

POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN VIOLENTA EN EUROPA: ELEMENTOS DE INTERÉS PARA ESPAÑA

Javier Jordán

Profesor de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Granada

JORDÁN, Javier. Políticas de prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea). 2009, núm. 11-05, p. 05:1-05:25. Disponible en Internet:

<http://criminnet.ugr.es/recpc/11/recpc11-05.pdf>
ISSN 1695-0194 [RECPC 11-05 (2009), 4 may]

RESUMEN: Los atentados terroristas de inspiración yihadista cometidos en Europa en la presente década han impulsado a la Unión Europea y a algunos estados miembros, como Reino Unido y

Holanda, a prestar una atención creciente a la prevención de la radicalización violenta. Este artículo presenta las iniciativas puestas en marcha hasta la fecha y analiza los elementos clave de dichas estrategias y planes de acción

PALABRAS CLAVE: Radicalismo, Terrorismo, Políticas de prevención, Unión Europea, Reino Unido, Holanda

Fecha de publicación: 4 mayo 2009

SUMARIO: I. Introducción. II. Estrategias y programas de prevención de la radicalización en Europa. 1. El desarrollo de una estrategia para prevenir la radicalización en el seno de la Unión Europea. 2. La estrategia Preventing Violent Extremism en Reino Unido. 3. El Plan de Acción holandés “Polarización y Radicalización 2007-2011”. III. Análisis de los elementos centrales de las estrategias de prevención. 1. Primacía del enfoque local. 2. Enfoque multidepartamental. 3. Integración y cohesión social. 4. Promover soluciones al radicalismo desde el Islam. 5. Actitud y relación del gobierno y de la administración con los movimientos islamistas y salafistas. 6. Neutralizar a los promotores del radicalismo. IV. Conclusión

I. Introducción

En menos de una década Europa ha sido escenario de tres atentados inspirados por el salafismo yihadista: atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004, asesinato del cineasta holandés Theo van Gogh en noviembre de 2004 y atentados de Londres el 7 de julio de 2005. A ellos hay que sumar decenas de planes terroristas abortados por las fuerzas de seguridad en diversos países europeos, así como la detención de centenares de individuos por su presunta pertenencia a redes de terrorismo yihadista¹. Sólo en España, y con posterioridad al 11-M, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han realizado una treintena de operaciones contra grupos yihadistas, y supuestamente han desbaratado siete planes terroristas contra objetivos dentro de nuestro país².

Estos hechos hacen pensar que el terrorismo de inspiración yihadista lleva camino de convertirse en un fenómeno estructural de las sociedades europeas; máxime cuando en numerosos casos los terroristas se habían radicalizado dentro de Europa, como por sucedió por ejemplo con los suicidas de los atentados de Londres, el asesino de Theo van Gogh o varios de los implicados en los atentados del 11-M.

Como consecuencia, han sido varias las medidas adoptadas por la Unión Europea y por algunos países miembros (Reino Unido y Holanda) con el fin explícito de prevenir la radicalización violenta de inspiración yihadista. Este trabajo tiene por objeto describir y analizar los elementos centrales de las estrategias y programas para la prevención de dicho fenómeno. El artículo debe contemplarse como una primera aportación, de carácter básicamente exploratorio y preliminar. Todavía es demasiado pronto para evaluar unas políticas públicas que se han iniciado hace apenas dos años y, además, una evaluación científica y pormenorizada requeriría de un volumen de recursos que excede las posibilidades de este trabajo.

II. Estrategias y programas de prevención de la radicalización en Europa

En las siguientes páginas vamos a describir las medidas adoptadas por la Comisión Europea y por los gobiernos del Reino Unido y Holanda en materia de prevención de la radicalización violenta. Pero antes de ello, resulta conveniente aclarar conceptualmente qué se entienden por radicalización.

El servicio de inteligencia holandés (AIVD), que ha desempeñado un papel importante en la elaboración del programa de prevención de dicho país, y que goza de un considerable prestigio por sus publicaciones sobre islamismo radical³, define el radicalismo del siguiente modo⁴:

¹ A este respecto puede consultarse los datos más recientes en los informes elaborados por Europol: *EU Terrorism Situation and Trend Report*, correspondientes a los 2007 y 2008. Se encuentran disponibles en la Web <http://www.europol.europa.eu/>.

² JORDÁN, J. (2009): "El terrorismo yihadista en España: evolución después del 11-M", *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 6 de febrero de 2009.

³ Puede accederse a ellas a través de su página web <https://www.aivd.nl/>. Las más conocidas sobre esta temá-

“The (active) pursuit of and/or support to far-reaching changes in society which may constitute a danger to (the continued existence of) the democratic legal order (aim), which may involve the use of undemocratic methods (means) that may harm the functioning of the democratic legal order (effect).”

Por lo que entiende la radicalización como:

“[A] person's (growing) willingness to pursue and/or support such changes himself (in an undemocratic way or otherwise), or his encouraging others to do so”

Por su parte, la Comisión Europea define la radicalización del siguiente modo:

“The phenomenon of people embracing opinions, views and ideas which could lead to acts of terrorism”⁵

Una tercera definición es la que ofrece el investigador danés Michael Taarnby y que también asume el informe presentado a la Comisión Europea por el King's College of London en diciembre de 2007:

“The changes in attitude that lead towards sanctioning and, ultimately, the involvement in the use of violence for a political aim.”⁶

En este documento también se establece una clara diferencia entre radicalización y reclutamiento, este último: “involves practical steps towards [joining a violent group]”⁷.

Como puede comprobarse, la definición de la Comisión Europea, además de más sucinta, vincula explícitamente la radicalización violenta con el posible (pero no necesario) salto a la militancia terrorista, lo mismo que la definición propuesta por Taarnby. La definición del AIVD holandés no excluye esa posible relación pero asume que la radicalización puede dar lugar también a comportamientos no violentos, pero no por ello menos dañinos para el buen funcionamiento del sistema democrático. En cualquier caso, lo que nos interesa destacar de estas definiciones es el hecho de que la radicalización violenta predispone a la militancia terrorista aunque no siempre desemboca en ella. De ahí la conveniencia de concentrar esfuerzos en prevenir la radicalización como medio insoslayable en el diseño de una estrategia antiterrorista eficaz y orientada al largo plazo.

tica son *From Dawaa to Jihad* (2005) y *Radical Dawaa in Transition. The rise of Islamic neoradicalism in the Netherlands* (2007).

⁴ AIVD (2005): *From Dawaa to Jihad*, The Hague: AIVD, pp. 13-14.

⁵ European Commission (2006): “Terrorist recruitment: a Commission's Communication addressing the factors contributing to violent radicalisation”, MEMO/05/329.

⁶ TAARNBY, M. (2006): “Jihad in Denmark: An Overview and Analysis of Jihadi Activity in Denmark, 1990-2006”, *Danish Institute of International Affairs Working Paper*, 2006/35, p. 62; citado en King's College of London, *Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe, Report Submitted to the European Commission*, diciembre de 2007, p. 11.

⁷ Ibid.

Por otra parte conviene distinguir los programas de prevención de la radicalización europeos de los programas de des-radicalización que se están desarrollando en otros países como Arabia Saudí, Yemen, Indonesia y Singapur⁸. Entre unos y otros existen semejanzas en cuanto a los principios. Por ejemplo, ambos tipos de programas tratan de privar de legitimidad religiosa y rebatir el discurso radical; los dos prestan también atención tanto al sujeto como a su entorno cercano y, sobre todo, familiar; en ambos casos se priorizan las medidas ‘blandas’ sobre las ‘duras’ con el fin de deshacer los estereotipos y refutar la demonización que difunde la ideología yihadista. Sin embargo, las iniciativas de des-radicalización se centran casi exclusivamente en los individuos que ya han dado el salto a la militancia yihadista y que por ello se encuentran en prisión. Se trata por tanto de un colectivo mucho más reducido y de naturaleza diferente al de los programas de prevención europeos, orientados a un público muchísimo más amplio y que se encuentra simplemente en situación de riesgo o en las primeras fases del proceso de radicalización violenta.

1. *El desarrollo de una estrategia para prevenir la radicalización en el seno de la Unión Europea*

La primera vez que la Unión Europea prestó atención a la prevención de la radicalización violenta fue pocas semanas después de los atentados de Madrid, en la Declaración del Consejo de 25 de marzo de 2004. Dicha declaración incluía en su anexo una revisión del Plan de Acción de la Unión Europea con respecto a los Objetivos Estratégicos para Combatir el Terrorismo⁹. Hasta ese momento, la respuesta oficial de la Unión Europea al terrorismo (particularmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001) se había centrado en líneas de acción necesarias, pero más convencionales, como por ejemplo, los acuerdos de extradición, la lucha contra la financiación del terrorismo o la seguridad en los transportes.

Entre los Objetivos Estratégicos revisados, el Consejo incluía en sexto lugar trabajar sobre los factores que favorecen el apoyo al terrorismo y el reclutamiento terrorista. A este respecto contemplaba las siguientes medidas:

- Identificar los factores que contribuyen al reclutamiento terrorista dentro de la Unión Europea y a nivel internacional, y desarrollar una estrategia a largo plazo para hacerles frente
- Continuar investigando los vínculos entre las creencias religiosas y políticas extremistas, los factores socioeconómicos y otros, y el apoyo al terrorismo, cons-

⁸ TAARNBY, M. (2005): “Yemen’s Committee for Dialogue: The Relativity of A Counter Terrorism Success”, en: BENARD, C.: *A Future for the Young Options for helping Middle Eastern Youth Escape the Trap of Radicalization*, Santa Monica: RAND, pp. 129-139; RAMAKRISHNA, K. (2009): “A Holistic Critique of Singapore’s Counter-Ideological Program”, *Sentinel*, Vol. 2, Issue 1, pp. 8-11; SCHULZE, K. E. (2008): “Indonesia’s Approach to Jihadist Deradicalization”, *Sentinel*, Vol. 1, Issue 8, pp. 8-10; BOUCEK, C. (2008): “The Saudi Process of Repatriating and Reintegrating Guantanamo Returnees”, *Sentinel*, Vol. 1, Issue 1, pp. 10-12.

⁹ Documento accesible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>.

truyendo sobre el trabajo ya realizado en esta área, con el fin de identificar medidas adecuadas de respuesta

- Hacer un uso más eficiente de los programas de ayuda exterior con el fin de afrontar los factores que contribuyen a apoyar el terrorismo, con una particular atención al buen gobierno y al Estado de Derecho
- Desarrollar e implementar una estrategia para promover el entendimiento de culturas y religiones entre Europa y el mundo islámico.

Como puede comprobarse, se trata de líneas de acción muy generales, que demuestran el interés del Consejo por combatir las “causas profundas del terrorismo”, pero sin articular acciones concretas. Durante los meses siguientes, la Unión Europea hizo públicos otros documentos donde se volvía a mencionar la importancia de este enfoque, pero sin añadir tampoco un mayor grado de especificidad. Uno de esos documentos fue, por ejemplo, *Una hoja de ruta para los próximos cinco años por la Libertad, Justicia y Seguridad* (también conocido como el Programa de la Haya), donde se volvía a mencionar el interés por conocer y neutralizar los factores que alimentan el fundamentalismo y el terrorismo.

Mientras tanto, los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres pusieron de nuevo sobre la mesa la cruda realidad de que los atentados yihadistas cometidos en Europa después del 11-S estaban siendo cometidos por individuos que habían residido durante años en territorio de la Unión, y que en muchos casos se habían radicalizado dentro de sus fronteras.

Pocos meses después, el 30 de noviembre de 2005, la Unión Europea alcanzó otro hito en el proceso de desarrollo programático con la presentación de la Estrategia Europea Contraterrorista¹⁰. La Unión establece cuatro pilares en dicha estrategia: Prevenir, Proteger, Perseguir y Responder. El objetivo del primero de ellos consiste en evitar que las personas se unan al terrorismo trabajando sobre los factores o causas profundas de la radicalización y del reclutamiento terrorista, tanto en Europa como en el extranjero.

La Unión entiende que la prevención de la radicalización es una tarea que recae primariamente en los Estados miembros y que su gestión ha de realizarse a nivel estatal, regional y local. El papel de la UE consistiría en crear un marco de trabajo común para coordinar las políticas nacionales, compartir información y establecer buenas prácticas. Asimismo, la Unión entiende que afrontar este desafío escapa a las capacidades de los gobiernos y que requiere la participación de las sociedades dentro y fuera de Europa.

La Estrategia reconoce que las motivaciones que llevan a optar por el terrorismo varían en función de la persona, aunque algunas de ellas sean similares. Por esa razón,

¹⁰ The European Union Counter-Terrorism Strategy. Se encuentra disponible en: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/strategies/fsj_terrorism_strategies_counter_en.htm.

un objetivo inicial consiste en identificar y neutralizar los métodos, la propaganda y las condiciones que favorecen la deriva hacia el terrorismo. La Estrategia considera relevantes tres factores a este respecto:

- a) La globalización de las comunicaciones físicas y de información que permiten la diseminación de ideas radicales, así como el desplazamiento de individuos a zonas de conflicto y a campos de entrenamiento.
- b) La polarización de las percepciones que puede llevar a que determinados individuos creen que existe un conflicto insalvable entre Occidente y el Islam. Para evitar dicho fenómeno la Estrategia propone potenciar las voces mayoritarias entre los musulmanes frente a las de los extremistas. También sugiere un esfuerzo por mejorar la comunicación de la Unión con el fin de impedir la creación y generalización de estereotipos.
- c) Un tercer aspecto es la existencia de regiones donde el mal gobierno, los abusos contra los derechos humanos, la falta de democracia, de una educación de calidad, y de expectativas económicas generan un terreno favorable para los procesos de radicalización.

En el terreno de las acciones, la Estrategia Europea Contraterrorista establece las siguientes prioridades:

- ✍ Desarrollar aproximaciones comunes para localizar y afrontar conductas problemáticas, en particular en el mal uso de Internet
- ✍ Actuar contra la incitación y el reclutamiento en entornos clave (por ejemplo prisiones y lugares de formación religiosa o de oración), principalmente mediante la creación de nuevos delitos referidos a ese tipo de conductas
- ✍ Desarrollar una estrategia mediática y de comunicación para explicar las políticas de la Unión Europea más eficazmente
- ✍ Promover el buen gobierno, la democracia, la educación y la prosperidad económica mediante programas de la Comunidad y de Estados miembros
- ✍ Desarrollar el diálogo intercultural dentro y fuera de la Unión
- ✍ Desarrollar un léxico *no emotivo* para discutir sobre este tipo de cuestiones
- ✍ Seguir mejorando la comprensión de la Unión sobre la problemática del radicalismo y sobre las respuestas a dar, continuando con la investigación y el intercambio de experiencias y análisis

Casi al mismo tiempo, en noviembre de 2005, el Consejo adoptó la *Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento Terrorista*¹¹.

¹¹ Council of the European Union: *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, 24 de noviembre de 2005. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf> .

Aunque en ella se reconoce que la radicalización y el terrorismo que han actuado en Europa pueden estar inspirados por ideologías de diferente naturaleza, es el inspirado por Al Qaida el que actualmente representa una amenaza mayor para los países de la Unión. Por esta razón la Estrategia reconoce explícitamente que la radicalización que pretende prevenir es la que afecta a algunos musulmanes residentes en Europa, en su mayoría de origen inmigrante.

La estrategia plantea tres líneas de acción principales:

- a) Neutralizar la actividad de las redes de reclutamiento y de los reclutadores. Para ello, la Estrategia recomienda una mejora de la vigilancia a través de la policía de proximidad, el rastreo en Internet y la atención sobre los viajes a zonas de conflicto; medidas que ya aparecían recogidas en la Estrategia Europea Contraterrorista. Al mismo tiempo, la Estrategia para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento Terrorista presta atención a algunos espacios donde es especialmente importante limitar esas actividades de reclutamiento radical, como por ejemplo las prisiones, el ciberespacio, o los lugares de formación religiosa y de oración. Como medida eventual, la Estrategia contempla la posibilidad de rechazar la admisión y residencia de los individuos que contribuyen a los procesos de radicalización, así como de adaptar la legislación con el fin de castigar a aquéllos que inciten y legitimen la violencia.
- b) Garantizar que las voces de la opinión mayoritaria (entre los musulmanes) prevalezcan sobre las de los extremistas. Para ello, la Estrategia propone apoyar la difusión de literatura de autores musulmanes que neutralice el discurso de Al Qaida, favorecer la aparición de imanes europeos, y mejorar las capacidades idiomáticas y de otro tipo de los imanes extranjeros. También recomienda coordinar y potenciar los esfuerzos de la Unión y de los Estados miembros para mejorar la percepción de las comunidades islámicas sobre las políticas europeas y occidentales, así como corregir las percepciones equivocadas del Islam y de los musulmanes. Con este fin, se vuelve a proponer el empleo de un léxico no emotivo que no agudice las divisiones sociales.
- c) Promover más vigorosamente la seguridad, la justicia, la democracia y las oportunidades para todos. Según la Estrategia, determinadas circunstancias políticas, económicas y sociales, aunque no conduzcan directamente a la radicalización pueden hacer más atractivo el mensaje radical. Se trata de contextos que en su mayoría se sitúan fuera de las fronteras de la Unión, pero que en algunos casos pueden afectar a ciertos segmentos de la inmigración musulmana en Europa. La Estrategia pretende corregir esos factores estructurales dentro de la Unión mediante la integración a largo plazo, el diálogo intercultural, la lucha contra la desigualdad y la discriminación. En el exterior continúa la línea propuesta en documentos anteriores de promoción del buen gobierno, de la democracia, del desarrollo económico, la resolución de conflictos, etc.

La Estrategia advierte de la necesidad de contar con el apoyo de la sociedad y, más en concreto de los musulmanes, a la hora de afrontar la radicalización y el reclutamiento terrorista. Se trata de un desafío que excede la capacidad de los gobiernos. Al mismo tiempo, la Estrategia vuelve a insistir sobre la responsabilidad individual de los Estados miembros para llevar a cabo estas medidas, aunque la Unión, además de ser una estructura de cooperación, podría contribuir mediante la financiación de investigaciones destinadas a conocer mejor el fenómeno y su prevención, o apoyando actividades educativas o de diálogo intercultural.

2. La estrategia *Preventing Violent Extremism* en Reino Unido

En mayo de 2008, la Oficina de Seguridad y Contraterrorismo del *Home Office* (Ministerio del Interior) británico publicó *Preventing Violent Extremism. A Strategy for Delivery*¹². Se trata de un documento programático de apenas doce páginas que establece las líneas generales de actuación del gobierno británico en materia de prevención.

La iniciativa se enmarca a su vez dentro de la estrategia iniciada por el Reino Unido tras los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres¹³, y conocida como CONTEST (acrónimo de *Counterterrorism Strategy*). Dicha estrategia se basa en cuatro pilares: Prevenir, Perseguir, Proteger y Preparar. En 2007 el Director General del MI5 (el servicio de inteligencia interior) declaró que en el Reino Unido residían unos dos millares de individuos potencialmente peligrosos por su apoyo al terrorismo yihadista. El gobierno británico asume que es imposible proteger todos los posibles objetivos de un ataque terrorista y por ello, además de la desarticulación de redes que preparen atentados, resulta indispensable reducir al máximo el segmento de población dispuesta a sumarse al terrorismo inspirado por Al Qaida.

En *Preventing Violent Extremism. A Strategy for Delivery* el Ministerio del Interior británico establece seis líneas de actuación básicas en materia de prevención:

- ✍ Socavar la ideología extremista, y apoyar a las voces mayoritarias y moderadas dentro del Islam
- ✍ Neutralizar a quienes promueven el extremismo violento y fortalecer las instituciones vulnerables
- ✍ Apoyar a los individuos vulnerables de ser captados por el reclutamiento extremista violento

¹² Se encuentra disponible en: <http://security.homeoffice.gov.uk/news-publications/publication-search/prevent-strategy/preventing-violent-extremism?view=Binary>.

¹³ Otra iniciativa previa, e inmediata a los atentados del 7 de julio de 2005, fue “*Preventing Extremism Together*” que consistió en la organización de siete grupos de trabajo en los que también participaron representantes de las comunidades islámicas. En noviembre de 2005 los resultados se plasmaron en un documento con sesenta y cuatro recomendaciones. El informe completo se encuentra disponible en: <http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/152164.pdf>.

- ✍ Aumentar la capacidad de las comunidades para hacer frente y resistir a los extremistas violentos
- ✍ Afrontar eficazmente los agravios (el sentimiento de discriminación que puede existir en ciertos sectores de la comunidad musulmana e inmigrante)
- ✍ Desarrollar el entendimiento, el análisis y la información y mejorar las comunicaciones estratégicas

En un epígrafe posterior analizaremos los elementos clave de las estrategias de prevención de la UE, británica y holandesa, y comentaremos con más profundidad algunos de estos puntos. En este apartado sólo nos interesa señalar que la estrategia establecida por el *Home Office* se apoya en otros ministerios del gobierno británico para la concreción de su diseño e implementación. Entre estos ministerios se encuentran los de Educación (*Department for Education and Skills*), Asuntos Exteriores (*Foreign and Commonwealth Office*) y, muy particularmente, el de Comunidades y Gobierno local (*Department of Communities and Local Government*).

Tras la reorganización ministerial de mayo de 2006 el Ministerio de Comunidades y Gobierno local se hizo cargo de los aspectos comunitarios y de gestión relacionados con la prevención de la radicalización violenta. Esto supuso asumir gran parte de las iniciativas a desarrollar, ya que uno de los principios básicos de la estrategia británica consiste en el protagonismo del nivel local. En abril de 2007 dicho Ministerio publicó el Plan de Acción *Preventing Violent Extremism: Winning Hearts and Minds*¹⁴, una iniciativa enmarcada también en CONTEST y con unas líneas de actuación coherentes con los principios del documento publicado un año más tarde por el Ministerio del Interior.

El objetivo que se marca *Preventing Violent Extremism: Winning Hearts and Minds* consiste en favorecer la creación de comunidades sociales fuertes, que resten atractivo a las ideologías extremistas que pretenden polarizar la sociedad, y que sean capaces de acallar las voces de aquellos que traten de difundir en su seno consignas radicales o de reclutar para el terrorismo. Para lograr dicho fin, el plan de acción establece los siguientes medios:

- ✍ Promover valores compartidos, tales como el Estado de Derecho, la libertad de expresión, la igualdad de oportunidades, el respeto y la responsabilidad para con los otros, etc.
- ✍ Promover soluciones locales para la radicalización violenta, mediante el apoyo de los ayuntamientos a iniciativas que persigan dicho fin; especialmente las promovidas por los propios musulmanes, la promoción de foros sociales sobre extremismo e islamofobia, etc.

¹⁴ Department for Communities and Local Government: *Preventing violent extremism – Winning hearts and minds*, abril de 2007. Disponible en: <http://www.communities.gov.uk/publications/-communities/preventingviolentextremism> .

- ✍ Potenciar el liderazgo y las capacidades civiles para hacer frente, dentro de las comunidades, a los que difunden el radicalismo. Para ello el plan prevé el apoyo a las organizaciones musulmanas que comparten los valores básicos de la sociedad y que condenan públicamente el radicalismo. También se contemplan medidas para realzar el papel de las mujeres musulmanas dentro de sus respectivas comunidades.
- ✍ Fortalecer el rol de los líderes e instituciones religiosas. Con ello el gobierno británico no pretende intervenir en debates teológicos ni invadir la esfera religiosa, pero sí considera esencial que los líderes religiosos estén preparados para hacer frente al radicalismo violento. Para ello se prevé la oferta de cursos de formación, la inscripción de las asociaciones religiosas en la *Charity Commission* (lo cual podría beneficiarles fiscalmente) y apoyo para fortalecer el gobierno interno de las comunidades de cara a la posible injerencia de elementos extremistas. El Plan de Acción también contempla el establecimiento de un mínimo de requisitos que deben cumplir los imanes que trabajen en puestos oficiales (como prisiones, hospitales o cuarteles).

El gobierno británico ha realizado un esfuerzo económico sustancial para impulsar estas iniciativas. Durante el periodo 2007-2008 financió 200 proyectos en 70 municipios, y en el periodo posterior 2008-2009 ha doblado el número de proyectos. La cantidad inicialmente prevista para financiar los proyectos locales de prevención de la radicalización violenta durante un trienio fue de 70 millones de libras (de los cuales 45 millones se entregarían directamente a los municipios). En 2008, la cifra aumentó a 80 millones para cubrir los gastos de los siguientes tres años.

3. *El Plan de Acción holandés “Polarización y Radicalización 2007-2011”*

El programa de prevención de la radicalización violenta en Holanda comenzó a gestarse en el año 2004 tras el asesinato del cineasta Theo van Gogh a manos de un miembro del denominado Grupo Hofstad, una célula yihadista compuesta en su mayoría por jóvenes de origen magrebí nacidos y educados en Holanda¹⁵. Aquella acción terrorista fue seguida de una breve, pero preocupante, ola de ataques contra mezquitas y escuelas musulmanas en el país que transmitieron una imagen de fractura y polarización social¹⁶. Asimismo, el Observatorio sobre la Discriminación Racial y la Oficina Nacional para Combatir la Discriminación Racial han alertado anualmente sobre la existencia miles de incidentes racistas en el país.

Por estos motivos –y a diferencia de la estrategia británica– el plan de acción holandés prioriza la prevención de la polarización social por encima de los aspectos antiterroristas. En 2005 el servicio de inteligencia holandés (AIVD) identificó la confrontación interétnica y el desencanto respecto a la sociedad multicultural por parte

¹⁵ VIDINO, L. (2007): “The Hofstad Group: The New Face of Terrorist Networks in Europe”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 30, Issue 7, pp. 579-592.

¹⁶ *El País*, 9 de noviembre de 2004.

de la población autóctona y de la de origen extranjero, como la mayor amenaza que actualmente afronta el sistema democrático de aquel país. En un informe de 2006, el AIVD alertaba también de la creciente radicalización de ciertos sectores de la inmigración musulmana, en especial entre los jóvenes. A juicio del servicio de inteligencia, aunque en la mayor parte de los casos esa radicalización no tenga manifestaciones violentas, su naturaleza intolerante y anti-integración podría poner en peligro a largo plazo la cohesión social.

La estrategia holandesa de prevención se encuentra plasmada en el Plan de Acción Polarización y Radicalización 2007-2011¹⁷. Según reconocen sus autores, la población objetivo del programa son personas jóvenes susceptibles de experimentar procesos de radicalización y polarización, tanto de origen extranjero (atraídas por el radicalismo islamista) como autóctonas (inspiradas en principios de extrema derecha). De este modo, el plan holandés ofrece una imagen más ecuánime al reconocer que la radicalización y polarización no son elementos necesariamente importados y vinculados a la inmigración, sino disfunciones que pueden afectar a distintos sectores del conjunto de la población. Según dicho documento, las personas susceptibles de acabar en el radicalismo son en su mayoría varones menores de 30 años (aunque reconoce que el número de mujeres es cada vez mayor) que buscan dotar de significado e identidad a sus vidas. Los valores radicales aportan sentido a la existencia de estos individuos, los vínculos intergrupales les ofrecen reconocimiento y seguridad, y la percepción de determinadas injusticias sufridas por ellos mismos o por otros –y dentro o fuera de Holanda– les impulsan a movilizarse y agravan la visión polarizada que tienen de la sociedad.

Al igual que el británico, el Plan de Acción holandés se caracteriza por el destacado protagonismo que concede al nivel local y por el elevado número de partes implicadas, tanto públicas como pertenecientes a la sociedad civil. No obstante, el plan también contempla acciones a nivel gubernamental y escala internacional. Lo mismo que sucede con la estrategia británica, el plan holandés cuenta con un respaldo financiero sustancial (28 millones de euros), más la co-financiación de determinados gastos por parte de los municipios donde se realicen ese tipo de actividades.

El gobierno holandés considera que son los municipios quienes más fácilmente pueden detectar los problemas e implementar las soluciones. En el nivel local el plan de acción contempla tres ejes de actuación: prevención (para evitar que se den condiciones favorables a los procesos de radicalización), señalamiento (de individuos que están en vías de radicalizarse o de sujetos que promueven ideas extremistas) e intervención sobre los casos detectados. Para realizar esta labor, el plan prevé la actuación concertada de trabajadores sociales, maestros, policía local, funcionarios del ayuntamiento, etc.

¹⁷ Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2007): *Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007–2011*, Disponible en: http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bjz/Oov/Radicalisering/MINBIZ008_Actieplan-engels.pdf.

Según el plan, el enfoque hacia los barrios o zonas donde se aprecien signos de polarización o radicalización combinaría las medidas ‘suaves’ y ‘duras’. Las medidas suaves consistirían en la organización de encuentros y debates con el fin de promover el intercambio de puntos de vista; ayuda a la formación profesional y a la inserción en el mercado laboral o la supervisión de grupos de riesgo, como por ejemplo el de jóvenes que abandonan los estudios. Las medidas duras incluirían hacer cumplir la asistencia a la enseñanza obligatoria, la persecución de acciones vandálicas en las calles, la tolerancia cero contra la discriminación, etc. Por tanto, las medidas previstas por el plan para los gobiernos locales tienen por finalidad evitar la aparición de terrenos fértiles para el radicalismo y promover la cohesión comunitaria y conductas prosociales. No contemplarían acciones directamente relacionadas con antiterrorismo.

La primacía del nivel local resulta compatible con un destacado protagonismo del gobierno nacional. Por una parte, el Estado apoya a los municipios marcando líneas generales de actuación, ayudando a detectar posibles áreas problemáticas dentro de determinadas poblaciones (por ejemplo, mediante informaciones procedentes de los servicios de inteligencia), y promoviendo el intercambio de experiencias entre municipios en materia de prevención.

Por otra parte, el Estado también contribuye a este esfuerzo a través de políticas públicas muy variadas como son las de empleo, educación, vivienda, integración, sanidad, juventud, política exterior, etc. En total participan ocho ministerios, más la Asociación de Municipios Holandeses¹⁸. De este modo, los distintos ministerios contribuyen de manera genérica a prevenir la radicalización y polarización fomentando la integración socioeconómica y sociopolítica de los jóvenes vulnerables a este tipo de procesos. Pero, además de esa contribución general, el plan de acción prevé también medidas más específicas por parte del nivel gubernamental articuladas en tres ejes de acción:

- ☞ Fortalecer la resistencia personal y los vínculos con la sociedad de los individuos y grupos susceptibles de radicalizarse o polarizarse, así como de sus entornos (padres, educadores, etc.). Para ello las acciones previstas incluyen entre otras medidas: involucrar a los padres para que eduquen a sus hijos en valores democráticos y prosociales, formarles para que sepan dialogar con hijos atraídos por ideas radicales; difundir a través de la educación los valores democráticos, el conocimiento de la historia holandesa y los valores de otras culturas y religiones; estimular diversas interpretaciones no violentas del Islam a través de la educación, los medios de comunicación e Internet; establecer y mantener el contacto con figuras clave de la comunidad islámica para fortalecer juntos la resistencia a las tendencias radicales, etc.
- ☞ Potenciar las capacidades del gobierno local y de los profesionales que trabajan con jóvenes. Con este fin, el plan de acción prevé: desarrollar herramientas y mé-

¹⁸ Ibid. p. 16.

todos para que los funcionarios de la administración, los docentes, la policía local y los asistentes sociales ofrezcan una respuesta a las expresiones radicales; crear y utilizar equipos de expertos compuestos por imanes y académicos islámicos capaces de refutar las interpretaciones radicales y polarizadoras; organizar cursos de formación para que los profesionales del ámbito local sepan detectar y gestionar los focos de polarización; crear plataformas regionales para el intercambio de experiencias entre funcionarios y profesionales privados en materia de prevención, etc.

- ✎ Aislar tempranamente, contener y cambiar el rumbo de las tendencias extremistas que conduzcan a la radicalización y polarización. Las acciones propuestas incluyen: contrarrestar la difusión de ideas polarizantes y altamente radicales a través de la televisión, Internet y documentos escritos; actuar contra los mensajes que inciten al odio en las prisiones, lugares de oración, escuelas, centros juveniles, etc.; luchar contra las redes de apoyo financiero o verbal a tendencias radicales; afrontar los focos de radicalización mediante una aproximación individualizada; poner en marcha procesos de des-radicalización mediante intervenciones específicas en prisiones y proyectos de rehabilitación, etc.

En el ámbito internacional el Plan de Acción prevé el mantenimiento de contactos bilaterales con otros países que también padecen fenómenos de radicalización, como el Reino Unido, Dinamarca, Francia, Canadá y los Estados Unidos. Sin embargo, el plan apenas dedica espacio a las medidas relacionadas con la política exterior holandesa, dejando la iniciativa al Ministerio de Asuntos Exteriores. El principio a este respecto – absolutamente genérico– consiste en que los sucesos que se produzcan en el exterior no polaricen la sociedad holandesa. Para ello el plan estima que lo más conveniente es una buena política de comunicación.

III. Análisis de los elementos centrales de las estrategias de prevención

Como se ha señalado al comienzo de este trabajo, carecemos de la información y recursos necesarios para realizar una evaluación de las políticas públicas de prevención de la radicalización violenta en Reino Unido, y de la radicalización y polarización en Holanda. En cuanto a los documentos de la Unión Europea, se trata básicamente de textos programáticos sin apenas implementación posterior (salvo en la creación de redes de expertos y financiación de informes), por lo que la evaluación tampoco es posible. Por ello en este epígrafe nos limitaremos a analizar los elementos que consideramos más destacados de las iniciativas de prevención expuestas en las páginas precedentes.

1. Primacía del enfoque local

Las iniciativas británica y holandesa se caracterizan por dotar de un alto grado de autonomía a los gobiernos municipales. El plan holandés otorga a este nivel gran parte

del protagonismo al afirmar que “abordar la polarización y el radicalismo es primariamente materia del gobierno local y de los municipios. Las acciones en este nivel local deben orientarse a la prevención, señalamiento e intervención”¹⁹. Por su parte, el hecho de que el núcleo central del *Preventing Violent Extremism* británico dependa del Ministerio de Comunidades y Gobierno Local es otra buena prueba de ello. La primacía del enfoque local es un aspecto que también se menciona, aunque de manera muy somera, en los documentos estratégicos de la Unión al afirmar que los esfuerzos deben realizarse en los niveles comunitario, nacional, regional y local²⁰.

Hay dos motivos que explican la importancia del enfoque local.

Por un lado, uno de los principales desafíos de la prevención consiste en que las medidas adoptadas lleguen realmente a los sujetos susceptibles de verse afectados por, o iniciados ya en la radicalización violenta. De lo contrario gran parte de las medidas adoptadas –así como de los esfuerzos humanos y del presupuesto invertido– corren el riesgo de dedicarse a segmentos de población que tienen una actitud favorable hacia la cohesión social, la tolerancia, los valores democráticos y el rechazo de la violencia.

Convertir en protagonista al nivel local implica que la detección de los problemas también pasa a depender de este ámbito. Los servicios de inteligencia y de información policiales, que tienen una importancia suprema en la lucha antiterrorista, pasan en esta materia a ocupar un lugar secundario, de apoyo a los gobiernos locales, notificando cuando lo adviertan focos de radicalización. Así lo contemplan tanto el programa británico como el holandés. Sin embargo, en ambos países se asume que quienes realmente se encuentran en condiciones de detectar tempranamente los casos de radicalización (a escala individual y de grupo) son los funcionarios, profesionales y voluntarios que trabajan en contacto directo, y a diario, con los sectores de población susceptibles de padecer la radicalización: funcionarios del ayuntamiento, docentes, trabajadores sociales, mediadores interculturales, monitores de actividades juveniles, etc.

Una crítica superficial a esta estrategia consistiría en acusar al gobierno de pretender convertir en espías a dichos colectivos. Sin embargo, el rol de esos profesionales en materia de prevención está directamente relacionado con las funciones que desempeñan en razón de su cargo en lo relacionado con educación cívica, integración y asistencia social, fomento de la participación, etc. Su misión no consiste en proporcionar información para que las fuerzas de seguridad lleven a cabo operaciones antiterroristas, sino en detectar de manera temprana, y contribuir ellos directamente, a la satisfacción de necesidades y solución de problemas sociales; al igual que sucede con otro tipo de problemáticas como la drogadicción, la violencia doméstica, la delincuencia común, la marginalidad, etc. Por la especificidad de la radicalización violenta de inspiración

¹⁹ Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2007): *Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007–2011*, p. 11.

²⁰ Council of the European Union: *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, p. 6.

yihadista, las iniciativas británica y holandesa contemplan la realización de programas de formación dirigidos a ese tipo de profesionales.

Ambos programas también conceden un rol destacado a las policías locales. Este tipo de policía tiene más facilidades a la hora de establecer lazos informales con las comunidades inmigradas que contribuyen a su integración, ya que permiten conocer mejor las necesidades de dichos colectivos y la eficacia de las medidas de integración adoptadas, reducen la desafección hacia el sistema, y particularmente hacia la administración de seguridad, y como resultado potencian la cohesión social. Por otra parte, al igual que los otros profesionales que acabamos de mencionar, la policía local también contribuye a la detección incipiente de procesos de radicalización, pudiendo alertar así a otros actores locales encargados de su gestión.

En definitiva, el compromiso de los diversos actores locales a la hora de detectar tempranamente la existencia de individuos, grupos o entornos en riesgo de radicalización resulta absolutamente esencial para el éxito de los programas nacionales. Como acabamos de señalar, muchas de las iniciativas realizadas en el marco de dichos programas corren el riesgo de tener por objeto a un público favorable y ya integrado, sin llegar a las personas para las que realmente se han ideado estos programas. La colaboración e implicación real de actores cercanos a los problemas, hace más fácil llegar a las poblaciones objetivo.

La segunda razón que explica la primacía de lo local reside en la necesidad de personalizar las acciones de prevención, de modo que resulten más aceptables y eficaces para las personas que participan en ellas. Se da por supuesto que no existen recetas generales y que las circunstancias para el individuo, grupo o barrio en cuestión requieren un diagnóstico y plan de acción específicos. Este principio subyace tanto en el programa británico como en el holandés. Al mismo tiempo, los dos programas prevén la organización de reuniones donde los protagonistas del nivel local de diferentes municipios tengan la oportunidad de discutir e intercambiar experiencias en materia de prevención.

Por último, conviene señalar que la primacía de lo local también constituye una vulnerabilidad estructural, y difícilmente solventable, del sistema de prevención. Si los actores locales rehúsan a participar en este tipo de iniciativas (por ejemplo, por falta de interés, de fondos o porque niegan la existencia del problema) la eficacia de este tipo de actuaciones queda comprometida. A este respecto, por actores locales no sólo nos referimos al gobierno y administración municipal sino también a los centros educativos, asistenciales, asociaciones de diversa naturaleza, etc., que deberían participar en dichos programas.

2. Enfoque multidepartamental

Este es otro elemento común de las iniciativas británica y holandesa, que también aparece recogido en los documentos de la Unión Europea. Para que sea eficaz, la

estrategia de prevención debe implementarse con la colaboración de los distintos ministerios relacionados con ella (Educación, Asuntos Sociales, Vivienda, Sanidad, etc.). Además ha de contar con el apoyo de un elevado número de actores privados de diferente naturaleza en el nivel estatal y local. La radicalización violenta y su prevención son fenómenos multidimensionales que no pueden ser atendidos exclusivamente mediante una respuesta policial.

La necesidad del enfoque multidepartamental es otro de los grandes retos de cualquier plan de prevención de la radicalización, y lo sería mayor aún en un Estado como España, donde gran parte de las competencias se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas. Si un día se plantease la puesta en marcha en nuestro país de un programa similar al de Reino Unido u Holanda sería preciso lograr antes de nada un acuerdo entre los principales partidos políticos con el fin de que la estrategia pudiera implantarse en cualquier Comunidad al margen del partido gobernante. Por otra parte también sería necesario lograr un acuerdo entre los diversos departamentos autonómicos con competencias en las áreas clave con el fin de coordinar las actuaciones de prevención de manera eficaz.

3. Integración y cohesión social

Este es otro de los grandes principios que subyacen en las estrategias estudiadas, y se podría afirmar que es el principal objetivo intermedio de los programas: lograr que las personas se sientan miembros de la sociedad en la que viven con el fin último de protegerles del discurso y las motivaciones radicales. Se trata por tanto de dotar de identidad y sentido de pertenencia a la población objeto de las medidas (especialmente a los jóvenes inmigrantes de segunda o tercera generación), dando respuesta a unas aspiraciones que, de otro modo, podrían ser satisfechas por los radicales.

En los perfiles de individuos que militan en el yihadismo y en el estudio sobre los procesos de radicalización yihadista se observa que la integración sociopolítica deficitaria es una variable con una elevada capacidad explicativa en numerosos sujetos que se han radicalizado y que, en algunos casos, se han integrado en redes terroristas²¹. Una característica común de muchos de esos individuos es que no se sienten miembros de la sociedad europea donde residen. Para ellos su principal –y, en los casos más extremos, exclusiva– comunidad de referencia es la de los musulmanes en general y, particularmente, la de los muyahidin que combaten en lugares como Argelia, Irak y Afganistán. Desde esa óptica, dichos sujetos contemplan la sociedad y el país donde viven como enemigos. Por ejemplo, Mohamed Sidique Khan, uno de los suicidas que lideró y participó en los atentados de Londres el 7 de julio de 2005, justificaba en un video la masacre de civiles acusando a los ciudadanos de ser responsables de las injusticias que

²¹ King's College of London (2007): *Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe*, Report Submitted to the European Commission, December 2007, pp. 70-72; European research network: *Transnational Terrorism, Security and the Rule of Law, Radicalisation and counter-radicalisation in the EU*, Disponible en: <http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/WP4%20Del%207.pdf> .

sufren los musulmanes a manos de los gobiernos occidentales²². Podemos llegar a una conclusión similar si analizamos el contenido de los comunicados de la red terrorista del 11-M.

Un nivel deficiente de integración sociopolítica no constituye un predictor definitivo sobre la existencia de procesos de radicalización y de reclutamiento yihadista, pero es un factor a tener muy en cuenta porque, a medio o largo plazo, dicha falta de integración puede convertirse en elemento de conflictividad social y en un germen de identidades de resistencia²³. Así lo asume, por ejemplo, el Plan de Acción holandés al enfatizar la prevención de la polarización social y no sólo la radicalización que puede desembocar en actividades terroristas. De la misma manera, la existencia de altos niveles de integración sociopolítica puede servir de freno a la radicalización y favorecer la gestión de los problemas sociales a través de cauces pacíficos y democráticos.

Una combinación efectiva de medidas de promoción de la integración tanto en el ámbito socioeconómico como en el socio-político-cultural contribuiría eficazmente a la eliminación de terrenos abonados para el radicalismo, sobre los que tanto advierten los documentos analizados, especialmente los de la Unión Europea. Por ejemplo, la Comisión Europea manifiesta explícitamente en su Estrategia Contraterrorista que la falta de expectativas políticas y económicas da lugar a situaciones donde las personas fácilmente pueden derivar hacia el radicalismo. Por esta razón recomienda afrontar decididamente esos contextos, así como acabar con las desigualdades y la discriminación, y promover el diálogo intercultural y la integración a largo plazo²⁴. A una conclusión similar llega también la Estrategia Europea para Combatir la Radicalización y Reclutamiento Terrorista²⁵. Por su parte, el Plan de Acción holandés establece como primer eje de actuación reforzar los vínculos con la sociedad en los individuos y grupos susceptibles de derivar hacia la radicalización y polarización. Para ello prevé diversas acciones, sobre todo en los ámbitos educativo y asociativo, orientadas a fortalecer los lazos sociales y el sentido de pertenencia a una sociedad plural donde tienen espacio diversas culturas y modos de ver la vida.

A pesar de la pluralidad étnica y religiosa creciente de las sociedades europeas, es posible generar un sentimiento de pertenencia a una misma comunidad, si se logran organizar rutinas en torno a instituciones comunes. Es decir, mediante la participación

²² “London bomber: text in full”, BBC News, 1 de septiembre de 2005. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4206800.stm>.

²³ Manuel Castells define las identidades de resistencia como identidades generadas por aquellos actores que ocupan posiciones/condiciones devaluadas y/o estigmatizadas por la lógica de la dominación, construyendo así trincheras de resistencia y supervivencia sobre la base de principios diferentes, u opuestos, a aquellos que impregnan las instituciones de la sociedad. En opinión de Castells, las identidades de resistencia pueden dar lugar a proyectos constructivos o correr el riesgo de cerrarse en su propia comunidad y convertirse en una fuente de graves problemas. CASTELLS, M. (1998): *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. Volumen II: *El poder de la identidad*, Madrid: Alianza Editorial.

²⁴ European Commission: *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, p. 9.

²⁵ Council of the European Union: *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, p. 5.

en la sociedad civil y en el sistema político a través de actores colectivos. De este modo las personas se pueden habituar a la diversidad sin experimentarla como una amenaza a su identidad original. Esto implica la renuncia relativa a la imposición de su identidad colectiva sobre las de los demás, así como la aceptación de una competición cultural pacífica sobre los términos en los que se definirá la identidad de la correspondiente sociedad europea en los próximos años²⁶.

En este sentido, las iniciativas británica y holandesa contienen múltiples medidas orientadas a fomentar la cohesión social, fundamentadas a su vez en los siguientes ejes de actuación:

- ☞ Demostrar que es plenamente compatible ser musulmán y miembro de la sociedad europea. Por ejemplo, el apoyo del gobierno británico a la iniciativa *Radical Middle Way* se enmarca claramente en esta línea. Los contenidos escritos y audiovisuales de su Web, especialmente orientados a los jóvenes musulmanes, recogen actividades y relatos vitales que ejemplifican dicha compatibilidad²⁷.
- ☞ Favorecer el conocimiento mutuo y el intercambio de puntos de vista entre los musulmanes y el resto de la sociedad. Para ello el Ministerio de Comunidades y Gobierno Local británico se ha marcado como prioridad ampliar la enseñanza de educación para la ciudadanía en las madrasas (escuela de la mezquita) a las que unos 100.000 niños musulmanes acuden durante dos horas cada día cuando terminan las clases en su colegio. También está apoyando, junto con el Ministerio de Educación, la difusión en los centros educativos de publicaciones que ayudan a entender y explicar el Islam a profesores y alumnos²⁸. Por su parte, los ayuntamientos británicos están poniendo en marcha diversas iniciativas con este fin, como por ejemplo el proyecto TAGMAP TV, en Londres, donde jóvenes musulmanes explican en entrevistas que posteriormente se publican y comentan libremente en Internet lo que significa para ellos ser británico y musulmán²⁹. El Plan Ámsterdam contra la Radicalización también incluye medidas para favorecer el conocimiento mutuo y fortalecer el sentimiento de pertenencia a una misma sociedad de carácter plural. Entre otras se encuentra el Festival de Ramadán, en cuyo marco se organizan conferencias, debates, y actividades gastronómicas y festivas³⁰.
- ☞ Favorecer la participación social y el asociacionismo de los inmigrantes musulmanes. Por ejemplo, el plan de prevención de Ámsterdam incluye la financiación y apoyo a asociaciones de inmigrantes como Jóvenes Musulmanes de Ámsterdam o

²⁶ PÉREZ DÍAZ, V. (1997): *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid: Taurus, p. 28.

²⁷ Hay abundante información al respecto en la Web del proyecto: <http://www.radicalmiddleway.co.uk>.

²⁸ Department for Communities and Local Government: *Preventing violent extremism – Winning hearts and minds*, abril de 2007, pp. 5-6. Disponible en: <http://www.communities.gov.uk/publications/-communities/preventingviolentextremism>.

²⁹ Department for Communities and Local Government: *Preventing violent extremism – Next Steps for Communities*, 2008, p. 19. Disponible en: <http://www.communities.gov.uk/publications/communities/-preventingviolentextremismnext>.

³⁰ Municipality of Amsterdam: *Amsterdam against radicalisation*, noviembre de 2007, p. 51. Disponible en: <http://www.eenveiligamsterdam.nl/files/file.php5?id=590>.

asociaciones de voluntariado religioso de inmigrantes marroquíes para que sus integrantes se responsabilicen de los problemas del barrio y organicen actividades de carácter multicultural que favorezcan el conocimiento mutuo y el desarrollo de capital social entre musulmanes y no musulmanes³¹.

Evitar los comportamientos y discursos que puedan polarizar a la sociedad y alienar a los musulmanes. En este sentido, la Estrategia Europea para Combatir la Radicalización y Reclutamiento Terrorista manifiesta su intención de “coordinar y redoblar nuestros esfuerzos para cambiar la percepción sobre las políticas europeas y occidentales entre las comunidades islámicas, y a corregir las percepciones injustas y equivocadas sobre el Islam y los musulmanes. Deberíamos desarrollar un léxico no emotivo para tratar estas cuestiones que no vincule el Islam con el terrorismo. Debemos asegurarnos de que nuestras políticas no alimentan la división”³². Por su parte, el Ministerio de Comunidades y Gobierno Local británico está apoyando la creación de foros locales sobre extremismo e islamofobia en los que se dan cita representantes de las comunidades con las autoridades locales, incluida la policía municipal. En ellos se exponen y debaten los problemas existentes en materia de radicalización y de intolerancia contra los musulmanes con el fin gestionarlos desde el nivel local³³.

4. Promover soluciones al radicalismo desde el Islam

Este es otro principio básico de las iniciativas de prevención estudiadas: favorecer desde las instancias públicas la visibilidad de las diversas corrientes del Islam que rechazan el radicalismo y que, en la práctica, son compartidas por la mayoría de los musulmanes.

Los yihadistas utilizan en su retórica elementos culturales y religiosos que resultan familiares a las personas con un *background* musulmán. Aprovechan esa cercanía ideológica para atraer nuevos adeptos, presentado sus puntos de vista como los auténticamente islámicos, anclados además en una larga tradición que, según ellos, se remontaría a los tiempos de Mahoma. Por ese motivo, el rechazo del radicalismo desde el interior del Islam es otra condición imprescindible a la hora de que las iniciativas de prevención sean eficaces.

Los líderes religiosos islámicos están en condiciones de deslegitimar con mayor autoridad los argumentos radicales. De hecho este es también un elemento clave en los programas de des-radicalización existentes en los países de mayoría musulmana, como por ejemplo Egipto, Yemen y Arabia Saudí. Allí, ulemas que conocen en profundidad la ideología radical dialogan con los presos yihadistas con el fin de demostrarles que el yihadismo realiza una interpretación torcida de las fuentes islámicas, llegando a

³¹ Ibid. p. 52.

³² Council of the European Union: *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, p. 4.

³³ Department for Communities and Local Government: *Preventing violent extremism – Winning hearts and minds*, abril de 2007, p. 8.

conclusiones y recomendando líneas de actuación incompatibles con lo que debe ser un buen musulmán.

Evidentemente, los individuos radicalizados o en vías de radicalización pueden desconfiar y blindarse ante los argumentos de los sabios y líderes religiosos contrarios al yihadismo, considerando que son tibios o agentes del gobierno, pero la situación de estos últimos es incomparablemente mejor a la de los no musulmanes a la hora de rebatir ideológicamente el salafismo yihadista.

Esta línea de actuación resulta mucho más recomendable que una política de laicismo negativo que tenga como fin alejar a los jóvenes del Islam, considerando esta religión (y en general cualquier religión) como una fuente de dogmatismo, intolerancia y, en último término, violencia. Además de que una política de laicismo negativo, impulsada desde las instituciones públicas, sería difícilmente compatible con la libertad y pluralidad religiosa, sus efectos podrían resultar contraproducentes en términos de prevención: polarizaría la sociedad al provocar que los musulmanes se sintiesen agredidos en sus creencias, transmitiría una imagen negativa de la religión islámica ante los no musulmanes, y reforzaría los argumentos del discurso yihadista cuando acusa a Occidente de ser enemigo del Islam³⁴.

La Estrategia Contraterrorista Europea de 2005 se marca como uno de los elementos del pilar Prevención que “las voces mayoritarias prevalezcan sobre las de los extremistas comprometiendo a la sociedad civil y a los grupos religiosos para que rechacen las ideas, presentadas por los terroristas y extremistas, que incitan a la violencia”³⁵. El Consejo es aún más explícito en la Estrategia para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento cuando afirma: “Necesitamos potenciar a las voces moderadas comprometiendo a las organizaciones islámicas y los grupos religiosos que rechazan la visión distorsionada del Islam que promueven Al Qaida y otros. Necesitamos facilitar la disponibilidad de literatura que difunda las ideas mayoritarias [moderadas], alentar la aparición de imanes europeos y acentuar la formación lingüística y de otro tipo de los imanes extranjeros en Europa”³⁶.

Las iniciativas de prevención británicas también conceden una notable importancia a la colaboración activa de las comunidades islámicas en la búsqueda de soluciones al radicalismo. El documento programático del *Home Office, Preventing Violent Extremism*, se marca precisamente como primer objetivo apoyar a los musulmanes moderados como medio para deslegitimar a los extremistas. Para ello establece, por ejemplo, como objetivos intermedios la creación de un panel de académicos y teólogos islámicos que contribuyan a articular un Islam en el Reino Unido comprometido con los valores democráticos; respaldar el desarrollo de materiales didácticos en las escuelas de

³⁴ PALOMINO, R. (2008): “Laicidad, laicismo, ética pública: presupuestos en la elaboración de políticas para prevenir la radicalización violenta”, *Athena Intelligence Journal*, Vol. 3, núm. 4, pp. 58-81.

³⁵ European Commission: *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, p. 8.

³⁶ Council of the European Union: *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, p. 4.

inspiración islámica; o seguir apoyando proyectos como el *Radical Middle Way*, (como ya se ha señalado, una iniciativa promovida por musulmanes británicos y destinada a difundir a través de Internet un Islam alejado del radicalismo y compatible con la sociedad inglesa)³⁷.

Por su parte, el Ministerio de Comunidades y Gobierno Local británico también identifica como objetivo prioritario apoyar las asociaciones compuestas por musulmanes que rechazan abiertamente la violencia, con un interés especial en aquellas promovidas por mujeres y jóvenes, grupos que el Ministerio considera que hasta ahora han tenido menos protagonismo³⁸. Dentro de este marco de actuación se ha creado por ejemplo la emisora de radio Unity FM en Birmingham; una iniciativa en la que participan un centenar de mujeres musulmanas y en la que, entre otras cuestiones, se tratan temas relacionados con el radicalismo³⁹. El Ministerio de Comunidades y Gobierno Local también está apoyando algunos de los proyectos impulsados por el Panel Consultivo de Mezquitas e Imanes (*Mosques and Imams National Advisory Board*, MINAB), un órgano independiente promovido por las propias comunidades que tiene entre sus fines establecer unos estándares comunes para las mezquitas y centros de formación musulmanes⁴⁰.

5. Actitud y relación del gobierno y de la administración con los movimientos islamistas y salafistas

Otra cuestión relevante, y sobre la que no existe una postura clara y unánime, en las estrategias de prevención consiste en la relación a mantener con los líderes y movimientos islamistas y salafistas.

La falta de acuerdo a este respecto es comprensible. Los movimientos islamistas pretenden islamizar el estado en los países de mayoría musulmana. Su reconocimiento de la democracia, del pluralismo, de los derechos de las minorías y de la mujer es en ocasiones dudoso. Por su parte, los salafistas, que en algunos casos se confunden con los islamistas, promueven una interpretación del Islam que, dependiendo de la corriente, posee elementos intolerantes contra los no musulmanes. En Europa, donde son los musulmanes quienes se encuentran en minoría, el discurso y los objetivos de islamistas y salafistas no persiguen la instauración de un estado islámico, pero pueden perjudicar a la correcta integración sociopolítica de los inmigrantes de origen musulmán y favorecer por el contrario la polarización social y el cierre identitario de las comunidades islámicas. El Plan de Acción holandés recoge en su introducción una referencia al informe anual de 2006 de su servicio de inteligencia donde se afirma lo siguiente⁴¹:

³⁷ Home Office: *Preventing Violent Extremism*.

³⁸ Department for Communities and Local Government: *Preventing violent extremism – Winning hearts and minds*, abril de 2007, pp. 8-9.

³⁹ Department for Communities and Local Government: *Preventing violent extremism – Next Steps for Communities*, 2008, p. 29.

⁴⁰ *Ibid.* p. 39.

⁴¹ Ministry of the Interior and Kingdom Relations: *Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007 – 2011*,

“El proceso de radicalización entre los jóvenes inmigrantes se está fortaleciendo. El movimiento salafista en Holanda es un factor que contribuye a ello. Aunque no incita a la violencia, difunde un mensaje anti-integración e intolerante. Es necesaria una aproximación represiva y preventiva para evitar un aumento de la radicalización. Dicha aproximación, de carácter amplio, debe ofrecer una voz alternativa que aleje de los movimientos radicales.”

Los islamistas y salafistas no suelen aprobar los métodos utilizados por los yihadistas, salvo en lo que se refiere a escenarios como Afganistán, Irak o Israel, incluyendo el empleo de atentados suicidas. Sin embargo, son numerosos los ejemplos de individuos que se han radicalizado y dado el salto a la militancia yihadista, habiendo frecuentado previamente los entornos islamistas. El islamismo y el salafismo no violento comparten algunos valores y principios con el yihadismo, como son el deseo de islamizar la sociedad, la reinstauración del califato, la aceptación e incluso obligación de la yihad defensiva, y una profunda actitud antioccidental. Los reclutadores radicales lo saben y en muchas ocasiones han instrumentalizado esos ambientes, utilizándolos como “caladeros” donde captar voluntarios⁴².

Por estas razones se plantea el dilema sobre qué actitud adoptar hacia los islamistas y salafistas: ¿convertirlos en socios de las iniciativas en materia de prevención pero con el riesgo de otorgarles un protagonismo que puede resultar problemático para dicho esfuerzo? o ¿dejarles al margen pero a riesgo de que se encierren aún más en sí mismos y socaven las iniciativas para prevenir la radicalización?

Los documentos estratégicos de la Unión Europea no mencionan esta cuestión tan espinosa. La Estrategia Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento habla de “voces moderadas” y de “organizaciones islámicas que rechazan la visión distorsionada que promueven Al Qaida y otros”, pero no especifica qué se entiende por moderados ni qué grado de rechazo deben manifestar con respecto a la ideología yihadista; por lo que la inclusión o exclusión de los movimientos islamistas y salafistas no quedaría del todo definida.

En el Reino Unido los islamistas han mantenido durante dos décadas una relación fluida con el gobierno, actuando en muchos casos como interlocutores privilegiados entre los musulmanes residentes en las Islas y el gobierno británico. Uno de los principales protagonistas ha sido, y sigue siendo, el *Muslim Council of Britain* (MCB), que aglutina diversas organizaciones, muchas de ellas promovidas por partidarios del movimiento islamista pakistaní Jamaat-i-Islami. La preponderancia de los islamistas responde en gran medida a su gran capacidad de organización, de obtener fondos públicos y privados, y a los contactos que han desarrollado en la administración británica a lo largo de todo este tiempo. Sin embargo, son muchos los que cuestionan la

p. 4.

⁴² WIKTOROWICZ, Q. (2001): “The New Global Threat: Transnational Salafis and Jihad”, *Middle East Policy*, Vol. 8, núm. 4 pp. 18-38; COZZENS, J. (2005): “Islamist groups develop new recruiting strategies”, *Jane's Intelligence Review*, febrero, pp. 22-25.

eficacia de contar con los islamistas en materia de prevención. Durante la elaboración del informe *“Preventing Extremism Together”* en 2005, los islamistas presentes en los grupos de trabajo culparon de la radicalización de los jóvenes británicos a la política exterior del Reino Unido, especialmente a la participación en la guerra de Irak. Aunque la decisión del gobierno de Tony Blair sobre Irak hubiera sido un factor a tener en cuenta en algunos casos, esa postura de los islamistas es un ejemplo de su habitual actitud victimista y elusiva a la autocrítica frente al fenómeno de la radicalización y del terrorismo yihadista.

Actualmente la administración británica continúa trabajando estrechamente con los islamistas en el nivel nacional y local; en gran medida porque la red de mezquitas y asociaciones de éstos es muy extensa y resulta casi inevitable contar con ellos al implementar las iniciativas que se han explicado en las páginas anteriores. No obstante, dentro de las comunidades islámicas del Reino Unido están surgiendo nuevos intentos por parte de grupos sufíes, y de iniciativas promovidas por ex-radicales (como por ejemplo la *Quilliam Foundation*) que han militado en organizaciones como Al-Muhajiroun y Hizb ut-Tahrir, con el fin de trabajar con el gobierno en la prevención de la radicalización. Aunque a corto plazo estos nuevos actores no van a suplantar a las organizaciones de inspiración islamista, al menos contribuyen a abrir el abanico de opciones dentro del Islam en el Reino Unido, animando a que otros grupos no islamistas rivalicen en representatividad con estos últimos⁴³.

Por su parte, Holanda ha adoptado un enfoque según el cual la administración acepta tener contacto con los islamistas y salafistas pero evita conferirles con ello poder o representatividad de cara a la sociedad holandesa y en especial a las comunidades islámicas. Como se ha señalado anteriormente, los servicios de inteligencia holandeses han manifestado de manera muy clara el peligro que supone el mensaje islamista y salafista para la cohesión de la sociedad, al margen de su relación o no con la violencia. En consecuencia, los contactos entre el gobierno holandés y los islamistas/salafistas se realizan caso por caso, como por ejemplo sucedió poco antes de la difusión de la película *Fitna*, del parlamentario Geert Wilders. El propósito del contacto consistía en dejar claro que la administración holandesa no respaldaba las ideas de Wilders y pedían en consecuencia a los líderes salafistas que sus seguidores no llevaran a cabo manifestaciones violentas⁴⁴.

6. Neutralizar a los promotores del radicalismo

Un último elemento clave de las estrategias de prevención de la radicalización violenta analizadas consiste en la necesidad de neutralizar los focos de difusión del radicalismo. Se considera que las distintas iniciativas puestas en marcha tendrán una

⁴³ BRANDON, J. (2008): “The UK’s Experience in Counter-Radicalization”, *Sentinel*, Vol. 1, Issue 5, pp. 10-12.

⁴⁴ VIDINO, L. (2008): “A Preliminary Assessment of Counter-Radicalization in the Netherlands”, *Sentinel*, Vol. 1, Issue 1, pp. 12-14.

eficacia reducida si a la vez no se pone freno a aquellos actores que favorecen la polarización social y hacen propaganda de las doctrinas yihadistas.

Por promotores del radicalismo se entiende principalmente a los reclutadores y redes de reclutamiento yihadistas, los líderes religiosos y predicadores radicales, y los gestores de foros, páginas Web o listas de distribución con materiales yihadistas. A este respecto el Consejo de la Unión Europea acordó una revisión de la Decisión Marco para Combatir el Terrorismo con el fin de incluir tres nuevos delitos en la legislación europea: la provocación pública para cometer crímenes terroristas, el reclutamiento terrorista y el entrenamiento terrorista⁴⁵. Como se ha señalado en un epígrafe anterior, el deseo de crear esos delitos ya aparecía en la Estrategia Europea Contraterrorista de 2005, cuando se afirmaba la voluntad de neutralizar la actuación de los individuos y redes que reclutan con fines terroristas.

Quienes difunden ideas radicales pueden utilizar diferentes espacios para hacerlo, pero los documentos estratégicos de la Unión Europea señalan especialmente cuatro: Internet, prisiones, algunos lugares de oración y centros educativos. Los tres primeros aparecen explícitamente mencionados en la Estrategia Europea Contraterrorista de 2005⁴⁶, y el último de ellos en la Estrategia Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento⁴⁷.

La estrategia del *Home Office* británico dedica el segundo en la lista de sus objetivos a esta cuestión. Entre las actividades clave para lograrlo señala las siguientes: apoyar a los capellanes musulmanes y a los funcionarios de prisiones para que eviten la radicalización de los internos; trabajar con los proveedores de Internet y con los diseñadores de software para dificultar el acceso a materiales radicales a través de la red; evitar que entren en el país personas que puedan radicalizar a otros; colaborar con los profesores y asociaciones de estudiantes para prevenir el reclutamiento en el ámbito educativo; establecer unos estándares sobre la contratación de imanes que trabajen en la administración, etc.

Por su parte, el Plan de Acción holandés también consagra el tercero de sus ejes estratégicos a lo que denomina el “aislamiento temprano, contención y retroceso de la polarización y radicalización”. Entre otras acciones establece las siguientes medidas: evitar la difusión de contenidos radicales vía televisión, Internet, documentos escritos, CDs, etc.; actuar contra el discurso radical en las prisiones, lugares de oración, escuelas y centros juveniles; y poner en marcha procesos de des-radicalización en prisiones.

IV. Conclusión

⁴⁵ *Implementation of the Strategy and Action Plan to Combat Terrorism (Brussels, 26 May 2008) 9416/1/08 REV 1*. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09416-re01.en08.pdf>.

⁴⁶ European Commission: *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, p. 9.

⁴⁷ Council of the European Union: *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, p. 3.

El terrorismo de inspiración yihadista ocupa un lugar destacado en la lista de amenazas a la seguridad de las sociedades europeas. Paulatinamente, la Unión y algunos de sus países miembros han incluido en sus respectivas estrategias antiterroristas un apartado especial dedicado a la prevención de la radicalización violenta. Esta atención creciente se encuentra justificada por la necesidad de cegar las fuentes que alimentan las redes terroristas y de privar a éstas de una base social de apoyo. En países como Holanda las iniciativas de prevención también tienen como fin evitar una polarización que podría debilitar la cohesión social y el funcionamiento correcto del sistema democrático.

España, al igual que algunos de nuestros vecinos europeos, ha padecido el zarpazo del terrorismo inspirado por Al Qaida y es un país donde han residido y actuado decenas de redes yihadistas. La población inmigrante de origen musulmán se ha multiplicado en los últimos años y, aunque en su inmensa mayoría condena las acciones del terrorismo yihadista, un sector sumamente minoritario se ha unido a grupos radicales en nuestro país y en el extranjero. A la luz de la experiencia de otros estados europeos, quizás sería conveniente plantearse la puesta en marcha de un plan de prevención de la radicalización violenta con el fin de evitar que surjan casos aislados o focos de radicalismo. En ese caso, las iniciativas expuestas y analizadas en este artículo podrían convertirse en un referente inicial para su diseño e implementación.