos». Como corolario, en el quinto capítulo, el autor no solo lleva a cabo una importante investigación de los perfiles de los internos vinculados al yihadismo en las prisiones españolas, sino que también denuncia la obsolescencia de parte de las políticas penitenciarias actuales por no entender que el terrorismo yihadista es diferente al terrorismo que llevaban a cabo organizaciones como ETA o GRAPO.

La segunda parte de la obra consta de otras cinco investigaciones, estando las cuatro primeras enfocadas en las estrategias políticas y jurídicas seguidas por la UE, sus estados miembros y Naciones Unidas contra el fenómeno de la radicalización y el reclutamiento de combatientes extranjeros. El enfoque de esta parte es predominantemente jurídico, circunstancia que queda reflejada en las numerosas alusiones a los instrumentos jurídicos internacionales aprobados tanto en la UE como en la ONU. Asimismo, siguiendo por la senda jurídica, destacan las advertencias que realizan los autores respecto a la posibilidad de conculcar los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Entienden que no cercenar derechos y libertades es tan importante como armonizar y aproximar las legislaciones penales de los estados. El último artículo de esta segunda parte supone una interesante aportación al proponer la posibilidad de aplicar programas de justicia restaurativa no solo para prevenir, sino también para dar respuesta a los procesos de radicalización yihadista iniciados en los establecimientos penitenciarios.

La tercera y última parte de la obra se compone de tres artículos que tratan la respuesta funcional a los desafíos de la radicalización y el reclutamiento de yihadistas y combatientes extranjeros. En el primer capítulo, sus autores plantean proyectos con el objetivo de prevenir el reclutamiento, la radicalización violenta y la movilización de los jóvenes para hacer la *yihad* en Europa. Para conseguirlo, estiman fundamental llevar a cabo una detección temprana de los procesos de radicalización. Entienden que es necesario cambiar las políticas sociales que regulan la integración de los grupos de jóvenes en el entorno urbano europeo, haciendo una mención expresa a la necesidad de evitar la creación de guetos. En el segundo capítulo, se realiza una aproximación a la seguridad europea desde la óptica de la arquitectura financiera antiterrorista. En este punto, el autor efectúa una recensión de las diferentes maneras de financiación que tienen los grupos y células terroristas con el objetivo de actualizar y hacer más efectivas las políticas europeas de lucha contra la financiación del terrorismo. Hay que destacar las propuestas que plantea con el objetivo de desarrollar una inteligencia financiera específica. Para finalizar, el tercer capítulo informa de la importancia que debe tener la prevención de la radicalización en el ámbito penitenciario para conformar adecuadamente las estrategias antiterroristas en la UE y en los estados miembros. En este estudio, sus autores detallan los elementos conductores que pueden ayudar a la radicalización en las cárceles. La finalidad de sus análisis es establecer las medidas más idóneas para evitar los procesos de radicalización en prisión.

Por último, es necesario destacar que nos encontramos ante un trabajo de una calidad académica excepcional que ayudará a entender y actuar contra un fenómeno muy complejo como es el terrorismo yihadista. La obra está dispuesta de forma brillante, con una bibliografía muy completa, extraordinariamente documentada y con un hilo conductual que facilita al lector relacionar entre sí las diferentes partes de la monografía. La importancia de una investigación de este tipo es que aborda el problema del terrorismo desde un obligado prisma multidisciplinar, circunstancia que puede y debe ayudar a conformar políticas y estrategias efectivas para combatir tan letal fenómeno delictivo.

La radicalización violenta en España vista desde sus múltiples perspectivas

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.230

Ana Aguilera
Investigadora junior, Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET)

Bermejo, Rut y Bazaga, Isabel
Radicalización violenta en España. Detección, gestión y respuesta
Tirant lo Blanch, 2019
264 págs.

El libro *Radicalización violenta en España. Detección, gestión y respuesta* es fruto de una compilación de textos de autores especialistas en asuntos relacionados con la radicalización y el extremismo violento que exploran estos fenómenos aplicados al caso de España desde una perspectiva multidimensional y polifacética. Se trata la dimensión de la radicalización bajo un enfoque integral, dividido en tres bloques principales: el primero corresponde a la «Radicalización violenta en España. Diagnóstico de situación», el segundo a los «Procesos y detección» y el último a la «Respuesta a la radicalización», seguidos de una serie de casos en los que se pone en práctica la teoría anteriormente expuesta. Así pues, la obra se basa en una multitud de atributos que permiten conocer desde las circunstancias por las que se incurren en estos procesos de radicalización violenta hasta la amenaza del fanatismo terrorista que se ha

hecho notar en numerosas ocasiones a lo largo de buena parte de la geografía española.

A lo largo de esta obra sobre el extremismo en cualquiera de sus expresiones y manifestaciones se aportan datos y análisis que permiten al lector conocer cuáles son las principales tendencias que emergen en torno a la problemática de la radicalización violenta, la importancia de los vínculos sociales o la realidad socioeconómica, el grado ocupacional y educativo o el creciente rol de las plataformas digitales sobre este fenómeno. La información se ofrece de una manera cercana e ilustrativa a fin de dilucidar hasta qué punto España sufre un desafío de este tipo de manifestación de la violencia en sus expresiones más extremas.

De esta manera, los capítulos desgranar desde distintas perspectivas la radicalización violenta y el extremismo, identificando las tipologías, niveles, causas, espacios de radicalización y repercusiones que este tipo de fenómeno tiene tanto para los propios individuos como para el resto de la sociedad española en su conjunto. Uno de los principales retos que se aborda reside principalmente en explicar cómo no es posible tratar al fenómeno de la radicalización violenta como una consecuencia de un único factor o causa, sino que más bien debe hacerse como una especie de epidemia compuesta por varios factores que contribuyen a que el riesgo de infección aumente en función de a qué nivel esté expuesto el individuo sujeto de radicalización. Otros retos que se discuten en la obra son el extremismo violento a nivel psicosocial, la interacción

del fenómeno del terrorismo con las diferentes dimensiones socio-tecnológicas a la hora de reclutar en la nueva era digital, la respuesta antiterrorista frente a la radicalización en los centros penitenciarios o los crímenes de odio hacia colectivos minoritarios y la diversidad social y cultural, reforzando el papel del Estado en la protección de estos colectivos.

En esencia, es un magnífico e innovador trabajo de análisis e investigación que introduce al lector los diferentes fenómenos que suceden en nuestro día a día en torno al proceso de radicalización violenta. Los diferentes autores de los capítulos no escatiman esfuerzos en abordar las numerosas incógnitas que rodean a la radicalización violenta, para las cuales con frecuencia se ofrecen respuestas excesivamente simplistas.

Asimismo, a lo largo del estudio, se hace un énfasis especial a los radicalizados musulmanes, examinando las problemáticas en torno a su proceso de radicalización y extremismo que, entre otros factores, se basan en la falta de integración percibida de las segundas generaciones y en la predominancia de un sistema de valores en el que ciertos colectivos no terminan de sentirse incluidos. Si bien se destaca especialmente el carácter multifactorial, multidimensional y global de la intolerancia como elemento que propicia la radicalización que conduce al extremismo violento, también se mencionan de manera particular los recursos de los que dispone la tolerancia como contraparte de esta problemática y como antídoto a la radicalización violenta, presentándola como

conducta de referencia. Ello, siendo el eje central sobre el cual se basa la capacidad de respuesta a nivel sociopolítico e institucional, quizá requiera de una mayor atención y elaboración. En este sentido, también se detalla el rol del Estado como factor decisivo en la realidad poliédrica del extremismo violento, sin desarrollar desde un ámbito más profundo hasta qué punto puede favorecer o no la respuesta del aparato institucional a los procesos sociológicos que conducen al extremismo en sus formas más desafiantes, cuáles son los factores que conducen de un paso inicial de radicalización al paso final de uso de la violencia o cómo puede influir que cierta parte del imaginario político aliente, comparta o incorpore la retórica del extremismo violento, sean cuales sean sus inclinaciones ideológicas.

En esa misma línea, la obra dedica una serie de apartados a explorar el desarrollo que se ha producido en torno a las estrategias contra la radicalización violenta tanto a nivel español como desde las instituciones europeas. Sin embargo, al respecto cabría esperar una mayor incisión y elaboración sobre las otras formas de radicalización que no se dan a nivel yihadista, volviendo otra vez a la radicalización desde la orientación política. Si bien es cierto que esta última forma de radicalización se analiza en uno de los capítulos del estudio, no se desarrolla mucho más ampliamente en el resto de las secciones que componen la obra. Finalmente, sería adecuado un ejercicio de coordinación entre los diferentes apartados que englobara premisas similares en cuanto a la caracterización de los

individuos que discurren en comportamientos radicalizados: mientras una de las aportaciones dice que obedece a una especificidad de factores que influyen en este proceso de violencia, los autores de otras inciden precisamente en descartar una serie de factores únicos como premisa universal para la identificación de este tipo de individuos en el ecosistema del extremismo violento.

En resumen, el libro *Radicalización violenta en España. Detección, gestión y respuesta* es un buen ejercicio de compilación de los diferentes procesos de radicalización violenta que se sucede en el territorio español, en el que se ofrece reflexión y análisis sobre el sentido social hacia el cual podría virar en nuestro país.

Prevención de la radicalización y desradicalización como herramientas al servicio de la seguridad

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.233

Alfredo Crespo Alcázar
Profesor, Universidad Antonio de Nebrija y Universidad Internacional de Valencia

Marrero Rocha, Inmaculada. Soldados de terrorismo global. Los nuevos combatientes extranjeros

Tecnos, 2020
216 págs.

Gómez, Ángel y Vázquez, Alexandra. Extremismo, radicalización violenta y terrorismo

Sanz y Torres, 2020
304 págs.

Cuando se estudia un fenómeno tan complejo como es el terrorismo resulta obligatorio acudir siempre a autores y manuales en los que el rigor no deje espacio a los tópicos y lugares comunes. Sin duda alguna, los dos libros que analizamos a continuación cumplen con creces este requisito. Al respecto, Inmaculada Marrero propone una obra que consta de ocho capítulos en los que relaciona con criterio conceptos propios del derecho con otras partes en las que la historia y la ciencia política constituyen las disciplinas de referencia. El resultado es un todo coherente y bien estructurado.

Desde una perspectiva más particular, destaca la complementariedad de los

temas abordados, combinando los más generales (la evolución del terrorismo de local a global) con algunos más específicos (la relación creciente entre terrorismo y criminalidad organizada, la narrativa utilizada por la organización Estado Islámico para reclutar, etc.). Asimismo, debe ponerse en valor las abundantes fuentes bibliográficas empleadas. Esta solidez científica certifica el rigor metodológico de la autora y le capacita para realizar una serie de observaciones sobre cómo han encarado hasta la fecha los estados y las organizaciones supranacionales la amenaza que supone el terrorismo.

Por su parte, Ángel Gómez y Alexandra Vázquez coordinan una obra coral en la que intervienen autores de varias disciplinas académicas (psicología, sociología, criminología, etc.). Este rasgo es fundamental porque refleja la complejidad del objeto de estudio analizado. El trabajo de campo y la riqueza de las fuentes provoca que, tras la lectura de *Extremismo, radicalización violenta y terrorismo*, determinados prejuicios y tópicos desaparezcan, por ejemplo, aquel que asocia la radicalización con la tenencia de alguna enfermedad mental. Sobre esta última cuestión, Luis de la Corte sentencia que «en cuanto a sus características psicológicas las más destacadas son la diversidad respecto a los atributos o rasgos de personalidad de los individuos radicalizados, y la ausencia de indicios sobre enfermedades mentales graves en la mayoría de los sujetos» (p. 77).

Inmaculada Marrero se centra en un caso de estudio oportuno, los combatientes terroristas extranjeros (cuya definición canónica nos aporta, citando para ello la empleada por la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2014).

Estado Islámico suscitó un atractivo sobresaliente, una de cuyas traducciones inmediatas la constituyó el hecho de que miles de ciudadanos europeos (así como de otros enclaves regionales) viajaran a Siria e Irak para integrarse dentro la citada organización terrorista, tras llevar a cabo previamente un proceso de radicalización. Se trató de un éxodo de una magnitud desconocida hasta entonces que tuvo como punto de partida el año 2012 y que, además, aportaba una particularidad que explican Atran, Hamid, Vázquez y Gómez: «el reclutamiento a menudo implica reclutar grupos de familiares, amigos y compañeros de viaje de lugares específicos» (p. 168).

Por tanto, resulta obligatorio preguntarse a qué se debió este fenómeno de doble cara (radicalización y combatientes terroristas extranjeros). Como respuesta, la obra coordinada por Gómez y Vázquez enumera varios factores complementarios: deseo de pertenencia a un grupo, lograr un determinado estatus social o tomar a mujeres como esclavas sexuales. No obstante, como ya hemos indicado, antes de que estos *foreign fighters* se trasladaran a Siria e Irak realizaron un proceso de radicalización, susceptible de descomponerse en diversas etapas sucesivas en el tiempo. Humberto Trujillo, Roberto Lobato y Manuel Moyano las sintetizan en las siguientes: identificación del individuo con entornos críticos; captación del individuo en desequilibrio anímico; sometimiento psicológico con el fin de que el individuo adopte una actitud de vida radical e inflexible en pensamientos y conductas; adoctrinamiento ideológico de corte político y religioso; aplicación de estrategias tendentes a que justifique la violencia; adiestramiento

para el ejercicio de la violencia, y, finalmente, apoyo logístico para la ejecución de acciones violentas (págs. 120-121). Por su parte, Inmaculada Marrero define este fenómeno en los siguientes términos: «el proceso de radicalización violenta conlleva un cambio de actitud que experimenta un individuo y que le lleva a justificar, defender y, en definitiva, asumir como legítimo el uso de la violencia para conseguir objetivos políticos mientras que por reclutamiento entendemos los mecanismos y vías a través de los cuales una organización consigue miembros o simpatizantes activos» (p. 58).

En íntima relación con la idea anterior, el desarrollo de las tecnologías de la comunicación ha facilitado tanto que los procesos de radicalización acorten sus tiempos como que el perfil de quien los lleva a cabo sea muy diverso. En claro contraste con lo que acontecía en épocas no excesivamente pretéritas, Amalio Blanco y Rubén Blanco subrayan que «pocos terroristas suicidas tienen una educación religiosa tradicional; más aún, diversos estudios muestran que la mayoría de los miembros de Al Qaeda recibieron una formación de “college”, que dicha educación eran mayormente una educación laica, y que la ingeniería y la medicina eran las profesiones más frecuentes en Al Qaeda» (p. 63).

Asimismo, también se han detectado notables cambios respecto a los espacios físicos en los cuales se lleva a cabo esa radicalización, cobrando máxima importancia en la actualidad las prisiones, un escenario en el cual muchos de los reclusos que resultan adoctrinados y en última instancia reclutados no habían tenido relación previa con el terrorismo sino con la criminalidad organizada. Para De la Corte: «los discursos y narrativas

religiosas propagadas por predicadores y reclutadores yihadistas ofrecen argumentos que se encuentran perfectamente alineados con las necesidades y aspiraciones adquiridas por muchos delincuentes, mostrándoles por un lado un posible camino para redimirse de sus malas acciones, y legitimándoles por otro lado para continuar desarrollando sus actividades criminales, o aprovechar sus destrezas delictivas, como una forma de contribuir a la causa yihadista» (p. 93).

Con todo ello, podríamos pensar que, una vez abortado notablemente el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros (debido sobre todo a la puesta en marcha de Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) y expulsada la organización Estado Islámico de Siria e Irak, los problemas de seguridad vinculados a la consolidación del autodenominado Estado Islámico desaparecerían por completo. Nada más lejos de la realidad. En este apartado ambas obras aportan reflexiones alejadas de la retórica con las que nos anuncian la persistencia de una amenaza que tiene múltiples formas y manifestaciones.

En efecto, la profesora Marrero enfatiza que el atractivo de la ideología de la organización Estado Islámico entre amplios sectores de la población occidental no solo se mantiene inalterable, sino que también podría verse alentado por el rol que desempeñan los combatientes terroristas retornados a sus países de origen. Por su parte, Atran, Hamid, Vázquez y Gómez consideran que «una fuerza militar abrumadora de una gran coalición de naciones ha destruido, al menos aparentemente, la base territorial de Estado Islámico en Oriente Medio. Pero como Estado Islámico es más un síntoma

que una causa de la fragmentación política y la agitación social en el mundo árabe sunita y más allá, es poco probable que esto pueda haber sido suficiente para acabar con la amenaza yihadista» (p. 161).

Profundizando sobre esta cuestión de los retornados como amenaza para la seguridad, hay que señalar que durante su estancia en Siria e Irak han adquirido conocimientos sobre el manejo de explosivos (lo que les faculta para perpetrar atentados de mayor letalidad) y, sobre todo, tienen capacidad para adoctrinar, radicalizar y reclutar, al ser considerados modelos de referencia entre determinados colectivos. Así, nos hallamos ante un desafío y la comunidad internacional ha respondido con una ingente producción legislativa en la que se observa un mayor protagonismo del enfoque preventivo frente al de carácter reactivo que había primado en los años precedentes.

Cuando analizan esta última cuestión, ambas obras aportan una visión realista y constructiva. Realista porque rechazan la infalibilidad de las políticas de prevención de la radicalización y de los programas de desradicalización. Como advierten Gómez y Vázquez en el prólogo de su obra, hasta el mes de diciembre de 2019, 24 personas fueron asesinadas por individuos que habían participado en programas de desradicalización. Además, estas políticas públicas varían de un país a otro y sobre ellas siempre permea un déficit de recursos económicos. En lo relativo a Europa, Inmaculada Marrero recuerda que, hasta hace relativamente poco tiempo, solo Alemania, Dinamarca o Suecia contaban con programas de desradicalización que se habían aplicado al terrorismo de extrema derecha y al de extrema izquierda

da. Asimismo, aunque la UE aprobó la Estrategia Europea contra la Radicalización, en esta materia sus competencias son subsidiarias. No obstante, la Comisión Europea ha desarrollado una gran labor mediante la Radicalisation Awareness Network.

En lo que alude a la parte constructiva, los programas de prevención de la radicalización han evitado que se hayan producido algunos atentados, si bien resulta complejo medir el número de muertes que han evitado. Por tanto, tan importante es la prevención como trazar expectativas razonables, un aspecto que resaltan Gómez y Vázquez, añadiendo que «algunos autores consideran que la desvinculación, entendida como la renuncia al uso de la violencia para alcanzar los fines, puede ser un objetivo más viable que la absoluta desradicalización» (p. 11), en tanto en cuanto esta última constituye «un proceso fundamentalmente de carácter cognitivo que conlleva la decisión de abandonar las acciones violentas, el desarrollo de una mayor confianza en las instituciones del Estado y el deseo de formar parte de la sociedad, rechazando las creencias no democráticas» (p. 152).

En definitiva, dos obras necesarias que abordan con rigor académico un fenómeno tan complejo como es el terrorismo, una de las principales amenazas transnacionales que encaran en la actualidad sociedades, gobiernos y organizaciones internacionales. A partir del análisis de actores particulares (combatientes terroristas extranjeros) y conceptos concretos (radicalización, desradicalización, extremismo), el lector encontrará tanto explicaciones teóricas como propuestas de resolución alejadas en todo momento del cortoplacismo.

Presidentes empresarios en América Latina: interés particular versus interés general

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.236

Lucia N. Converti
Investigadora, Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG)

Nercesian, Inés Presidentes empresarios y estados capturados. América Latina en el siglo XXI

Teseo, 2020
243 págs.

El libro *Presidentes empresarios y estados capturados. América Latina en el siglo XXI* de Inés Nercesian fue publicado en Buenos Aires en 2020. La obra analiza un fenómeno relativamente reciente en América Latina como es el acceso de las élites económicas a la Presidencia. Para ello, estudia y compara ocho casos nacionales de presidencias ejercidas por grandes empresarios locales, o por aquellos que actuaron como representantes de estos intereses, que tuvieron lugar en la región durante el siglo XXI.

La hipótesis principal del libro es que el acceso a la Presidencia de esta segunda generación de empresarios neoliberales representa una nueva forma de captura del Estado y que esta responde a la etapa más reciente de desarrollo del modelo de acumulación neoliberal caracterizada por la concentración, financiarización, internacionalización y diversificación productiva

de los grandes conglomerados dispuestos a ejercer el poder del Estado y disputarlo con las élites estatales sean estas de derecha o progresistas.

Bajo esta premisa, se presenta, desde una perspectiva sociohistórica, la formación y transformación de los grupos económicos durante el desarrollo de los distintos modelos de acumulación en cada país, desde la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) hasta el Gobierno que es objeto de análisis. La autora utiliza las categorías de análisis utilizadas por Cardoso y Faletto (1969) y distingue entre aquellos países que se caracterizan por tener estados fuertes y haber tenido una industrialización temprana como Argentina, Brasil y México, y aquellos cuya industrialización fue tardía y sus estados son débiles como en Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay, Perú.

A continuación, se analiza el desembarco de estos empresarios en la política. Para ello, Nercesian divide los casos entre aquellos que constituyen «estados en disputa» y aquellos que marcan un cambio, pero en la continuidad neoliberal. En este sentido, estudia las características del sistema político y de partidos de cada país que permite que cada uno de estos empresarios, por distintos medios, alcance la popularidad suficiente para ser elegido presidente. También, a partir de entrevistas a diversos funcionarios e investigadores, fue conformando el perfil de cada presidente, hecho que le permitió identificar sus semejanzas y diferencias.

Luego, se estudia la conformación de los gabinetes y se caracteriza sobre el perfil de los ministros y las ministras de

Gobierno. Si bien el proceso de formación de los gabinetes es diverso entre países, y equiparable en este sentido con la forma en la que llegaron los presidentes al poder, la referencia grandilocuente que hicieron sobre los gabinetes en cada Gobierno fue una característica común y destacable. En este sentido, el libro presenta un análisis de datos cuantitativos, sobre la base elaborada por el Observatorio Electoral de América Latina (OBLAT), del perfil de cada funcionario que participó de los distintos gobiernos estudiados. Esto le permitió llegar a conclusiones determinantes sobre el perfil común de los gabinetes en los ocho países y su relación con el proceso económico y político que se estudia.

Para concluir, la autora hace un balance del resultado de estas experiencias de gobierno y se pregunta sobre las posibilidades de que este fenómeno se repita en la coyuntura reciente. Destaca la posible aplicación de estrategias híbridas entre el perfil de empresario y el político para acceder a un nuevo Gobierno e identifica por otro lado aquellos casos en los que el acceso al poder de forma directa del empresario permitió un avance en la captura del Estado.

En síntesis, a partir del estudio cualitativo y cuantitativo de cada caso, la autora avanzó en una investigación pormenorizada sobre las circunstancias histórico-económicas, políticas y sociales que permitieron el acceso de estos presidentes empresarios al poder, su perfil y el de los gabinetes que los acompañaron.

Si bien el análisis parte de cada caso, se constata la referencia a un proceso regional y hasta global de cómo se desarrolla el

capitalismo a través del poder de las corporaciones y cómo convive con una consideración, diversa por país y dinámica en cada sociedad, de lo que es la democracia.

En esta nueva etapa de desarrollo capitalista, el poder que alcanzan los grupos económicos habilita la búsqueda del control directo del Estado en manos de quienes «saben hacerlo». En este sentido, el trabajo logró evidenciar la existencia de una nueva generación de empresarios formada en su mayoría en Estados Unidos y en carreras de la rama económica, así como una generación de CEO y tecnócratas en su mayoría de igual formación, con más o menos influencia de organismos financieros internacionales, y *think tanks* de derecha, que, dada una fuerte reivindicación democrática a nivel regional, recurren a una nueva forma de control del Estado sin intermediarios y que disputa el poder con la élite política instalando en la sociedad la necesidad de un cambio.

Sin embargo, el interés particular que promueve la lógica empresarial se expresó claramente en estos gobiernos a partir de las múltiples denuncias a presidentes y funcionarios por conflicto de interés entre las funciones públicas y sus intereses corporativos, así como en los comprobados actos de corrupción.

Igualmente, este esquema no solo chocó con la élite estatal, los políticos y funcionarios públicos de carrera, sino también con el interés general que se expresa en la calle y en las urnas. En este sentido, la gestión empresarial contrasta con la democracia real; en algunos países los presidentes no fueron reelegidos, en otros quebraron la democracia para consolidar el modelo y

en otros el interés empresarial alcanzó un acuerdo con la élite estatal para mantener una democracia aparente.

Como concluye la autora, la disputa continúa y la hibridez entre el poder empresarial y la política parece una estrategia permeable para volver a acceder al poder en algunos países. Sin embargo, en Chile, si bien esta estrategia funcionó para que Piñera fuera reelegido, la contradicción se acentuó y derivó en un proceso constituyente que pretende reforzar la democracia.



ARQUITECTURA / URBANISMO /
DISEÑO



LITERATURA / LIBROS



ARTE



PENSAMIENTO / POLÍTICA



ARTES ESCÉNICAS



CINE / FOTOGRAFÍA /
AUDIOVISUAL



CRÍTICA DE LA CULTURA



MÚSICA



CIENCIAS SOCIALES / FILOSOFÍA /
HISTORIA



arce ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3. 2º Izda. 28010 Madrid (España) | Tel.: 34 91 308 60 66 | Fax: 34 91 310 55 07 | E-mail: secretaria@arce.es

www.revistas culturales.com | www.quioscultural.com | www.arce.es

REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS
128 SEPTIEMBRE 2021

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Durante las dos últimas décadas, Europa se ha enfrentado a tres desafíos de seguridad: el incremento del terrorismo autóctono (home-grown terrorism), el fenómeno de los combatientes extranjeros y el aumento de la extrema derecha violenta. Ante este escenario, varios países europeos han desarrollado diversas políticas públicas y estrategias cuyo objetivo es la prevención del extremismo violento (PEV). El número 128 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals pretende analizar este fenómeno y formular unas primeras respuestas a la pregunta general de investigación: ¿Es la PEV un pilar de las políticas antiterroristas o constituye un nuevo paradigma de acción contra el extremismo violento?

