

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

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

Santina Musolino

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los antecedentes de la PEV

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

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

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

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

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

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

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

La UE y la política de prevención: una revisión crítica³

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Políticas PEV de ámbito europeo: reflexiones sobre los futuros avances

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

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

www.revistasculturales.com | www.quioscocultural.com



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