

Capítulo cuarto

¿Qué pueden hacer los Estados europeos para frenar la radicalización yihadista?

Luis de la Corte Ibáñez

Resumen

Este capítulo se ocupa de las políticas a desarrollar desde Europa con vistas a prevenir y contener las dinámicas de radicalización violenta promovidas por el Dáesh, entre otros actores yihadistas. El trabajo comienza recordando brevemente las directrices generales de política antiterrorista europea. A continuación, se procura responder sucesivamente a tres preguntas fundamentales. En primer lugar, ¿cuáles han sido los elementos más relevantes y característicos de los planes de contrarradicalización elaborados por los Estados miembros de la Unión Europea? En segundo lugar, ¿por qué los esfuerzos realizados hasta la fecha no han logrado prevenir el extremismo violento de inspiración religiosa? Y, por fin, ¿cuáles son las vías principales a desarrollar en los próximos años para frenar la radicalización yihadista en Europa y más allá? Finalmente, el capítulo culmina con unas reflexiones generales sobre la relación a establecer entre los planes de contrarradicalización y las medidas «duras» de las políticas antiterroristas.

Palabras clave

Radicalización violenta, extremismo, contra radicalización, antiterrorismo, prevención, yihadismo, Dáesh, Estado Islámico, Europa.

Abstract

This chapter focus on the policies aimed at preventing the dynamics of violent radicalization promoted in Europe by the Dáesh, among others jihadist actors. After a brief review of the general guidelines of the 2005 EU Counter terrorism Strategy, we try to answer three fundamental questions. First, which are the main elements in the european approach to counterradicalization? Second, why that approach have failed to restrain violent religious extremism in european countries? Third, what are the main tasks to develop in the future in orden to contain jihadist radicalization in Europe and beyond? Finally the chapter also offers some reflections on the relationship between counter- radicalization actions and «hard» measures in counter-terrorism.

Key words

Violent Radicalization, extremism, counter-radicalization, counter-terrorism, prevention, jihadism, Daesh, Islamic State, Europe.

Introducción

Desde finales del siglo pasado Europa se ha visto expuesta a varias oleadas de terrorismo yihadista. Si la responsabilidad por la primera de ellas recayó sobre una organización argelina, el Grupo Islámico Armado (GIA) y las siguientes fueron promovidas por Al Qaeda, la última oleada en la que se inscriben los atentados perpetrados en París y Bruselas entre noviembre de 2015 y marzo de 2016, fue obra del Dáesh. Al promover tales ataques los líderes de esa organización pretendían demostrar que Europa estaba a su alcance como seguía estándolo para Al Qaeda, cuya filial yemení ya había conseguido atentar en la capital francesa varios meses atrás, en enero de 2015. Mientras los nombres cambian y surgen nuevos referentes, el terrorismo internacional sigue amenazando la seguridad de Europa y Occidente. Y ello solo es posible porque las corrosivas ideas que dieron un primer impulso al proyecto de una yihad global continúan vivas, sin dejar de propagarse en múltiples direcciones, a través de toda clase de fronteras.

Ayer era Al Qaeda quien lideraba el proyecto de una yihad global y hoy lo hace el Dáesh. Pero líderes y organizaciones no cuentan más que el movimiento del que forman parte, ni que las dinámicas de radicalización que esos actores contribuyen a impulsar, a fin de asegurar la pervivencia de su causa y la suya propia. Pues aunque los líderes mueran o las organizaciones flaqueen si esas dinámicas continúan activas la amenaza también lo hará. Por tanto, la moraleja a extraer es clara: ninguna estrategia contra el Dáesh será completa si no ataca también su bien acreditado potencial de radicalización. Y, desde luego, lo que vale para el Dáesh habrá de aplicarse igualmente para la lucha contra cualquiera de sus compañeros y competidores en la senda yihadista.

El presente capítulo aborda el desafío que la radicalización violenta de inspiración yihadista plantea a Europa. Así, aunque no olvidemos que tratamos con una amenaza global nos ocuparemos de las políticas de contraradicalización a promover por los Estados miembros de la Unión Europea, España entre ellos, con el exclusivo auxilio de sus propias capacidades. Para ello, tras enmarcar el problema dentro de las directrices generales de política antiterrorista europea, se describirán los aspectos más característicos de los planes para luchar contra la radicalización violenta elaborados hasta la fecha en la Europa comunitaria. A continuación se discutirán las limitaciones y problemas asociados a esos enfoques todavía vigentes, para pasar luego a desarrollar una lista de propuestas de mejora. Por último, el capítulo se cierra con unas reflexiones generales y de cara al futuro acerca de la relación entre las acciones destinadas a prevenir la radicalización yihadista y aquellas otras que definen la dimensión «dura» de las políticas antiterroristas.

La prevención de la radicalización como pilar de la lucha contra el yihadismo

Puestos a diseñar un plan para contrarrestar las dinámicas de radicalización que surten de militantes, colaboradores y simpatizantes al Dáesh y otras organizaciones y grupos yihadistas conviene empezar advirtiendo que las líneas de acción a considerar que han de incluirse en un modelo estratégico más amplio. Un primer referente a este respecto puede encontrarse en la Estrategia Europea de Lucha contra el Terrorismo, aprobada en Bruselas en diciembre de 2005¹.

Como es bien conocido, dicha estrategia fue definida sobre la base de cuatro pilares u objetivos: «prevenir» la formación de nuevas vocaciones terroristas; «proteger» a personas e infraestructuras del riesgo de posibles atentados; «perseguir» a los responsables de actividades terroristas para conducirlos ante la Justicia; y «responder» adecuadamente a los atentados, minimizando su impacto y prestando la mejor atención posible a sus víctimas.

Significativamente, el nuevo enfoque otorgó un lugar prominente a la prevención, colocado el primero en el orden de exposición de los cuatro pilares. De hecho, casi simultáneamente a la elaboración de la estrategia antiterrorista europea, el 24 de noviembre de 2005, Bruselas anunció la aprobación de otro plan más específico para «combatir la radicalización y el reclutamiento terrorista»². Dicho documento venía a integrar parte del enfoque y los elementos previamente incluidos en la estrategia de contrarradicalización pionera entre los Estados miembros de la Unión, promovida desde 2003 en adelante por el Reino Unido³, a la que le seguirían otras, como las de Holanda (2007), Dinamarca (2009), Noruega (2011), entre otros países, hasta llegar a la versión española⁴, el *Plan Estratégico de Lucha contra la Radicalización Violenta*, aprobado por el Consejo de Ministros en enero de 2015⁵. Más

¹ Consejo Europeo, *Estrategia Europea de Lucha contra el Terrorismo*, Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.

² Consejo de la Unión Europea, *Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento Terrorista*, Bruselas, 14347/05 JAI, 24 de noviembre de 2005.

³ Las sucesivas versiones de la estrategia contraterrorista británica CONTEST pueden consultarse en: <https://www.gov.uk/government/publications/counter-terrorism-strategy-contest>; para acceder a la estrategia específica sobre prevención de la radicalización, véase: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf.

⁴ Existen distintos análisis comparados de varias de las estrategias citadas: Jordán, Javier. «Políticas de prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, n.º 11-05, pp. 5-25, 2009; Carbonell, Elisenda A. «Contrarradicalización en la Unión Europea, Reino Unido, Holanda, Dinamarca y Noruega», en Joan Anton Mellón (ed.) *Islamismo yihadista: radicalización y contrarradicalización*, Valencia, Tirant lo Blanc, pp. 2011-235, 2015.

⁵ Ministerio del Interior. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/plan-estrategico-nacional>.

recientemente, otros planes preventivos más o menos semejantes han sido elaborados en Norteamérica, tanto en Canadá como en Estados Unidos (en este caso sustituyendo la expresión radicalización violenta por la de «extremismo violento»)⁶.

Los modelos convencionales de contrarradicalización

En combinación con una ingente bibliografía académica acumulada en los últimos años⁷, las estrategias antes mencionadas conforman los modelos de contrarradicalización propuestos y aplicados hasta la fecha en Europa. Aunque este no sea el lugar para un análisis exhaustivo de esos modelos, sí convendría señalar algunas de sus características comunes o más destacadas. En concreto, las referentes a su concepción sobre los procesos de radicalización violenta y las prioridades de actuación al respecto.

Presupuestos básicos sobre los procesos de radicalización

Dentro del ámbito europeo se han elaborado varios informes oficiales que aportan una visión general sobre la naturaleza de los procesos de radicalización. Aunque la comparación de esos trabajos revela ciertas diferencias atribuibles a las circunstancias políticas, culturales y legislativas y el contexto de seguridad de cada país⁸, también puede reconocerse una concepción común y una serie de supuestos compartidos cuya influencia ha sido patente. Un primer documento de referencia a ese respecto es el informe elaborado por un grupo de expertos anteriormente creado por la Comisión Europea y que recibió su aprobación en mayo de 2008⁹, cuyas principales ideas de consenso pasamos a exponer:

1. La expresión «radicalización violenta» trata de designar un proceso de socialización (y, debería añadirse, cambio biográfico y psicológico) que

⁶ Gobierno de los Estados Unidos, «Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism in the United States». Disponible en: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/empowering_local_partners.pdf. Gobierno de Canadá, «Building Resilience Against Terrorism». Disponible en: <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rsln-cgnst-trrrsm/index-en.aspx>.

⁷ Para una visión de conjunto sobre los estudios sobre radicalización violenta y contrarradicalización puede verse: Schmid, Alex P. «Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review», *International Centre for Counter-Terrorism*, La Haya, 2013; Antón Mellón, Joan (ed.) *Islamismo yihadista: radicalización y contrarradicalización*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

⁸ Un análisis de estas diferencias puede encontrarse en Vidino, Lorenzo y Brandon, James, «Countering radicalization in Europe», *International Centre for Study of Radicalisation*, Londres, 2012. Disponible en: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/12/ICSR-Report-Countering-Radicalization-in-Europe.pdf>.

⁹ Comisión Europea, «Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism», Bruselas, 15 de mayo de 2008. Disponible en: http://www.rikcoolsaet.be/files/art_ip_wz/Expert%20Group%20Report%20Violent%20Radicalisation%20FINAL.pdf.

- puede conducir, en forma gradual, a la acción violenta, principalmente terrorista.
2. Las dinámicas de radicalización violenta son fenómenos dependientes de factores contextuales y de ciertas variables de tipo estructural:
 - a. La existencia de ambientes sociales donde prevalece un sentido compartido de injusticia, exclusión y humillación (real o percibida) entre las comunidades o colectivos de referencia de los terroristas (cuyos intereses afirman defender).
 - b. La intersección entre esa clase de ambientes propicios a la radicalización y la gestación de trayectorias vitales que predisponen a sus protagonistas a la militancia en grupos u organizaciones terroristas y/o a la comisión de actos de violencia.
 - c. Dicha militancia, o la participación directa o indirecta en actos de terrorismo, constituirían formas no únicas de expresar la orientación radical o extremista adquirida a través de procesos de radicalización, exclusivamente elegida por una minoría de individuos.
 3. No existiría ninguna causa susceptible de operar como único principio motriz de los fenómenos de radicalización conducentes a la participación en actos terroristas, ni tampoco ningún factor cuya intervención pudiera asegurar la culminación de tales procesos, sino más bien una variedad de factores capaces de contribuir a ellos. Los señalados en el informe que aquí se sintetiza son:
 - a. Antecedentes históricos de violencia política, un pasado reciente de represión estatal desmedida y profundos cambios sociales (en Europa o en los países de origen de inmigrantes y descendientes de inmigrantes residentes) podrían contribuir a generar un clima de «polarización social». Bajo los efectos de semejante clima la confrontación con las instituciones se convertiría en opción preferente para ciertos colectivos o segmentos de población a la hora de afrontar problemas y conflictos, en detrimento de otras alternativas más conciliadoras.
 - b. Bajo ciertas condiciones, los lazos de parentesco y amistad y dinámicas de grupo pueden llegar a funcionar como auténticos catalizadores con capacidad para impulsar el escalamiento de los procesos de radicalización hasta dar lugar a acciones terroristas.
 - c. Las influencias contextuales, sociales y personales que contribuyen al inicio y la progresión de experiencias de radicalización pueden variar de forma significativa de individuo a individuo, dando lugar a itinerarios o trayectorias sumamente diversas.
 4. No todas las personas que experimentan un proceso de radicalización comparten un mismo origen ni responden a un único perfil social, pudiendo constatarse además variaciones notables respecto a las motivaciones relevantes en cada caso (generalmente más de una: racionales, emocionales e identitarias) y en cuanto a la influencia relativa ejercida

por cada una. Incluso en aquellos escenarios donde sea posible identificar ciertos atributos sociodemográficos y/o perfiles predominantes en cuanto a la gestación de experiencias de radicalización, unos y otros pueden cambiar significativamente con el paso del tiempo.

5. La ideología es un factor importante y permanente en las trayectorias de radicalización, permitiendo canalizar el descontento social hacia la militancia terrorista mediante la asunción de actitudes, marcos mentales, identidades colectivas, narrativas y subculturas favorables a la consideración de la violencia como medio legítimo y útil para promover cambios sociales, políticos y/o religiosos.

En parte como consecuencia y prueba de lo anterior, la elaboración, consumo y difusión de propaganda ideológica constituye otro ingrediente principal de la radicalización violenta. Se destaca la propensión de esa propaganda a definir y difundir una imagen deshumanizada de las víctimas reales y potenciales del terrorismo, así como su capacidad para reforzar el compromiso de jóvenes vulnerables con causas y grupos radicales, gracias a la diseminación de discursos y narrativas que combinan falsedades manifiestas con algunas verdades parciales.

La visión convencional de conjunto sobre la radicalización violenta y sus causas, cuyos principales puntos acabamos de resumir, ha experimentado pocos cambios desde la aparición del informe del grupo de expertos de la Comisión Europea. En todo caso, dicha visión ha ido complementándose con el paso de los años mediante la incorporación de algunas ideas y premisas añadidas, principalmente las que siguen¹⁰:

- La consideración de las experiencias de radicalización yihadista como síntoma pero también efecto de los problemas de integración sociopolítica experimentados por inmigrantes musulmanes de primera, segunda y tercera generación, o por ciertos segmentos específicos incluidos en dichos colectivos¹¹.
- Existencia de algunos entornos particularmente propicios a la radicalización y el reclutamiento con fines terroristas, como mezquitas y lugares de culto susceptibles de ser penetrados por elementos y grupos extremistas, prisiones, centros culturales y centros educativos, espacios de ocio, barrios y áreas marginales.
- Influencia del contacto con personas integradas en redes sociales vinculadas a asociaciones islamistas o creadas en torno a predicadores

¹⁰ Además de las referencias anteriores véase: de la Corte, L. «¿Qué sabemos y qué ignoramos sobre la radicalización yihadista?», en Mellón, Joan Antón (ed.), *Islamismo yihadista: Radicalización y Contraradicalización*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015; Ranstorp, Magnus. *Understanding Violent Radicalisation. Terrorist and Jihadist Movements in Europe*. Routledge, Londres, 2010.

¹¹ Rabasa, Ángel y Benard, Chris. *Eurojihad. Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

radicales u otras figuras carismáticas, así como a reclutadores experimentados y veteranos regresados de zonas de conflicto, a menudo vinculados a organizaciones terroristas radicadas fuera de Occidente y Europa.

Reconocimiento del papel progresivamente determinante desempeñado por Internet y la participación activa en plataformas, foros y redes sociales, como vías útiles para familiarizarse con la ideología y narrativa yihadistas, difundir consignas extremistas, reclutar nuevos miembros para su integración en grupos y organizaciones terroristas, establecer y mantener contacto con individuos radicalizados y/o en trance de radicalizarse y facilitar el desarrollo de acciones concertadas. La constatación en los últimos años de casos (no mayoritarios pero cada más frecuentes) de individuos radicalizados y reclutados esencial, o casi exclusivamente, vía Internet no ha hecho sino aumentar la relevancia atribuida a todas esas dinámicas de interacción en línea (o fenómeno de la «radicalización *online*»).

Elementos centrales en los planes de prevención

A partir de la anterior visión de conjunto sobre los fenómenos de radicalización violenta, los modelos europeos de contrarradicalización establecen una serie de objetivos y líneas de actuación. De nuevo, aunque las estrategias y programas de diferentes países conlleven algunas diferencias, todas ellas convergen respecto a las cuestiones y formas de actuación que consideran prioritarias o imprescindibles. Veamos cuáles.

Enfoque de seguridad interior

Tal y como refleja la proliferación de estrategias de inspiración y alcance nacional, las experiencias de radicalización sobre las que se pretende concentrar los esfuerzos de prevención son las que tienen lugar en el interior de los países europeos. Hasta cierto punto, esta pauta se explica por lo limitado de las capacidades y recursos disponibles y por la lógica prioridad que cada Estado quiere otorgar a la gestión de sus problemas internos. Pero esa prioridad es también expresión de una preocupación preferente por el terrorismo que pueda ser promovido por personas radicalizadas dentro de Europa (terrorismo autóctono o *homegrown*), convertido en tendencia predominante con el paso de los años en claro contraste con el escaso número de tentativas terroristas protagonizadas por individuos no residentes y extranjeros radicalizados antes de su entrada a uno u otro país europeo.

La integración como antídoto

La consideración de la amenaza yihadista para Europa como resultado o síntoma del fracaso de sus políticas de integración respecto a las minorías

musulmanas ha ejercido una profunda influencia sobre el diseño de sus políticas de contrarradicalización¹². En general, ese fracaso se ha solido relacionar con indicadores tales como las superiores tasas de desempleo y otras desventajas económicas y sociales que afectan a las comunidades islámicas, la relativa separación de sus miembros respecto a otros sectores de población o su insuficiente participación política. Se considera que esos problemas pueden funcionar como otras tantas causas o estímulos para el inicio de procesos de radicalización violenta. Tal asociación parece especialmente evidente en el caso de los jóvenes pertenecientes a las llamadas «segundas» y «terceras generaciones» (es decir, a los descendientes inmediatos de inmigrantes llegados de países musulmanes) cuya mayor dificultad para asumir la condición europea que les corresponde por nacimiento podría explicar el predominio de ese mismo perfil entre la mayoría de los sujetos radicalizados en Europa¹³. En consecuencia, los modelos y programas europeos de contrarradicalización se plantean como objetivo primordial la superación de los citados problemas de integración, generalmente a través de políticas y medidas destinadas a incrementar las oportunidades económicas, de empleo y educativas de los musulmanes, mejorar los servicios recibidos, prevenir actitudes y conductas xenófobas y fomentar el diálogo intercultural.

Trabajo local y comunitario

Otra premisa lógica de los programas de contrarradicalización dicta que la acción directa sobre colectivos y escenarios concretos ha de estar basada en conocimiento y experiencia de primera mano sobre esos mismos blancos de intervención. Lo cual demandaría la implicación de dos tipos de actores. Por un lado, autoridades, gobiernos y administraciones locales, como los municipios, junto con sus organismos y servicios (por ejemplo, fuerzas de seguridad local, centros educativos y asistenciales, entre otros). Por otro, personas y colectivos que se hallen inmersos en los escenarios que los yihadistas intentan infiltrar o colonizar. La relación que esas personas y colectivos mantengan con los mencionados ambientes locales puede ser consecuencia de su pertenencia a las propias comunidades o colectivos de riesgo allí asentadas, del desempeño profesional o de alguna otra actividad. Por ejemplo, sería el caso de policías y funcionarios municipales pero también de educadores, trabajadores sociales, mediadores interculturales, animadores juveniles, personal sanitarios, voluntarios de ONG o representantes y líderes religiosos (a lo que volveremos a referirnos en el punto siguiente). En esta dimensión una de las propuestas más reiteradas apunta a la implementación de planes o programas de «policía comunitaria» (*community*

¹² Ver Benjamin, Daniel. «Why Europe can't fix its terrorism problem? And why the US probably won't be next», *Politico*, 23 de marzo de 2016.

¹³ De nuevo, véase Rabasa, Ángel y Benard, Chris. 2015, óp. cit. p. 1.

policing) o «policías de proximidad» destinadas a promover la colaboración ciudadana para prevenir problemas de seguridad en entornos urbanos acotados (barrios, municipios, etcétera), mediante el aumento de la presencia y accesibilidad de las fuerzas locales del orden y la creación de lazos de confianza con la población.

Colaboración con asociaciones y líderes religiosos

Las políticas europeas de contrarradicalización establecen como prioridad dar mayor visibilidad y protagonismo a las «voces moderadas» del islam, a sus representantes y a sus seguidores, a fin de que su mensaje prevalezca sobre el de los extremistas. Las posibilidades de éxito en este sentido dependerían de tres condiciones fundamentales: la correcta identificación de los representantes y portavoces de las corrientes islámicas moderadas, muchos de ellos integrados en asociaciones religiosas; la disposición de dichos actores a colaborar con instituciones locales, regionales y estatales, a quienes lógicamente se considera mejor posicionados para deslegitimar el discurso yihadista y el establecimiento de medidas y acuerdos que faciliten una interlocución fluida y una cooperación permanente en todas aquellas tareas e iniciativas que puedan contribuir a prevenir y contener la radicalización violenta de inspiración yihadista.

Atención a colectivos y entornos de riesgo

La mayoría de los modelos de contrarradicalización incluyen el señalamiento de segmentos específicos de población dentro de las comunidades musulmanas que, a tenor de los perfiles más recurrentes entre individuos identificados e inculcados por su implicación en redes y grupos yihadistas, cabe suponer más vulnerables a la radicalización y el reclutamiento con fines terroristas. Los criterios empleados para acotar tales colectivos de riesgo son diversos. El criterio más inclusivo es la pertenencia a las «segundas y/o terceras generaciones», a las que ya hemos hecho mención en un apartado anterior. Dentro de esta categoría, probablemente demasiado amplia para los propósitos que comentamos, los mayores niveles de vulnerabilidad corresponderían a sujetos jóvenes y varones. Otros segmentos de riesgo frecuentemente señalados son los integrados por seguidores o miembros de asociaciones islamistas no necesariamente violentas, delincuentes, mujeres, menores, etcétera. La identificación de estos colectivos ha motivado el diseño de intervenciones especializadas destinadas a reducir las vulnerabilidades que afectan a cada colectivo de forma particular (las cuales, naturalmente, requieren de un estudio previo de sus características, necesidades y problemáticas específicas). También puede ayudar a implementar pautas y dispositivos de vigilancia para facilitar la detección temprana de posibles casos de radicalización. En la medida en que los colectivos vulnerables tienen presencia permanente o frecuenten ciertos entornos la

mayoría de las medidas preventivas propuestas lo han sido con vista a su aplicación en escenarios concretos susceptibles de funcionar como focos de radicalización, la mayoría de los cuales ya han sido señalados en un apartado anterior: prisiones, determinadas áreas urbanas, algunos lugares de culto, centros educativos, culturales y de ocio, etcétera.

Comunicación y contranarrativa

Casi todas las estrategias de prevención incorporan líneas de acción dirigidas a combatir la ideología y la propaganda yihadistas. El valor atribuido a dicho objetivo ha ido aumentando conforme al progresivo reconocimiento de la importancia del componente ideológico como ingrediente de los procesos de radicalización. Aunque las primeras contramedidas adoptadas en el ámbito de las comunicaciones tuvieron un carácter esencialmente represivo, buscando impedir o dificultar la transmisión de los mensajes y discursos radicales mediante la neutralización de los diferentes canales empleados con tal fin, no se tardó demasiado tiempo en reconocer la imposibilidad de una interrupción permanente de esos flujos comunicativos. De ahí la necesidad de promover nuevas acciones orientadas a prevenir los efectos de radicalización derivados de la recepción de la propaganda yihadista¹⁴. Por otro lado, la conceptualización cada vez más extendida de las ideologías extremistas como «narrativas» (sistemas de historias o relatos que comparten ciertos temas, formas y arquetipos) han inspirado propuestas preventivas basadas en la elaboración de relatos alternativos y opuestos a la misma narrativa yihadista, con vistas a su diseminación, principalmente (aunque no solo) a través de Internet, como luego discutiremos con algo más de profundidad.

Principales líneas de acción

Las prioridades que acabamos de destacar han inspirado una variedad de propuestas sobre las líneas específicas de actuación. Cada una apunta al cumplimiento de cuatro funciones esenciales, vinculadas a su vez una serie de objetivos intermedios a perseguir mediante un amplio abanico de medidas:

1. Prevención general o primaria, dirigida a actuar sobre las condiciones que estimulan y/o facilitan la radicalización violenta.
2. Detección temprana de focos y casos de radicalización, así como de actividades y condiciones que pudieran promoverla.

¹⁴ Briggs, Rachel y Feve, Sebastien. «Review of Programs to Counter Narratives of Violent Extremism. What Works and what are the implications for Government?», *Institute for Strategic Dialogue*, Londres, 2013. Disponible en: <file:///C:/Users/gracian/Downloads/CounterNarrativesFN2011.pdf>.

3. Intervención sobre tales focos, casos y factores, con la finalidad de frenar e interrumpir los procesos de radicalización, así como evitar que los individuos involucrados den el paso hacia la integración en redes u organizaciones yihadistas o hacia la acción violenta. Rehabilitación de personas radicalizadas.

Aunque este capítulo no puede ocuparse en una descripción completa de las líneas de acción incluidas en los planes europeos de contrarradicalización, las tablas 1 y 2 ofrecen un resumen detallado de las mismas.

Objetivos específicos	Ámbitos de implementación
Reducir diferencias y desventajas que dificultan la integración social y económica de los miembros de las comunidades musulmanas Promover valores y aptitudes que favorezcan la cohesión social, la tolerancia y el compromiso cívico Fomentar el diálogo intercultural Prevenir y combatir la xenofobia Sensibilización con la problemática de la radicalización Detectar focos de radicalización y personas en trance de radicalizarse Potenciar las capacidades de administraciones, gobiernos locales y profesionales a involucrar en programas y tareas labores de contra-radicalización Proteger a personas y colectivos vulnerables (jóvenes) Fomentar la confianza hacia las autoridades y la colaboración de comunidades, actores locales, líderes y movimientos religiosos y asociativos, ONG´s Apoyar a representantes de versiones moderadas del Islam Contrarrestar la propaganda y los discursos radicales Desmovilizar, desradicalizar y reintegrar a personas radicalizadas y con experiencia terroristas	Administraciones públicas (nacionales, locales) Espacios vulnerables: ciudades, barrios o áreas residenciales Centros educativos Medios de comunicación Ciberespacio Prisiones Centros de internamiento y reeducación

Tabla 1. Líneas de acción en contra-radicalización. (Síntesis de los programas europeos). Fuente: Elaboración propia.

Medidas
Apoyo a iniciativas y programas para fomentar la participación social y la integración
Programas y ayudas de formación profesional e inserción laboral
Desarrollo de infraestructuras institucionales para el intercambio de información y la coordinación y cooperación en tareas de contra-radicalización entre departamentos, organismos y sectores administración
Creación de servicios que faciliten la cooperación ciudadana con fines de prevención, detección de focos y casos de radicalización y asistencia: líneas de atención directa, servicios de asesoramiento, redes institucionales de apoyo
Elaboración de estudios de campo y programas de seguimiento para la detección de focos de radicalización por zonas geográficas y áreas urbanas
Implementación de dispositivos de vigilancia sobre personas y grupos de riesgo
Supervisión de información y contenidos radicales que circulan por internet
Foros y debates de sensibilización y diálogo intercultural
Diseño y difusión de mensajes favorables a la integración y la cohesión sociales y de informaciones y narrativas contrarias a la ideología y la propaganda extremista
Cursos de capacitación profesional para el trabajo en áreas de contra-radicalización
Elaboración de programas, talleres y materiales didácticos para educar en valores para la convivencia y la ciudadanía
Promoción de acuerdos con líderes, predicadores y movimientos religiosos moderados para regular el culto y la educación religiosa
Apoyo a familiares de personas radicalizadas o en trance de radicalizarse
Tutorización a individuos en riesgo de radicalizarse y radicalizados (mentoring)
Programas de reintegración, desradicalización y rehabilitación de personas con trayectoria extremista y militancia terrorista

Tabla 2. Medidas para el desarrollo de líneas de acción en contra-radicalización.

Fuente: Elaboración propia.

¿Por qué no han sido más efectivos los planes de lucha contra la radicalización?

El enfoque antiterrorista respaldado por los países de la Unión Europea creó grandes expectativas en torno a unos objetivos cuya utilidad y realismo parecían bien establecidos sobre el papel. Ejemplos de ese optimismo puede encontrarse en algunas valoraciones iniciales, quizás demasiado generosas, realizadas por representantes de agencias de seguridad y expertos académicos europeos sobre las políticas y planes preventivos que ellos mismos contribuyeron a diseñar. Solo tres años después de que la Unión Europea aprobara su estrategia de contraradicalización, reputados analistas belgas se felicitaban de que su país no constituyera un refugio importante para grupos «terroristas», atribuyéndolo a partes iguales a la particular orientación que el Gobierno de Bélgica imprimió a la política antiterrorista de la Unión Europea desde 2001 y a las bondades específicas de la «filosofía belga de

lucha contra el terrorismo». Llegando a señalar como «rasgo más característico» de la política antiterrorista belga «como un enfoque basado en las neuronas, no en las hormonas» (expresión algo gruesa elegida para marcar distancias con los esquemas antiterroristas respaldados por países como Estados Unidos), el citado análisis describía la aproximación belga a partir de tres pilares presuntamente distintivos: la «empatía», definida como una sensibilidad e interés propios y específicos por conocer el problema a afrontar, solo compartidos con «algunos» otros países europeos; el «combate» contra las «causas profundas» del terrorismo yihadista (las cuales estarían menos relacionadas con la religión que con circunstancias locales, problemas socioeconómicos y sentimientos de exclusión) y una «escrupulosa atención» al ajuste de la actividad antiterrorista a los derechos fundamentales¹⁵. Siendo inobjetable estos principios, lo cierto es que su aplicación no ha logrado impedir que, desde finales del siglo XX y durante las dos primeras décadas del actual, Bélgica haya visto germinar en su territorio un importante número de células yihadistas, con gravísimas consecuencias en términos de radicalización y terrorismo¹⁶. Como la participación de yihadistas nacidos o residentes en ese país en atentados de gran impacto perpetrados en Europa, como los ocurridos en Madrid el 11 de marzo de 2004¹⁷, los de París de noviembre de 2015¹⁸ o los ataques de Bruselas en marzo de 2016¹⁹. O la conversión de Bélgica desde 2011 en la nación europea que más combatientes terroristas extranjeros ha proyectado a Oriente Próximo en proporción a su población (unos quinientos hasta marzo de 2015)²⁰, la mayoría de ellos para integrarse en las filas del Dáesh.

En líneas más generales, el continuo desmantelamiento de redes yihadistas por parte de las agencias de seguridad europeas, la detección de sucesivos planes para realizar atentados en ciudades europeas y la consumación de varios de esos ataques demuestran que los esfuerzos realizados para el diseño

¹⁵ Coolsaet, Rik y de Swielande, Tanguy Struye. «Bélgica y la política contraterrorista en la era yihadista (1986-2007)», en Powel, Charles T. y Reinares, Fernando (eds.), *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*, pp. 225-254, Ariel, Barcelona, 2008.

¹⁶ Teich, Sarah. «Islamic Radicalization in Belgium», *International Institute for Counter-Terrorism* Herzliyya, agosto de 2015. Disponible en: <file:///C:/Users/gracian/Downloads/ICT-IRI-Belgium-Teich-Aug-15.pdf>.

¹⁷ Reinares, Fernando. *Matadlos. ¿Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España?*, Círculo de Lectores-Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2014.

¹⁸ Altares, Guillermo. «Siria, Francia y Bélgica: así funcionaba la célula terrorista que atentó en París», *El País*, 20 de noviembre de 2015.

¹⁹ International Institute for Counter-Terrorism, «The Brussels Attacks - 22/03/2016 What do we know? («Insights from ICT Experts», Special Report, Herzliya, 22 de marzo de 2016). Disponible en: <https://www.ict.org.il/Article/1645/The-Brussels-Attacks>.

²⁰ Van Ginkel, Bibi y Entenmann, Eva (eds.). «The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats & Policies», *International Centre for Counter-Terrorism*, La Haya, abril 2016. Disponible en: <http://icct.nl/publication/report-the-foreign-fighters-phenomenon-in-the-eu-profiles-threats-policies/>.

e implementación de programas de contrarradicalización, iniciados hace más de una década²¹, no han logrado interrumpir las dinámicas de radicalización yihadista en los países de la Unión. Antes bien, la impresionante oleada de voluntarios europeos desplazados a Siria e Iraq para su integración en las filas del Dáesh y otras fuerzas yihadistas indican que los niveles de radicalización en nuestro continente han aumentado en los últimos años, alcanzando cotas nunca vistas con anterioridad²². En definitiva, no parece que los esfuerzos europeos de prevención del radicalismo hayan dado aún los frutos esperados, lo cual lleva a preguntarnos por su efectividad real y sus limitaciones, sin cuya identificación no será posible seguir avanzando en el futuro.

A nuestro juicio, las limitaciones más importantes son las siguientes

Amplitud y complejidad del fenómeno yihadista

El yihadismo global representa una amenaza de dimensiones y rasgos claramente distintos a cualquier otra forma de terrorismo y extremismo violento antes conocidos en Europa. Su extensión a distintas zonas del planeta, la transformación de varios países no europeos en auténticos epicentros de la yihad y la adaptabilidad y resiliencia demostradas por Al Qaeda, Dáesh y sus respectivas filiales, así como la capacidad demostrada por esos focos y actores para proyectar su violencia a escala transnacional complican enormemente la situación del radicalismo en Europa. Y lo hace a raíz de influencias contra las que poco pueden hacer las medidas de contrarradicalización implementadas por los Estados europeos a escala esencialmente local y nacional, con enfoques de seguridad interior y con unos niveles de cooperación internacional ampliamente mejorables.

Un perjuicio distinto pero igualmente derivado de la complejidad del fenómeno yihadista radica en la dificultad que ello entraña de cara a su comprensión. A pesar del ingente volumen de estudios realizados en los últimos diez o doce años, existe un consenso creciente, dentro y fuera de Europa, sobre el carácter genérico, fragmentario y poco concluyente de los datos recolectados y las explicaciones propuestas acerca de los factores que realmente contribuyen a producir la radicalización violenta²³. Las dudas sobre la validez del conocimiento producido sugieren que algunas de las medidas preventivas desprendidas de dicho conocimiento podrían resultar superfluas o contraproducentes, al menos en determinados casos.

²¹ Para una idea de conjunto sobre la progresión del yihadismo en Europa véase: Nesser, Peter. *Islamist Terrorism in Europe, A History*, Cambridge University Press Cambridge, 2016. Para una idea sobre el ritmo de detenciones en países de la Unión Europea puede consultarse los informes anuales de terrorismo elaborados por Europol: https://www.europol.europa.eu/latest_publications/37.

²² Van Ginkel, Bibi y Entenmann, Eva. 2016, óp. cit.

²³ Ver de nuevo de la Corte, L. 2015, óp. cit.

Dificultades asociadas a las políticas preventivas y su evaluación

Contra lo que afirman los críticos más severos, no está claro hasta qué punto la persistencia de las tendencias a la radicalización sirva de prueba sobre la inadecuación de los planes de contrarradicalización. Todavía carecemos de un conocimiento suficiente sobre los resultados derivados de la aplicación de dichos planes. Por lo pronto, no es nada fácil valorar la eficacia de un plan cuyo objetivo consiste no en producir alguna clase de hechos observables, sino en evitar su materialización. Las acciones preventivas que funcionan no producen efectos empíricos positivos y es sumamente difícil medir lo que no se ve. Así, el problema de la evaluación empieza con la metodología. Desde luego, existen algunas fuentes útiles de información cuya consulta puede ayudar a elaborar estimaciones sobre asuntos tales como cuántas personas se radicalizan en un país o región, bajo qué circunstancias lo hacen o cuáles puedan ser los perfiles predominantes entre esos individuos. Sin embargo, esa misma clase de datos no permite esclarecer cuántas personas no llegan a radicalizarse en los mismos países, en idénticas circunstancias, con perfiles semejantes a los de los sujetos radicalizados, etcétera. En parte debido a estas dificultades, todavía son escasos los programas de evaluación aplicados con rigor y continuidad al seguimiento de los planes de contrarradicalización. Y lo mismo puede decirse respecto a los estudios de comparación entre planes aplicados en distintos países y regiones²⁴.

Nexo entre problemas de integración y dinámicas de radicalización

Según hemos visto, la consideración de la radicalización yihadista como un síntoma de los problemas de integración (social, política y económica) atribuidos a las comunidades musulmanas ha servido de base a las políticas europeas de contrarradicalización. La idea de que integrar sería equivalente a prevenir marcó los primeros debates y propuestas y aún hoy conserva buena parte de su vigencia inicial. Sin embargo, su utilización como principio rector de los planes dirigidos a combatir la radicalización yihadista entraña dos limitaciones importantes.

La primera de las limitaciones anunciada remite al desafío mismo de la integración. Un examen sobrio de las políticas aplicadas a tal fin por los Estados europeos revelaría que ninguno de los modelos ensayados ha rendido los efectos deseados. Antes bien, lo que se ha podido comprobar es que, bajo ciertas condiciones, tanto el planteamiento «asimilacionista» (claramente plasmado en el modelo francés) como el enfoque del «multiculturalismo» (más característico del enfoque británico) son capaces de generar sus propios efectos disgregadores. Así, al desentenderse de las señas de

²⁴ Vermeulen, Floris y Bovenkerk, Frank. *Engaging with Violent Islamic Extremism in Western European Cities*, Eleven International Publishing & FORUM Institute for Multicultural Affairs, La Haya, 2012.

identidad características de las minorías culturales a las que se pretende integrar, las iniciativas «asimilacionistas» pueden fomentar sentimientos de discriminación y rechazo hacia las instituciones que imponen esa asimilación. Por su parte, la eliminación de cualquier exigencia de adaptación a los valores y normas mayoritarias en un país, tal y como es promulgada por los partidarios de un multiculturalismo extremo, crea el riesgo de aparición de sociedades paralelas al interior de las cuales las minorías culturales podrían desarrollar sus vidas al margen de las mayorías, amplificando así su propio sentido de la diferencia y su consideración como una ciudadanía de segunda clase, con los prejuicios que ello entraña para la convivencia interétnica. Reconocidos estos problemas, las políticas de integración hoy aplicadas en muchos países europeos persiguen la conciliación de los aspectos más deseables de cada uno de los dos enfoques anteriores: respetar las singularidades y diferencias culturales de las minorías sin renunciar a fomentar un sentimiento de ciudadanía compartida basada en principios y valores cívicos. Gracias a ello, y también a la actitud de gran parte de los integrantes de las comunidades musulmanas, se han producido avances en su integración que no han sido suficientemente reconocidos, quizás porque los sectores desarraigados y marginales llaman mucho más la atención que aquellos otros que han logrado una adaptación superior o plena. Pero las dificultades también son innegables, justificando la preocupación por unos colectivos que sigue acusando diferencias económicas graves respecto a otros segmentos de población entre los que continúan despertando recelos y prejuicios intensos en proporciones preocupantes²⁵, y al que diversos partidos extremistas europeos, que gozan de un respaldo creciente, insisten en presentar como chivos expiatorios de los grandes problemas económicos y políticos que afectan a los Estados de la Unión.

En segundo lugar, no está tan claro que la relación entre problemas de integración y radicalización violenta resulte tan lineal y directa. El hecho de que los países islámicos afronten la misma amenaza yihadista indica que las dinámicas de radicalización asociadas a aquella también afecta a colectivos y personas que no se sienten extrañas en el país donde residen ni discriminadas por razón de su religión o su origen. Ciertas voces acreditadas han advertido contra el error de atribuir a todos o la mayoría de los musulmanes europeos actitudes de base política y religiosa que en realidad son atributos insuficientemente representativos de comunidades cuya composición es bastante más heterogénea de lo que su estereotipo viene a sugerir²⁶. El hecho de que incluso en los segmentos más desfavorecidos y marginales de esas comunidades los individuos identificados con el ideario del salafismo

²⁵ Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales: <http://fra.europa.eu/en/theme/racism-related-intolerances> Véase también AMNISTIA INTERNACIONAL, «Elección y prejuicio. Discriminación de personas musulmanas en Europa», Londres, 2012. Disponible en: <file:///C:/Users/gracian/Downloads/eur010012012es.pdf>.

²⁶ Castaño, Sergio. *El islam en Europa*, Madrid, 2015, *Amazón.es*.

yihadista constituyan una minoría, prueba que no todos los musulmanes a los que les cuesta integrarse o que se sienten rechazados por tal condición se radicalizan²⁷. Además, la caracterización sociodemográfica de las personas detenidas en Europa por vinculación con redes y organizaciones yihadistas incluye un número significativo de individuos que han disfrutado de una posición social relativamente aventajada y una creciente proporción de conversos, cuya radicalización tampoco puede atribuirse a ningún déficit de integración.

De modo que si la integración de los sectores más desfavorecidos de las poblaciones musulmanas europeas no está totalmente resuelta, lo cual no ayuda a prevenir la radicalización, tampoco la falta de integración es la única causa involucrada, revelando que el problema a tratar es bastante más complejo.

Dificultades de implementación

La implementación de las líneas de acción incorporadas en los planes de contrarradicalización tampoco está libre de dificultades. No todos los países han realizado los mismos esfuerzos para financiar tales planes y quizás los fondos aportados por algunos hayan sido insuficientes²⁸. Las razones pueden haber tenido que ver con una valoración inadecuada de la amenaza yihadista y, en otros casos, con las reducciones presupuestarias sobrevenidas a raíz de la crisis económica de finales de la década pasada.

Otra fuente de complicaciones proviene del enfoque multidepartamental y «pluriorgánico» en el que participan todos los planes europeos, fundado en la colaboración de distintos ministerios y de organismos de los diferentes niveles de la Administración, cuya participación parece indispensable de cara al desarrollo de distintas líneas de trabajos, como las relacionadas con la integración sociopolítica, el diálogo intercultural, la educación, los servicios sociales y la cooperación con representantes religiosos. Aunque este planteamiento sea perfectamente correcto, cuantos más organismos hallan de involucrarse más compleja y costosa resultará la coordinación entre ellos y mayores los medios humanos y materiales a movilizar. Además, las funciones de dirección y coordinación de los planes de contrarradicalización suelen recaer sobre los Ministerios del Interior, cuyos organismos no siempre cuentan con la suficiente experiencia de colaboración con el resto

²⁷ Sobre esto puede verse: Roy, Oliver. «Una comunidad imaginaria», *El País*, 13 de enero de 2015; Vidino, Lorenzo. «Wrong assumptions: integration, responsibility, and counterterrorism in France», *War on the Rocks*, 22 de enero de 2015.

²⁸ Así lo hacía constar, a finales de 2015, el actual Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, en su informe para un «Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento», pp. 15-16, adoptado por consenso el 16 de febrero 2016. Asamblea General de las Naciones Unidas, septuagésimo período de sesiones, Nueva York, 24 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674.

de administraciones centrales, regionales y locales. Aunque comprensible y necesario, el liderazgo y control ejercido desde el Sector de la Seguridad sobre las políticas de prevención de la radicalización violenta puede despertar reticencias entre otros sectores y órganos de la administración. Asimismo, la disposición a cooperar puede verse frenada en cuanto la orientación institucional a fomentarla no venga acompañada de dotaciones específicas (presupuestarias y de personal) destinadas a tal fin, para cada uno de los sectores a los que se pretende involucrar.

También los intentos realizados en distintos países europeos para involucrar a las comunidades musulmanas en la implementación de los planes públicos de prevención de la radicalización han puesto al descubierto sus propias dificultades. De entrada, la colaboración en este plano requiere de una sintonía y confianza que no se improvisan. En segundo lugar, los problemas de cohesión que suelen caracterizar a las comunidades musulmanas de europeas complican extraordinariamente la tarea de encontrar interlocutores y colaboradores capaces de ejercer una influencia amplia y transversal a las divisiones existentes fundadas a partir de diferencias étnicas, nacionales, lingüísticas, sectarias, socioeconómicas e incluso políticas²⁹. Por último, la experiencia española muestra que esa cooperación puede verse dificultada por la existencia de dos o más líderes o asociaciones religiosas que, en lugar de colaborar entre sí, opten por competir con el propósito de alcanzar o mantener una posición de preminencia dentro de las comunidades musulmanas³⁰.

Efectos no deseados de las políticas antiterroristas y de contrarradicalización

Aun pretendiendo lo contrario, no es descartable que algunas de las actuaciones promovidas para hacer frente a la amenaza del terrorismo internacional hayan contribuido a alentar dinámicas de radicalización yihadista. Ello es posible en la medida en que hayan propiciado la aparición de sentimientos de discriminación, humillación u odio y deseos de venganza entre ciertos sectores de las comunidades musulmanas, proporcionado pretextos útiles para alimentar la narrativa y la propaganda extremistas, incitar a la violencia y movilizar nuevos militantes de la yihad.

Con independencia del juicio sobre su necesidad o conveniencia, es evidente que la invasión de dos países musulmanes entre 2001 y 2003, sobre todo la muy controvertida intervención en Iraq, no ayudó precisamente a desacreditar la narrativa de una guerra total entre Occidente y el islam, elemento central en la propaganda yihadista. Más bien la reforzó. Lo mismo cabe decir

²⁹ Vidino, Lorenzo. «European strategies against jihadist radicalization», *Center for Security Studies Analysis in Security Policy*, n.º 128, febrero de 2013.

³⁰ Sobre esto véase Cembrero, Ignacio. *La España de Alá*, La esfera de los libros, pp. 203-226, Madrid, 2015.

sobre algunas de las medidas aplicadas de forma más o menos excepcional, de legitimidad discutida o discutible, y diversos abusos y transgresiones a los derechos civiles y fundamentales desvelados en los primeros años que siguieron a los atentados del 11-S. Como se ha venido insistiendo desde Naciones Unidas, además de resultar contrarias a principios y valores fundamentales, las vulneraciones de derechos humanos relacionadas con operaciones y acciones antiterroristas pueden haber favorecido la propagación del terrorismo y los extremismos violentos³¹.

Pero algunas medidas incluidas en los planes europeos de lucha contra la radicalización violenta también han podido generar efectos contrarios a sus objetivos. Así, un informe presentado al Parlamento Europeo en 2014 llegaba a la conclusión de que ciertas prácticas preventivas de carácter judicial y administrativo aplicadas en algunos países de la Unión, con un alto potencial de impacto en la vida de muchos ciudadanos, pueden contribuir a marginalizar a las comunidades musulmanas, reducir su cohesión interna, perjudicar sus relaciones con los Estados responsables y estigmatizar a sus colectivos de riesgo³².

Tampoco está claro si los interlocutores y socios elegidos dentro de las comunidades musulmanas han sido siempre los más adecuados. Quizás el caso que ha despertado más dudas en ese sentido haya sido el del Reino Unido, donde la intensa colaboración con movimientos islamistas y salafistas sostenida durante años se ha puesto en cuestión debido a los equívocos pronunciamientos de algunos de esos colectivos acerca de determinadas acciones terroristas. Los defensores de dicha política suelen aducir que esta puede ayudar a mantener a islamistas y salafistas alejados de la violencia, pues son precisamente esos actores quienes más fácilmente pueden acceder a personas y colectivos con mayor riesgo de radicalización. Pero ocurre que la influencia ejercida por tales movimientos, a veces favorecida por el propio trato privilegiado otorgado por las autoridades, ha permitido la difusión de principios y actitudes afines al yihadismo, tales como su rechazo al secularismo y una visión ultraconservadora del islam, además de promover la separación de las comunidades musulmanas respecto de los otros grupos que integran las sociedades europeas³³.

Con todo, no es fácil verificar hasta qué punto los anteriores efectos han podido restar eficacia a los planes de contrarradicalización.

³¹ Centro Contraterrorista de Naciones Unidas, «Basic Human Rights Reference Guides», <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/uncct/basic-human-rights-reference-guides>.

³² Parlamento Europeo. «Preventing and countering youth radicalisation in the EU», Directorate General for Internal Policies, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Bruselas, abril de 2014. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/509977/IPOL-LIBE_ET\(2014\)509977_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/509977/IPOL-LIBE_ET(2014)509977_EN.pdf).

³³ Brandon, J. «The UK's Experience in Counter-Radicalization», *Sentinel*, vol. 1, n.º 5, pp. 10-12.

Algunas ideas para avanzar en las políticas de contrarradicalización

Sean justas o exageradas las críticas suscitadas por los planes de contrarradicalización hasta ahora vigentes, debemos preguntarnos por la forma de mejorar sus efectos y de aumentar su alcance. Perseverar en la implementación de muchas de las propuestas y medidas ya antes revisadas es una buena fórmula para avanzar pues, sin duda, buena parte de sus planteamientos siguen resultando correctos y acertados. Pero no es suficiente. Por eso a continuación propondremos algunos criterios añadidos para facilitar y orientar una reactualización de las políticas y planes de contrarradicalización a impulsar desde Europa. En términos ideales, esa actualización debería ser impulsada por la propia Unión Europea con vistas a su desarrollo conjunto, consensuado y coordinado por parte de sus Estados miembros, si bien muchas de las directrices que pasamos a señalar ya han empezado a reflejarse en diferentes iniciativas concretas.

Priorizar las intervenciones selectivas, sin renunciar a otras más generales

La elaboración de planes de contrarradicalización ha enfrentado a sus responsables con la disyuntiva de elegir entre medidas preventivas generalistas o selectivas. Hasta cierto punto esa distinción se concreta en la diferencia entre iniciativas que priorizan objetivos como la inclusión e integración de las comunidades musulmanas europeas frente a líneas de acción exclusivamente dirigidas a actuar sobre individuos y colectivos de riesgo y en focos concretos de radicalización³⁴. A resultados de la experiencia acumulada en los últimos años la segunda clase de aproximaciones ha ido ganando partidarios.

Al delimitar con más precisión los colectivos y ámbitos prioritarios sobre los que se pretende intervenir, los planes de acción selectivos son más fáciles de evaluar que los programas generalistas, además de facilitar la participación de autoridades y actores locales. También ofrecen un mayor margen de ventaja para ajustar las medidas de contrarradicalización a diferentes aspectos relevantes de las realidades sobre las que se pretende intervenir. Es el caso de las especificidades de cada país, región, localidad, área y los distintos escenarios que puedan funcionar como focos de radicalización; los múltiples y diferentes perfiles y motivaciones que caracterizan e inspiran a los individuos y colectivos vulnerables; las diferentes trayectorias por las que pueden discurrir sus procesos de radicalización y los cambios y novedades que el tiempo va introduciendo en cada una de esas dimensiones, debido a la evolución de la amenaza yihadista y de las coyunturas y circunstancias

³⁴ Ver Vidino, Lorenzo y Branson, James. 2012, óp. cit. p. 69.

locales, nacionales e internacionales. Por ello, es prioritario continuar avanzando en la línea de intervenciones selectivas y a la medida, de acuerdo con la recomendación sugerida, entre otras instancias, por la Comisión Europea, a través de su Red para la Sensibilización frente la Radicalización (RAN, por sus siglas en inglés)³⁵.

Con todo, es obvio que las sociedades más cohesionadas son más resistentes al influjo de tendencias disgregadoras como las que intentan promover los actores yihadistas. Por otra parte, la evidencia demuestra que dicho problema también puede alcanzar a personas ajenas a los colectivos y ambientes más vulnerables. En consecuencia, tampoco es aconsejable renunciar a ciertas líneas de acción más genéricas, como programas de tipo educativo y campañas de comunicación. Una forma de equilibrar la relación entre medidas de diferente alcance o amplitud, contemplada por varios modelos de contrarradicalización, pasa por integrar iniciativas y métodos preventivos «generales», «específicos e individuales»³⁶, respectivamente orientados a actuar sobre los tres tipos de factores que ayudan a impulsar las dinámicas de radicalización: macrosociales, microsociales (muchos de ellos de naturaleza grupal y psicosocial) y biográficos (personales y psicológicos)³⁷.

Incrementar recursos y capacidades

Tanto en lo que concierne al perfeccionamiento de medidas en marcha como a la implementación de otras nuevas, el margen de progreso seguirá estando supeditado a la proporción de recursos disponibles a tal fin. Los recursos a los que nos referimos son, en primer lugar, económicos, que a su vez permitirían sumar otros, principalmente estructurales u organizativos, humanos (personales, profesionales) y tecnológicos. Incorporar a distintos organismos y agentes de las administraciones nacionales y locales a participar en tareas de contrarradicalización sin asumir nuevos gastos no es realista. De poco sirve contar con los mejores planes de acción si su aprobación no viene acompañada de las dotaciones presupuestarias necesarias para llevarlos a la práctica. Que esta afirmación resulte obvia no impide que la mayoría

³⁵ Radicalisation Awareness Network. «RAN Collection Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism, Approaches and Practices», Comisión Europea, Asuntos Migratorias e Internos, Bruselas, 2016. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best_practices/docs/ran_collection_approaches_and_practices_en.pdf.

³⁶ Ver, por ejemplo, Ministerio de Asuntos Sociales e Integración danés. *Methods for Working with Radicalisation*, Copenhague, 2012. Disponible en: http://sim.dk/media/949799/29_methods-for-working-with-radicalisation.pdf.

³⁷ Sobre la distinción entre los factores macro y microsociales e individuales, véase Jordán, Javier. «Procesos de radicalización yihadista en España: Análisis sociopolítico en tres niveles», *Revista de Psicología Social*, Vol. 24, n.º 2, pp. 197-216, 2009; de la Corte, Luis. *La lógica del terrorismo*, Alianza, Madrid, 2006.

de las estrategias y programas oficiales de contrarradicalización hayan sido elaborados y aprobados sin tomar en consideración los costes específicos que su implementación pudiera exigir. En este sentido, el *Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento* de Naciones Unidas subraya la necesidad de incrementar las inversiones destinadas a financiar y apoyar las políticas de prevención de la radicalización violenta³⁸.

En cuanto al personal a involucrar en labores de contrarradicalización, es condición necesaria para su buen desempeño la ampliación de sus capacidades y conocimientos en la materia. Tal objetivo es especialmente urgente en el caso de los agentes locales que puedan entrar en contacto directo con individuos en riesgo de radicalizarse o radicalizados. Ya en 2014 la Comisión Europea insistió en este aspecto advirtiendo que muchos de esos trabajadores de «primera línea» carecen de los conocimientos básicos necesarios para reconocer la gestación de procesos de radicalización y reaccionar adecuadamente una vez detectados³⁹. Aun reconociendo los esfuerzos realizados por diferentes Estados miembros para resolver esas carencias mediante la organización de programas de sensibilización y formación, la Comisión ha advertido que las iniciativas desarrolladas en algunos países europeos solo hayan alcanzado a «destinatarios tradicionales» como el personal de justicia y seguridad, los trabajadores de prisiones y responsables de los regímenes de libertad condicional. Por otro lado, dada la constante evolución de la amenaza yihadista, existe el riesgo de que los programas de formación queden rápidamente anticuados, al menos en algunos de sus contenidos. A partir de estas consideraciones cabe deducir dos vías de mejora. Primera, la continuación de la formación, a través de la actualización periódica de los programas desarrollados con tal propósito, incorporando los conocimientos oportunos más recientes. Y segunda, la extensión de los citados programas de formación a otros profesionales ajenos al ámbito de la seguridad y la judicatura, como asistentes sociales, educadores, profesionales del sector de la sanidad y la salud mental u otros.

Otro forma ya explorada de aumentar las capacidades profesionales ha consistido en crear equipos multidisciplinares que integren a expertos disponibles para actuar de inmediato una vez se detecten casos de riesgo⁴⁰.

³⁸ Asamblea General de Naciones Unidas, 2015, óp. cit.

³⁹ Comisión Europea. «Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la Unión Europea», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 15/1/2014 COM(2013) 941. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0941>.

⁴⁰ Un interesante ejemplo desarrollado fuera de Europa es la iniciativa *Safe Space*. Muslims Public Affairs Council. *Safe Spaces: An Updated Toolkit for Empowering Communities and Addressing Ideological Violence*. Disponible en: <http://www.mpac.org/safespaces/>.

Consolidar y ampliar la colaboración con actores externos a la administración

El involucramiento de actores externos a la administración (o «no institucionales») debe seguir guiando los esfuerzos en materia de contrarradicalización. Dicha cooperación puede adoptar alguna de las dos siguientes formas: la incorporación de esos agentes externos a programas y acciones institucionales o el apoyo público a iniciativas impulsadas desde el sector privado y la sociedad civil. Por razones culturales, la segunda opción es menos frecuente en las naciones europeas continentales que en el Reino Unido o en Estados Unidos, diferencia que quizás fuera conveniente subsanar en el futuro.

Las iniciativas a promover han de orientarse en dos complementarias: profundizar y refinar la relación con las comunidades musulmanas y fidelizar y sumar otros colaboradores no institucionales.

La cooperación con las comunidades musulmanas y los representantes del islam europeo debe continuar con mayor determinación, si cabe, que la aplicada hasta la fecha. Aunque el futuro de esa colaboración también dependa de la disposición mostrada por las propias comunidades y sus representantes religiosos, sus promotores institucionales han de adoptar las medidas necesarias para ganarse la confianza de los primeros. Por ejemplo, impulsando campañas informativas específicamente dirigidas a dichas comunidades para mejorar su comprensión de la amenaza y aclarar el sentido y la necesidad de las intervenciones a implementar por las agencias de seguridad y otros sectores de la administración. Asimismo, creando canales o plataformas para el diálogo y la discusión de quejas que puedan suscitar las intervenciones citadas⁴¹.

Por su parte, los responsables de diseñar y revisar las estrategias de acercamiento a representantes musulmanes harían bien en sacar las consecuencias oportunas de dos hechos ya antes comentados: la heterogeneidad de las comunidades musulmanas europeas, no siempre suficientemente reconocida; y los reparos suscitados por los apoyos institucionales prestados a asociaciones u organizaciones de corte islamista y salafista. La variedad de sensibilidades y actitudes religiosas que coexisten en el interior de las poblaciones musulmanas de Europa constituye una oportunidad para estrechar lazos con dichas comunidades que solo puede ser aprovechada a base de incrementar y diversificar los interlocutores religiosos y líderes comunitarios atraídos para colaborar.

Respecto al trato con islamistas y salafistas algunas opiniones expertas han basculado en años recientes desde una posición inicialmente favorable a cualquier iniciativa de colaboración con entidades islámicas, establecien-

⁴¹ Sobre esto véase *Asamblea General de Naciones Unidas*, 2015, óp. cit., p. 20.

do como único límite su legalidad, a la petición de una ruptura definitiva de toda relación con colectivos islamistas y salafistas. Como apuntamos en un apartado anterior, los argumentos extremistas y disgregadores difundidos por algunos de sus líderes y portavoces aconsejan una reducción del trato con islamistas y salafistas, al menos con sus elementos más radicales y beligerantes. Sin embargo, tampoco los islamistas y salafistas europeos constituyen un colectivo totalmente homogéneo con niveles de radicalidad equivalentes. Además, debido a la profunda penetración social lograda por algunas entidades de esa orientación en varios países europeos el cierre de comunicaciones con sus representantes dificultaría enormemente el acceso a ciertos segmentos de población.

Como se muestra en la tabla 3, más allá de las comunidades musulmanas, existe una amplia gama de actores no institucionales a los que convendría incorporar al desarrollo de labores de prevención y contención de la radicalización violenta.

Socios y colaboradores	Funciones
Proveedores privados de servicios educativos, sociales, sanitarios, psicológicos, jurídicos y de seguridad Medios de comunicación Proveedores de servicios en internet y usuarios de los mismos Organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil: asociaciones juveniles, religiosas, cívicas, culturales, artísticas y deportivas, de víctimas del terrorismo Think tanks, universidades y centros de investigación especializados Empresas de desarrollo tecnológico Colegios profesionales Sindicatos Familias de individuos radicalizados Víctimas del terrorismo Radicales y terroristas arrepentidos Ciudadanía	Alertar sobre posibles casos de radicalización Complementar o ampliar servicios equivalentes prestados desde el sector público Contribuir al desarrollo de campañas de sensibilización, contra-narrativa y comunicación estratégica Ayudar a detectar, criticar, denunciar y suprimir materiales y mensajes expuestos en internet destinados a difundir ideas extremistas, incitar al odio y la violencia y captar militantes para grupos violentos Promover valores cívicos contrarios a idearios y actitudes extremistas Participar en labores de tutorización y acompañamiento a personas en riesgo de radicalización Promover iniciativas privadas relacionadas con cualquiera de las funciones anteriores Ampliar conocimientos sobre los fenómenos de radicalización violenta y las metodologías para su prevención Desarrollar tecnologías

Tabla 3: Colaboradores no institucionales a involucrar en planes y acciones de contra-radicalización. Fuente: Elaboración propia.

Como se ha apuntado con anterioridad, la participación de algunos de los actores que aparecen en la tabla anterior ha venido siendo contemplada desde

las primeras propuestas. En cambio, la importancia de incorporar a otros actores solo ha empezado a reconocerse muy recientemente.

Los familiares de individuos radicalizados o en vías de radicalizarse pueden desempeñar un papel determinante para frenar la progresión de tales sujetos hacia el extremismo violento o para ayudar a localizarles, desmovilizar y rehabilitar a aquellos que hayan dado el paso a la militancia activa o se hayan desplazado a zonas de conflicto. A su vez, en ocasiones, los propios familiares pueden necesitar de ayuda y asistencia institucional⁴². Por sí mismos o en cooperación con entidades públicas similares, los *thinks tanks*, universidades y centros privados de investigación tienen una labor indispensable pudiendo emplear su experiencia, talentos y recursos para consolidar y ampliar los conocimientos disponibles sobre la problemática de la radicalización violenta y las metodologías para prevenirla. La colaboración con los medios de comunicación resulta esencial si se quieren promover formas adecuadas de informar sobre acontecimientos relacionados con la amenaza yihadista y de enmarcar los mensajes emitidos por actores extremistas. Esto también se aplica en parte a las empresas proveedoras de servicios de comunicaciones, especialmente los relacionados con Internet y las redes sociales, por las que circula gran parte de la propaganda yihadista y que potencian las dinámicas de «radicalización en línea», aquella que es principalmente o exclusivamente estimulada a través del consumo de los citados materiales propagandísticos y la interacción virtual con personas radicalizadas y reclutadores⁴³.

En los últimos tiempos, y en gran medida gracias a iniciativas inspiradas desde el ámbito español, la Unión Europea ha aconsejado a sus Estados miembros introducir el testimonio de las víctimas del terrorismo en las campañas de comunicación destinadas a sensibilizar a las opiniones públicas y los colectivos en riesgo sobre los peligros del extremismo violento y a contrarrestar las narrativas que lo ensalzan⁴⁴. El desarrollo de esta línea de trabajo, sin embargo, aún queda pendiente.

La colaboración ciudadana puede ser potenciada mediante la creación de estructuras o servicios diseñados a tal fin. Así, la apertura de varias líneas telefónicas y telemáticas públicas de atención directa abiertas en algunos países europeos se ha revelado como un medio sumamente útil para obte-

⁴² Barakat Bhulai, Rafia; Chowdhury Fink, Naureen y Zeiger, Sara. «The Roles of Families and Communities in Strengthening Community Resilience Against Violent Extremism», *Hedayah-Center on Global Counterterrorism Cooperation*, Meeting Note, mayo de 2014. Disponible en: <http://www.hedayah.ae/pdf/the-roles-of-families-and-communities-in-building-resilience-meeting-report.pdf>.

⁴³ Comisión Europea, 2014, óp. cit.

⁴⁴ Schmid, Alex P. «Strengthening the Role of Victims and Incorporating Victims in Efforts to Counter Violent Extremism and Terrorism», *Institute for Counter-Terrorism Research Paper*, La Haya, agosto de 2012.

ner información que permita la detección temprana de posibles trayectorias o focos de radicalización⁴⁵. Una segunda clase de estructuras que pueden vincularse a las anteriores es la creación de servicios para asesorar a ciudadanos que puedan tener contacto con personas en riesgo de radicalización o de incorporarse a una militancia activa. En tercer lugar, las administraciones cuentan con la posibilidad de impulsar la formación de redes locales de apoyo integradas por profesionales y/o representantes y miembros de la comunidad que contribuyan a la realización de intervenciones específicas sobre personas o focos concretos⁴⁶.

Elaborar planes para áreas urbanas de riesgo

No pocas experiencias de radicalización violenta y movilización terrorista tienen lugar en entornos físicos y sociales limitados donde confluyen varios factores de riesgo. Debido a ello, la intervención sobre los condicionantes ambientales y contextuales de los procesos de radicalización y las dinámicas de movilización pueden resultar tan oportunas como el trabajo centrado en colectivos y personas vulnerables. Como es bien sabido, el primer tipo de entorno de riesgo considerado como tal fueron las mezquitas y otros lugares de culto liderados o frecuentados por predicadores extremistas, reclutadores e individuos ya radicalizados. No obstante, el papel de esos espacios en la radicalización ha ido perdiendo su preponderancia inicial debido, en buena medida, a la creciente vigilancia a la que han sido sometidos. Los programas de trabajo sobre entornos específicos más elaborados hasta la fecha han sido los aplicados a prisiones, diseñados en respuesta a los numerosos casos de sujetos radicalizados en tales instituciones⁴⁷.

Pero todavía existen otros escenarios de dimensión «micro», asimismo, propicios a la difusión del salafismo yihadista. La experiencia de los últimos años demuestra que muchos voluntarios desplazados a Siria para unirse al Dáesh u otros grupos yihadistas han procedido de regiones, localidades e incluso barrios concretos donde se concentraba un alto porcentaje de los casos registrados en los países de origen, funcionando como auténticos semilleros de radicales⁴⁸. Por su parte, la relación demostrada tras los inciden-

⁴⁵ Es el caso del teléfono verde en Francia o la iniciativa *Stop Radicalismos*, promovida en España por el Ministerio del Interior: <https://stop-radicalismos.ses.mir.es/>.

⁴⁶ Así en el caso del plan español; ver Ministerio del Interior, óp. cit.

⁴⁷ Marret, Jean-Luc. «Prison De-radicalization and disengagement: The French case», *Fondation pour la Recherche Stratégique*, octubre de 2009. Disponible en: <https://www.frs-strategie.org/publications/dossiers/2011/aqmi/doc/fjd.pdf>. Gutiérrez, José Antonio; Jordán, Javier y Trujillo, Humberto. «Prevención de la radicalización yihadista en las prisiones españolas. Situación actual, retos y disfunciones del sistema penitenciario», *Athena Intelligence Journal* Vol. 3, n.º 1, Artículo 1, 9 de enero de 2008.

⁴⁸ The Soufan Group, «The International Hotbeds of the Islamic State», *The Soufan Group Intelbrief*, 22 de julio de 2015.

tes terroristas perpetrados en Francia y Bélgica entre noviembre de 2015 y marzo de 2016, con una trama yihadista establecida en Molenbeek, conocido barrio de Bruselas, ha puesto de relieve la conveniencia de prestar una especial atención a ciertas áreas urbanas problemáticas donde se acumulan un número significativo de casos de radicalización violenta. Otros ejemplos parecidos fácilmente identificables a partir de las detenciones practicadas a elementos yihadistas en distintos países europeos y que han sido objeto de investigaciones específicas son algunas áreas residenciales de varias ciudades escandinavas⁴⁹, los conocidos suburbios de París y, en España, el barrio de El Príncipe (Ceuta) y La Cañada Hidum (Melilla)⁵⁰. Mirando al futuro, una gestión inadecuada de las medidas de realojamiento de los refugiados procedentes de Siria y otros países musulmanes que empezaron a concentrarse en ciertos puntos geográficos de Europa desde 2015 podría dar lugar a la aparición de nuevas bolsas de población inmigrante desafecta y nichos de marginalidad susceptibles de reproducir los modelos urbanos a los que hacemos referencia.

Lo que las mencionadas áreas urbanas tienen en común es su afectación por una suma de atributos y problemáticas entre los que pueden incluirse una comunicación limitada con el resto de áreas de las ciudades en las que se incardinan, elevados niveles de desempleo y subempleo (especialmente entre el sector juvenil), altas tasas de delincuencia y fracaso escolar, servicios públicos limitados o deficientes, desorden urbanístico, clima de inseguridad e impunidad (en parte por presencia escasa o reducida de fuerzas del orden) y expresiones recurrentes de anomia y rechazo institucional⁵¹. La concurrencia de varios de estos factores de riesgo en barrios con un alto porcentaje de población musulmana, con predominio de representantes de segundas y terceras generaciones migradas, puede convertirlas en polo de atracción para individuos vinculados a redes y organizaciones yihadistas y multiplicar las oportunidades para la acción proselitista radical, a veces reforzada con tentativas para vigilar la conducta y costumbres de sus vecinos a fin de imponer una espiral del silencio sobre dichas actividades. Al igual que los entornos carcelarios, una función particularmente preocupante que vienen desempeñando estos escenarios es la facilitación de trayectorias de radicalización yihadista a partir de la delincuencia común y juvenil, una tendencia que no ha dejado de progresar en los últimos años⁵².

⁴⁹ Ranstorp, Magnus. «Scandinavian Foreign Fighters-Trends and Lessons» *The Foreign Policy Essay*, 7 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://www.lawfareblog.com/foreign-policy-essay-scandinavian-foreign-fighters%E2%80%94trends-and-lessons>.

⁵⁰ de la Corte, Luis. «¿Enclaves yihadistas?: un estudio sobre la presencia y el riesgo extremistas en Ceuta y Melilla», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, n.º 2, 2015.

⁵¹ De la Corte, Luis. 2015, óp. cit.

⁵² De la Corte, Luis. «¿Por qué crecen los vínculos entre terrorismo y crimen?», *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de Seguridad Pública*, n.º 50, pp. 6-26, 2015.

La acción preventiva sobre estas áreas urbanas frágiles admite múltiples opciones. Una primera medida que podría ser ensayada por los países europeos es la elaboración de «mapas de riesgo» locales y nacionales que permitan identificar estos microescenarios. Una iniciativa de este tipo ya ha sido promovida en España, concretamente desde el Centro de Inteligencia sobre Terrorismo y Crimen Organizado (CITCO), dependiente del Ministerio del Interior⁵³. La información aportada por tales mapas puede orientar la implementación de dispositivos especiales de vigilancia, en caso de resultar necesario, así como facilitar la elaboración de intervenciones específicas: campañas de sensibilización y asesoramiento, mejoras en los servicios sociales, programas de prevención del delito, planes de desarrollo urbano, de carácter educativo y formativo, etcétera.

Desarrollar estrategias para rehabilitar a individuos radicalizados, movilizados y retornados

A diferencia de lo ocurrido en algunos países del mundo árabe que durante la década pasada se convirtieron en pioneros en la materia, no ha sido hasta fechas recientes cuando las instituciones europeas han empezado a considerar la conveniencia de diseñar programas para desmovilizar y rehabilitar a personas detenidas por vinculación con grupos terroristas o su participación en acciones violentas. El aumento de individuos condenados a prisión por tales cargos, la movilización hacia Siria de un número creciente de ciudadanos y residentes europeos y el inicio de una tendencia de retorno entre esos combatientes han despertado una nueva preocupación que ni siquiera se mencionó en los primeros planes de contraradicalización. Así, el desarrollo de «estrategias de salida» del extremismo violento fue una de las diez medidas propuestas en 2014 por la Comisión Europea para reforzar la lucha contra la radicalización violenta⁵⁴. Tales estrategias podrían «ayudar a los radicales a desmovilizarse (renunciar a la violencia pero no a la ideología subyacente) y a desradicalizarse (renunciar tanto a la violencia como a la ideología subyacente)».

Sin embargo, todavía en marzo de 2016 el coordinador de Contraterrorismo de la Unión Europea, Gilles de Kerchove, se lamentaba de la escasa respuesta suscitada entre los Estados miembros por la primera convocatoria ofertada en 2015 por la Comisión Europea para financiar el desarrollo de programas de rehabilitación de terroristas, dentro y fuera de las prisiones⁵⁵.

⁵³ Cembrero, Ignacio. 2016, óp. cit., pp. 162-173.

⁵⁴ Comisión Europea. 2014, óp. cit.

⁵⁵ Kerchove, Gilles. «State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015», Bruselas, 1 de marzo de 2016. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14734-2015-INIT/en/pdf>.

Una investigación reciente ha revelado que esa clase de programas todavía son inexistentes en la mayoría de los países de la Europa comunitaria⁵⁶.

Planteadas a partir de la experiencia de países no europeos, las iniciativas de rehabilitación y desradicalización pueden incluir medidas de tutorización y seguimiento, asesoramiento religioso, apoyo social y asistencia psicológica. Asimismo, se recomienda su complementación con ayudas sociales y económicas para facilitar la reintegración. Considerando la diversidad de perfiles, motivaciones y circunstancias personales y sociales de los sujetos radicalizados y movilizados, las formas de tratamiento individualizado son las más aconsejables (aunque también las más costosas)⁵⁷.

Dado que una porción considerable de los sujetos a tratar pueden ser sometidos a juicio y condenados por delitos derivados de su radicalización, muchos procesos de rehabilitación han de iniciarse en el ámbito penitenciario. Debido al gran número de voluntarios desplazados a Siria e Iraq desde Francia y de combatientes retornados a ese país las autoridades del país vecino han optado por crear redes propias de centros de desradicalización⁵⁸. No sería extraño que en los próximos años otras naciones europeas siguieran ese mismo camino.

De cara a la rehabilitación, aparte de involucrar a profesionales de diferentes áreas resulta sumamente conveniente contar con la colaboración de personas pertenecientes al entorno relacional y familiar de los sujetos a rehabilitar. En particular, reforzar la comunicación con familiares y otras personas cercanas, ayudándolas a comprender y cuestionar la radicalización de sus parientes y amigos, puede ser de gran ayuda, al igual que ocurre con la colaboración en ese mismo terreno con representantes religiosos moderados.

En cuanto a las personas movilizadas para desplazarse a zonas de conflicto cabe distinguir entre las que son interceptadas antes de llegar a su destino y las que lo alcanzan. Dentro de la primera categoría podría diferenciarse el caso de los menores que pueden requerir intervenciones específicas en centros especializados, al igual que las mujeres⁵⁹.

⁵⁶ De nuevo, véase, Van Ginkel, Bibi y Entenmann, Eva. 2016, óp. cit.

⁵⁷ Global Counterterrorism Forum. «Rome Memorandum on Good Practices for Rehabilitation and Reintegration of Violent Extremist Offenders», Abuja, 12 y 13 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.thegctf.org/documents/10162/159878/Rome+Memorandum-English.pdf>.

⁵⁸ Gobierno de Francia, «Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme», *Dossier de presse*, París, 9 mayo de 2016. Disponible en: http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2016/05/09.05.2016_dossier_de_presse_-_plan_d'action_contre_la_radicalisation_et_le_terrorisme.pdf.

⁵⁹ Chowdhury Fink, Naureen; Zeiger, Sara y BHULAI, Rafia. «A Man's World? Exploring the Roles of Women in Counter Terrorism and Violent Extremism», *Global Centre on Cooperative Security*, abril de 2016. Disponible en: <http://www.globalcenter.org/publications/a-mans-world-exploring-the-roles-of-women-in-counterterrorism-and-violent-extremism/>.

La rehabilitación de los sujetos retornados de zonas de conflicto, en particular los que llegan a combatir, entraña dificultades específicas. Además de incrementar su peligrosidad, el alto nivel de adoctrinamiento alcanzado por estos individuos, su habituación a la violencia y los posibles contactos establecidos con otros extremistas y con las organizaciones en las que militaron constituyen serios obstáculos. El reto es doble: redefinir su posición ideológica y prepararles para su reinserción en la sociedad. A menudo también habrá que lidiar con los problemas psicológicos causados por las experiencias de combate (no pocos de los retornados regresan afectados por estrés postraumático u otros desórdenes mentales asociados). Las actitudes e intenciones que motivan el retorno también pueden acabar determinando el éxito o el fracaso de los esfuerzos orientados a la rehabilitación. Los individuos que mantienen su compromiso ideológico intacto y regresan con el propósito de continuar con sus actividades terroristas son los más difíciles de recuperar y seguramente muchos de ellos no puedan ser rehabilitados. En cambio, existen más opciones con aquellos retornados que se encuentran en el extremo opuesto: los desencantados, hasta cierto punto arrepentidos, de su «aventura» a resultas de las duras experiencias y las decepciones vividas tras su movilización. Algunos combatientes pueden regresar sin sombra de arrepentimiento sino convencidos de que han cumplido con su deber de «buenos musulmanes» y sintiéndose legitimados para reintegrarse a sus vidas anteriores. También estos pueden ser recuperables. Sin embargo, no debe descartarse la posibilidad de que algunos sujetos se incorporen a los programas de rehabilitación por razones espurias, ocultando su intención de volver a la violencia. Por eso es conveniente que las agencias de seguridad e inteligencia hagan un seguimiento de sus participantes y los sometan a valoraciones de riesgo periódicas⁶⁰.

Reforzar las acciones comunicativas contra la propaganda y el discurso yihadista

La exposición a la propaganda radical más el discurso que aquella transporta, y su asimilación, son ingredientes prácticamente universales en todo proceso de radicalización yihadista. Y no hay otra forma de prevenir o neutralizar los cambios mentales e ideológicos inducidos por la recepción de las ideas y la narrativa yihadista que no pase por la comunicación y la contraargumentación.

Como es bien sabido, con independencia de la función desempeñada por el encuentro y trato directos con predicadores radicales y reclutadores y sesiones de adoctrinamiento, todavía importante en muchas experiencias de

⁶⁰ Kerchove, Gilles De; Bundsgaard, Jacob; Stone, Doug y Leavitt, Matthew. «Rehabilitation and Reintegration of Returning», *Policy Watch* 2376, The Washington Institute for Near East Policy, 23 de febrero de 2015.

radicalización, Internet y las redes sociales se han convertido en los principales canales a través de los que circula y se difunde la propaganda y la ideología yihadistas. En consecuencia, las acciones comunicativas dirigidas a contrarrestarlas también han de aprovechar el ciberespacio como un medio natural para su difusión. Y así se viene haciendo. Aunque cualquier canal, estrategia o escenario de comunicación puede ser aprovechable con vistas a desafiar el incesante flujo de mensajes promovido por el Dáesh y otros actores yihadistas, medios de comunicación tradicionales (televisión, radio y prensa) y actividades como la organización de foros y debates públicos, campañas de sensibilización a pie de calle, charlas y seminarios en ámbitos laborales y centros educativos, tienen mucho que aportar a las labores de contrarradicalización. También los foros públicos y diplomáticos constituyen ámbitos propicios para la transmisión de mensajes y narrativas de contrarradicalización.

Los mensajes y relatos de contrarradicalización deben diseñarse tomando en cuenta los contenidos y las formas que definen la propaganda y narrativa a la que se pretende combatir. Las narrativas yihadistas combinan elementos políticos, morales y religiosos⁶¹. A partir de ellos se concretan e ilustran sus principales ideas-fuerza: Occidente y sus aliados conspiran contra el islam, por ello el mundo musulmán ha sido corrompido y está en declive, contra la voluntad de Alá; la violencia es un medio eficaz de progreso y una obligación religiosa; solo hay un islam verdadero (el de los yihadistas); la vida y los esfuerzos de los que luchan por su causa es admirable y será recompensada; etcétera. A esos elementos el Dáesh añade otros dos: la presentación de su Califato como el destino natural de todos los musulmanes y tierra de promisión y una profecía apocalíptica que anuncia la pronta llegada del fin de los tiempos y la victoria definitiva contra todos sus enemigos⁶². El objetivo de una acción comunicativa para prevenir la radicalización violenta es neutralizar el impacto persuasivo de tales ideas, imágenes y relatos.

Los mensajes y narrativas a desarrollar admiten tres modalidades básicas⁶³:

1. Comunicaciones estratégicas institucionales, mediante las que se procura informar acerca de una u otra línea de acción o servicio promovido por gobiernos u otros agentes públicos o se intenta combatir campañas de desinformación promovidas por actores extremistas.

⁶¹ Kessels, Eelco J.A.M. (ed.). «Countering Violent Extremist Narratives», Koninklijke Broese & Peereboom, Breda, enero de 2010.

⁶² McCants, William. *ISIS Apocalypse. The History, Strategy and Doomsday Vision of the Islamic State*, St. Martin Press, Nueva York, 2015.

⁶³ Briggs, Rachel y Feve, Sebastian. «Review of Programs to Counter Narratives of Violent Extremism», *Institute for Strategic Dialogue*, Londres, julio de 2013. Disponible en: <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/444/review-of-programs-to-counter-narratives-of-violent-extremism-what-works-and-what-are-the-implications-for-government>

2. Mensajes y narrativas alternativas, destinadas a difundir hechos e historias positivas que ilustren ideas, actitudes y valores contrarios a los ensalzados por la propaganda extremista: tolerancia, diálogo, respeto a los derechos humanos, paz, solidaridad, democracia, sentido de pertenencia, imágenes positivas de una comunidad, confianza en los poderes públicos, etcétera.
3. Mensajes críticos y contranarrativas, directamente orientados a desacreditar y refutar historias, imágenes y mensajes extremistas.

Puesto que la efectividad de cualquier comunicación persuasiva está condicionada por la credibilidad de su emisor, a menudo es preferible que sean los participantes no institucionales quienes ejerzan la función de transmisores de los mensajes de contrarradicalización. Por su mejor conocimiento de ciertas audiencias, dichos participantes también pueden ser los más indicados para decidir el contenido de los mensajes y relatos. La lista de posibles participantes y colaboradores no institucionales es amplia: empresas del sector de las comunicaciones y profesionales de la información, asociaciones cívicas, instituciones culturales, ONG, representantes o líderes religiosos o comunitarios, educadores, expertos académicos, personajes públicos, famosos o de reconocido prestigio, artistas y, como ya indicamos anteriormente, también víctimas del terrorismo o incluso antiguos extremistas y terroristas arrepentidos, familiares de unos y otros.

Para diseñar los mensajes y narrativas también conviene tener en cuenta las siguientes recomendaciones⁶⁴:

- Desacreditar a los líderes extremistas, mostrando sus contradicciones, debilidades, mentiras, errores.
- Destacar el sufrimiento causado a civiles y musulmanes y subrayar lo que ello tiene de contradictorio con el discurso yihadista y de opuesto a los principios del islam.
- Describir la vida real de los terroristas, para refutar su concepción heroica y romántica.
- Ajustar el mensaje a la audiencia, antes de decidir contenidos y emisores.
- Fomentar la participación de expertos en el islam y representantes religiosos moderados, tanto en la fase de diseño como en la de difusión, imprescindible al menos cuando los mensajes y relatos incluyan argumentos religiosos.
- Apelar a las emociones y emplear imágenes, no solo a argumentos y datos.
- Distribuir los mismos mensajes y relatos, u otros parecidos, a través de distintos canales y dominios, no solo Internet.

⁶⁴ Bernard, Cheryl. «The Mechanics of De-Legitimization», en Fenstermacher, Laurie (ed.), *Countering Violent Extremism Scientific Methods & Strategies*, julio de 2015. Disponible en: <https://info.publicintelligence.net/ARL-CounteringViolentExtremism.pdf>. RAN, 2016, óp. cit.

Existen diversas formas en que los Estados y otros poderes públicos pueden contribuir a potenciar las acciones comunicativas contra las propagandas y las narrativas extremistas: creando y transmitiendo sus propios mensajes, desarrollando esas mismas funciones en colaboración con actores no institucionales o impulsando y apoyando el desarrollo de iniciativas semejantes surgidas del sector privado y la sociedad civil, lo cual puede hacerse aportando financiación o asistencia técnica y facilitando la difusión de los mensajes.

Asimismo, algunas opciones de mejora desde el punto de vista de la promoción son:

- Apoyo a actividades e investigaciones dirigidas a monitorizar y analizar la propaganda y los discursos radicales que se pretenden neutralizar.
- Desarrollo de programas de formación y capacitación para construir y diseminar mensajes y narrativas de contrarradicalización, dirigidos a informadores, educadores, líderes comunitarios, trabajadores sociales, entre otros destinatarios.
- Creación de estructuras u organismos destinados a estimular la colaboración intersectorial y coordinar y asistir proyectos y campañas de comunicación derivados de dicha cooperación.
- Establecimiento de criterios y fórmulas para evaluar la eficacia de mensajes y campañas.

Prevenir educando, no solo en valores, no solo en las escuelas

La implicación de las instituciones educativas es una necesidad reconocida por todas las estrategias y planes de contrarradicalización europeos, así como los de otros países de nuestro entorno cultural.

Los objetivos y contenidos curriculares de tipo específico y transversal orientados a la formación ética, la educación cívica y la promoción de principios como la tolerancia, la paz y el respeto a los derechos humanos constituyen por sí mismos una aportación positiva capaz de alzar barreras contra la radicalización. Desde el principio se ha venido incidiendo en la conveniencia de introducir en los planes educativos contenidos y actividades específicamente orientadas a prevenir actitudes de rechazo a las minorías culturales y religiosas. El trabajo desarrollado en ese sentido está bien encaminado, pues, además de execrables, los prejuicios y comportamientos xenófobos y la islamofobia aportan pretextos al discurso y la propaganda yihadista y pueden dar origen a experiencias de radicalización, como ya argumentamos en otro momento. Por la misma razón deben estudiarse nuevas fórmulas para procurar reducir la segregación cultural y religiosa en los centros educativos. Sin embargo, en la medida en que xenofobia e islamofobia no son las únicas causas de radicalización, ni la garantizan en todos los casos, las acciones educativas deben ir varios pasos más allá.

La finalidad última de los esfuerzos educativos ha de ser la de proteger a los menores musulmanes educados en Europa contra las tentaciones del extremismo, las cuales tienen tanto que ver con las vulnerabilidades (personales y circunstanciales) que puedan afectar a los propios menores como con las estrategias y herramientas empleadas por el yihadismo y sus promotores para ganar nuevos adeptos. La dificultad experimentada por algunos menores de origen migrante para sentirse ciudadanos de pleno derecho en los países donde viven quizás sea la vulnerabilidad más importante a considerar aquí. Dicha dificultad, que puede ser inducida por el trato discriminatorio recibido (de nuevo, los problemas de la xenofobia y la islamofobia), pero también por influencias del medio familiar o social u otros factores, es compartida por no pocos musulmanes europeos de segunda y tercera generación y por la práctica totalidad de los individuos atraídos a filas yihadistas fuera de los países musulmanes, lo cual dice mucho de su importancia. Por tanto, una educación contraria a la radicalización debe orientarse a fomentar sentimientos de pertenencia y una identificación plena con las sociedades en las que se vive. Ello dependerá tanto de la oferta de una identidad suficientemente inclusiva que no problematice la condición musulmana, como de la transmisión y ejemplificación de los principios y valores adecuados y coherentes con la identidad que se pretende fomentar.

Una objeción que podría hacerse a las primeras directrices de contrarradicalización sugeridas en el plano educativo es su focalización casi exclusiva en el terreno de los valores y contenidos a transmitir, dejando a un lado aptitudes y habilidades. El asunto resulta decisivo pues es la ausencia de ciertas competencias, susceptibles de adquirirse a través de la educación formal e informal, lo que más desprotegidos deja a menores y jóvenes respecto a la adopción de actitudes y comportamientos intolerantes y/o violentos y la recepción de las ideas y la propaganda extremistas y a las actividades de difusión, manipulación y captación promovidas por agentes yihadistas. Teniendo esto en cuenta, en los dos últimos años tanto la Comisión Europea como Naciones Unidas han instado oficialmente a diseñar y poner en marcha nuevas iniciativas educativas destinadas a promover, por un lado, el desarrollo de aptitudes socioafectivas tendentes a la «coexistencia pacífica y la tolerancia»⁶⁵, y, por otro, a fomentar habilidades relacionadas con el pensamiento crítico, como medida de protección frente a los mensajes diseñados con el propósito de inducir a la radicalización violenta⁶⁶. Considerando las dificultades afrontadas por padres y educadores para controlar totalmente el acceso de menores y jóvenes a Internet, así como el uso intensivo que las organizaciones y promotores del yihadismo hacen de ese canal de comunicación y de sus medios asociados (redes sociales), la segunda clase de competencias

⁶⁵ Asamblea General de Naciones Unidas, 2015, óp. cit. p. 22.

⁶⁶ Hedayah-Global Counter-Terrorism Forum. «Abu Dhabi Memorandum on Good Practices for Education and Countering Violent Extremism». Disponible en: https://www.thegctf.org/documents/10162/159880/14Sept19_GCTF+Abu+Dhabi+Memorandum.pdf.

mencionadas (habilidades para el pensamiento crítico) ha sido vinculado, además, al objetivo de promover una adecuada «alfabetización digital». Aunque los procedimientos sugeridos para desarrollar estas competencias son diversos, los más relevantes remiten a la creación de programas y actividades extracurriculares específicas (cabiendo la opción de realizarse mediante la cooperación entre los sectores educativo, de la seguridad, medios de comunicación y proveedores de servicios de Internet) y el uso de las metodologías didácticas que los expertos consideren más adecuadas: aprendizaje socioemocional, debates dirigidos, diálogo intercultural, etcétera⁶⁷.

Otras dos formas posibles de potenciar el papel de la educación pasan por extender su alcance más allá del trabajo convencional con los estudiantes. Algunos países han puesto en marcha programas a realizar desde las escuelas y colegios (incluso universidades) para formar a padres y familiares, tanto en el sentido de familiarizarles con el problema de la radicalización violenta como en el de instruirles en la adquisición de competencias educativas útiles a aplicar con sus hijos y parientes con fines preventivos. Los mismos objetivos de educación preventiva también pueden proyectarse a ámbitos relacionados con actividades deportivas, artísticas, culturales y de ocio⁶⁸.

Reforzar el vínculo entre acción exterior y lucha contra la radicalización yihadista

La decisiva influencia ejercida por Al Qaeda y el Dáesh sobre los individuos convertidos al yihadismo en Europa y las múltiples tentativas terroristas protagonizadas por personas que completaron su radicalización en campos de entrenamiento y zonas de conflicto situadas en algunos países musulmanes ponen de manifiesto que algunos de los principales elementos impulsores de la amenaza tienen origen más allá de las fronteras europeas. El vínculo entre la amenaza interna representada por el terrorismo yihadista para nuestro país y sus expresiones en el contexto internacional están claramente reconocidas en la *Estrategia de seguridad nacional* aprobada por el Gobierno de España en el verano de 2013⁶⁹. A su vez, no es menos evidente que las dinámicas de radicalización que tienen lugar al exterior de Europa están claramente condicionadas por factores de naturaleza geopolítica, aquellos

⁶⁷ Comisión Europea. 2014, p. 10.

⁶⁸ Hedayah-Global Centre on Cooperative Security. «Thinking Outside the Box Exploring the Critical Roles of Sports, Arts, and Culture in Preventing Violent Extremism», *Policy Brief*, febrero de 2015. Disponible en: <http://www.globalcenter.org/publications/thinking-outside-the-box-exploring-the-critical-roles-of-sports-arts-and-culture-in-preventing-violent-extremism>.

⁶⁹ Gobierno de España. *Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido*, pp. 25-26. Madrid, 2013. Para más detalles al respecto véase de la Corte, Luis, y Blanco, José María (eds.). *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, Lid editorial, Madrid, 2014.

que ocupan a la política exterior (y hasta cierto punto también la política de defensa) de cada país.

Sin embargo, la opción de afrontar el desafío de la radicalización yihadista como un problema exclusivamente interno, desentendiéndose de su evolución en otras partes del mundo y renunciado a actuar sobre sus condicionantes exteriores, ha supuesto una tentación recurrente para algunos Gobiernos europeos. Por lo que respecta a la Unión, aparte de una escueta alusión incluida en la estrategia aprobada en 2005, la referencia más clara y detallada al desarrollo de líneas de acción exterior con vistas a prevenir la radicalización yihadista puede encontrarse en un comunicado de la Comisión de 2014⁷⁰. También el *Plan de lucha contra la radicalización violenta*, aprobado por el Gobierno de España en 2015, reconoce su disposición a implementar acciones en el «ámbito externo», complementarias a las que hayan de realizarse en los otros dos ámbitos señalados en el documento: interno y del ciberespacio. Por su parte, el plan de Naciones Unidas de 2015 subraya el carácter «intrínsecamente mundial» del problema representado por los extremismos violentos y llama a actuar de manera concertada para actuar contra sus expresiones actuales y prevenir otras. Para ello, señala el Secretario General, deberían promoverse estrategias e iniciativas de alcance global, regional y subregional, a aplicar dentro y fuera de las propias fronteras nacionales de los Estados que integran la comunidad internacional⁷¹.

La primera línea de acción exterior abierta por la Unión Europea fue la aprobación de su propia estrategia conjunta de contrarradicalización de 2005, cuyo propósito inspirador fue el de estimular la cooperación entre sus Estados miembros en materia de contrarradicalización. Pero el margen para reforzar la colaboración y coordinación entre las naciones europeas en la lucha contra la radicalización violenta aún es muy amplio.

De acuerdo con la filosofía compartida por la Unión Europea y Naciones Unidas, los países que más dificultades encuentran para enfrentarse a los desafíos de la radicalización violenta son aquellos en los que concurren una o varias de las siguientes circunstancias: conflictividad armada, fragilidad estatal y problemas de gobernanza. Esas tres condiciones confluyen en Siria e Iraq, las dos naciones que sirven de principal escenario a las actividades del Dáesh, así como en otros países donde tienen su asiento sus filiales o las de Al Qaeda, ubicados en distintos puntos de Oriente Próximo, África y Asia. Por tanto, son esos países los que más necesitan de la colaboración externa, si bien no necesariamente los únicos.

Los objetivos que podrían incorporarse a la agenda exterior de la Unión Europea, a fin de contribuir a reforzar la lucha contra la radicalización fuera de sus propias fronteras, son generales y específicos. Los «objetivos gene-

⁷⁰ Comisión Europea, 2014, óp. cit.

⁷¹ Asamblea General de Naciones Unidas. 2015, óp. cit.

rales» son aquellos que coinciden con los principios globales que orientan la política exterior de la Unión Europea y que, teniendo valor por sí mismos, asimismo pueden contribuir a prevenir tendencias de radicalización violenta en otras regiones del mundo. Es el caso de la defensa de los derechos humanos, la promoción del buen gobierno, la democracia, la justicia y el desarrollo económico, el mantenimiento de la paz, la resolución de conflictos y la respuesta a crisis humanitarias⁷². En cuanto a los «objetivos específicos» cabría destacar los siguientes:

- a. Contribuir a la capacitación de otros países en materia de lucha contra la radicalización violenta, por ejemplo, asesorando y participando en programas de formación y ayudando a la creación de centros internacionales especializados.
- b. Incorporar objetivos, medidas y contenidos relacionados con la prevención de la radicalización en los programas de asistencia externa y cooperación al desarrollo a implementar en terceros países.
- c. De la misma manera, introducir objetivos e implementar medidas relacionadas con la prevención de la radicalización violenta en las misiones de militares o cívico-militares promovidas bajo el amparo de la Unión Europea y Naciones Unidas, particularmente en las misiones de estabilización y reforma del sector de la seguridad.

Orientar a embajadas y delegaciones exteriores a identificar oportunidades para el desarrollo de iniciativas y proyectos de contrarradicalización impulsados por sectores institucionales y de la sociedad civil.

Últimas reflexiones: hacia un enfoque realista, integrador y equilibrado

Hace ya más de una década que los países europeos convirtieron la prevención de la radicalización violenta en una prioridad. En esa faceta del antiterrorismo, antes puramente subsidiaria, se pusieron grandes esperanzas. Mas la continuidad de la amenaza yihadista acabó por inducir cierto grado de escepticismo y controversia entre los expertos. Algunos de ellos llevan varios años preguntándose si resulta útil y rentable seguir invirtiendo en programas de contrarradicalización, mientras otros demandan abiertamente un regreso a las políticas «duras». Pero la distinción tajante entre modelos antiterroristas agresivos y preventivos tiene mucho de caricatura. Una caricatura que oculta las múltiples exigencias y matices a las que necesita ajustarse una acción antiterrorista eficaz y de largo plazo. Lo sensato a este respecto es adoptar un criterio «realista, integrador y equilibrado». Pero veamos qué se quiere decir exactamente con ello.

⁷² Este planteamiento coincide esencialmente con el reflejado por Naciones Unidas: Asamblea General de Naciones Unidas, 2015, óp. cit.

Emplearemos la palabra «realismo» según su significado más básico: «forma de ver las cosas sin idealizarlas»⁷³. Como mínimo, caben dos formas de idealizar el alcance de las políticas de contrarradicalización: exagerando lo que de ellas se espera conseguir (por ejemplo, la total erradicación de la amenaza yihadista por medios no represivos) o bien proponiendo vías de realización poco menos que utópicas, como crear un mundo enteramente próspero y equitativo, libre de guerras, discriminación y otras injusticias (según pide Naciones Unidas en su Plan de Acción para Prevenir la Radicalización Violenta, tantas veces citado a lo largo de este capítulo)⁷⁴. Aunque, en la práctica, esas dos formas de idealización tienden a confluir. Pues al exagerar la viabilidad y efectividad de los métodos propuestos para prevenir la radicalización violenta se acaba creyendo en la posibilidad de extinguir el problema que ese fenómeno engendra derivado y alimenta: la violencia extremista. Sin embargo, esperar tal cosa no es realista, ya que las medidas de prevención solo pretenden incidir sobre un aspecto del problema a tratar, dejando intactas otras dimensiones importantes suyas, como los movimientos de los actores terroristas e insurgentes en activo, la desprotección de los blancos potenciales de su violencia o la reacción a sus ataques, entre otros.

Dejando aparte las propuestas más bien utópicas, las posibilidades de realizar las líneas de acción que han sido sugeridas en este capítulo y su eficacia están sujetas a importantes limitaciones, en parte ya examinadas anteriormente. Algunas provienen de las capacidades de los Estados, organismos y el resto de agentes relevantes, los recursos que pueden movilizar, sus múltiples y diversas obligaciones, etcétera. Otros límites, en cambio, son más bien de naturaleza moral, pues no todo lo que se puede hacer es congruente con nuestros valores y principios (por ejemplo: la persecución irrestricta de las ideas y las opiniones radicales choca con derechos fundamentales que deben ser protegidos). Finalmente, también existen límites claros respecto a los que los Estados europeos, Occidente y los organismos internacionales pueden hacer para resolver algunos de los problemas que alimentan la radicalización en los países islámicos, en particular, aquellos que son inherentes a sus realidades políticas, económicas y sociales, además de consecuencias de su propia historia y reflejo de su cultura. Como sus sectarismos de base religiosa, sus faccionalismos nacional y étnico o las rivalidades geopolíticas que enfrentan a aquellos países entre sí. Obviar la importancia de cada uno de estos elementos y negar su influencia sobre las dinámicas de radicalización que desestabilizan al mundo árabe-musulmán solo puede llevar a engaño y conducir a errores contraproducentes. De modo que, una vez reconocidos tales límites, la única aspiración razonable que debería guiar las políticas de contrarradicalización aplicadas a la lucha contra organizaciones como el Dáesh es la de limitar o reducir el número de personas que, en un

⁷³ Real Academia de la Lengua Española.

⁷⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. 2015, óp. cit., pp. 12-15.

plazo de tiempo más o menos cercano, adquieran la intención de sumarse activamente a la causa del Califato y la yihad global.

Pero poner realismo en las políticas de contrarradicalización también debería ayudar a interpretar sus propósitos en un sentido más amplio o «integral» (por otro lado, plenamente coherente con los principios que definen la política de seguridad y defensa de la Unión Europea)⁷⁵. En este sentido, vale la pena recordar algunas verdades que no siempre son recibidas por quienes se empeñan en oponer represión a prevención. Por lo pronto, es muy posible que las detenciones a propagandistas, reclutadores y dinamizadores yihadistas practicadas en los últimos diez o quince años por las fuerzas de seguridad europeas (junto con los cambios y adaptaciones legislativas que las hicieron judicialmente viables) hayan hecho más por prevenir el aumento de vocaciones terroristas que todas las medidas blandas contempladas en todos los planes de contrarradicalización. Y acaso pueda decirse algo parecido de las agresivas operaciones kinéticas llevadas a término contra plataformas, foros y actividades yihadistas en Internet, aunque el asunto no solo afecta a las medidas de seguridad interior.

A juzgar por el impulso conferido al proceso de movilización yihadista hacia Siria e Iraq, la transformación de la filial iraquí de Al Qaeda en Dáesh y el poder acumulado y desplegado por esa organización constituyen desde hoy dos factores de radicalización decisivos que operan a nivel mundial. Pero ninguna política blanda, salvo, en parte, la acción diplomática destinada a buscar nuevas fórmulas políticas para estabilizar Siria e Iraq, reducirá por sí sola las conquistas territoriales, las capacidades paramilitares y los recursos con los que el Dáesh acapara en sus bases de Oriente Próximo y que, simultáneamente, constituyen sus mayores ventajas para atraer nuevos seguidores. Por lo tanto, no hay fórmula alternativa a la confrontación militar si se quiere degradar el potencial de radicalización del Dáesh, ya sea mediante fuerzas interpuestas, propias o por combinación de unas y otras.

En definitiva, ciertas formas de represión y algunos componentes del poder duro pueden ser eficazmente empleados como herramientas para la prevención, complementarias a las medidas blandas derivadas de los planes de contrarradicalización. A eso llamamos una aproximación integradora a la prevención, a fuer de realista.

Pero buscar integración y complementariedad entre acciones duras y blandas tampoco basta. Pues, si es verdad que bajo algunas circunstancias reprimir constituye una forma de prevenir, sería ingenuo negar que, bajo otras formas y situaciones, el empleo de ciertas medidas represivas puede llegar

⁷⁵ Nos referimos al denominado *Comprehensive Approach*. Acerca de este enfoque integral y su desarrollo en el marco de la PESD (Política Común de Seguridad y Defensa) puede verse Rodolfo Ortega, Luis de la Corte y Lista, Fernando. *Prevención de conflictos. Unión Europea-Latinoamérica*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, pp. 100-103, Santiago de Chile, 2012.

a generar efectos opuestos a los de la prevención. Volviendo a lo dicho en otro momento, no se puede negar que algunas de las estrategias o acciones coactivas y ofensivas emprendidas desde 2001 en adelante para combatir al yihadismo global han contribuido a estimular las dinámicas de radicalización que han dado continuidad a la amenaza. La primera conclusión a extraer de ello es que las opciones a elegir en el plano de la represión y otras formas de acción antiterrorista «dura» deben ser valoradas tomando en cuenta sus posibles efectos radicalizadores, si los hubiere, a fin de evitarlos o limitarlos. Por ejemplo, la experiencia muestra que las intervenciones militares promovidas o apoyadas por países occidentales en países musulmanes han tenido efectos radicalizadores indudables, llegando a funcionar como uno de los principales factores de riesgo de campañas y ataques terroristas. Por esa razón, convendría que dicha clase de intervenciones, especialmente las que impliquen el despliegue de tropas occidentales sobre el terreno, pasaran a ser contempladas solo como un último recurso a evitar siempre que sea posible. Después de las campañas promovidas en Afganistán e Iraq y del apoyo aéreo directo prestado a la rebelión de 2011 contra Muamar el Gadafi en Libia, la mayoría de los Gobiernos occidentales, incluido el de Estados Unidos, fueron llegando a esa misma conclusión, fundada sobre bases sólidas como acabamos de ver. Sin embargo, la irrupción del Dáesh en Mosul volvió a introducir un cambio de posición con la creación de una amplia coalición internacional para combatirlo. Una de las razones de ese cambio la hemos expuesto pocas líneas atrás: la decisión de combatir al Dáesh no es del todo incongruente con el objetivo de prevenir los efectos de radicalización y el terrorismo que esa organización ha logrado proyectar más allá de Oriente Próximo. Pero los dilemas reabiertos por la evolución de los acontecimientos en aquella parte del mundo, siempre convulsa, también nos ayudan a ver la otra cara del problema que ahora tratamos.

La decisión de evitar el envío de tropas terrestres a Siria e Iraq (mantenida hasta el momento de terminar este capítulo) revela que la preocupación por los posibles efectos radicalizadores de la intervención en esa región ha contribuido a equilibrar la combinación entre medidas duras y blandas. Pero cuando se pretende conjurar males mayores no podemos dar por supuesto que actuar (agresivamente) siempre será peor que abstenerse de hacerlo. Aunque esta afirmación sea indudablemente peligrosa su contraria quizás no lo sea menos.

Pero para que lo anterior se entienda bien hay que cambiar el ángulo desde el que solemos observar el actual conflicto en Oriente Próximo, o volver la vista atrás.

Ciertamente, la progresión del Dáesh en la región no puede explicarse sin atender a los acontecimientos que fueron sucediéndose en Siria a partir del inicio de las protestas en 2001. Debido a la respuesta que el régimen de Al Assad dio a esas protestas la situación evolucionó rápidamente hacia una guerra civil. En paralelo, el deseo de evitar nuevas intervenciones occidenta-

les en países musulmanes fomentó cierta pasividad de Estados Unidos y la Unión Europea ante la degradación de la situación en Siria. Pero esa pasividad facilitó que los grupos yihadistas presentes en el país (incluido el Dáesh, todavía con otro nombre) no tardaran en convertirse en actores armados prominentes. Para colmo, la retirada de Iraq del contingente militar estadounidense en 2011 dio facilidades al entonces denominado Estado Islámico de Iraq y Levante para multiplicar sus fuerzas y tomar la senda que le llevaría hasta la instauración del Califato en junio de 2014, tras su entrada triunfal en Mosul. Por tanto, la inacción regional y occidental ante las nuevas dinámicas violentas desatadas en Siria e Iraq contribuyó al éxito del Dáesh, lo que ayudó a reanimar una corriente de radicalización que, lejos de detenerse en las fronteras de los países en conflicto, se extendió mucho más allá hasta alcanzar a Europa.

Estos comentarios no pretenden defender la tesis de que una intervención temprana de la comunidad internacional en Siria o el mantenimiento de tropas estadounidenses destacadas en Iraq hubieran evitado por sí mismas las críticas circunstancias en las que aún hoy continúan inmersos ambos países. Eso, sencillamente, no lo podemos saber. Solo pretendemos señalar que, junto a los perjuicios de actuar de forma más o menos agresiva, hay que contemplar, asimismo, los que puedan derivarse de la inacción. Pues tampoco esa opción lo previene ni lo resuelve todo.

Moraleja: la relación entre acciones represivas u ofensivas y objetivos de prevención es más compleja de lo que parece y ha de buscar equilibrios y proporciones que pueden variar de una circunstancia a otra, con el paso del tiempo. Ninguna política antiterrorista (incluida la que deba dirigirse contra el Dáesh) debería ignorarlo.