

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

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

Floris Vermeulen

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

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

Koen Visser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De 2000 a 2004: los inicios del enfoque general

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

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

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

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

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

De 2004 a 2011: la materialización del enfoque general

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

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

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

De 2011 a 2015: la estrategia antiterrorista nacional

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

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

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

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

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

De 2016 a la actualidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La implicación comunitaria⁵

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

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

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

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

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

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

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

actores más relevantes—⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A modo de conclusión

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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



Núm. 203
vol. XXXV
15 c

POLÍTICA EXTERIOR

septiembre/octubre de 2021 • www.politicaexterior.com



**Europa
sin Merkel**

