

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

Detect to prevent: strategies for countering violent extremism in Spain

Moussa Bourekba

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De la guerra contra el terror a combatir el extremismo violento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La respuesta española al terrorismo yihadista después del 11-M

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre prevención y detección: el PEN-LCRV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A modo de conclusión

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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