

**206**  
NOVIEMBRE  
2018

## DECÁLOGO PARA UNA POLÍTICA LOCAL DE PREVENCIÓN DEL EXTREMISMO VIOLENTO\*

**Didac Amat i Puigsech**, investigador CIDOB

**Moussa Bourekba**, investigador CIDOB

**Blanca Garcés Mascareñas**, investigadora sénior CIDOB

\*Esta Nota es fruto de las reflexiones conjuntas llevadas a cabo en el marco del *Informe sobre políticas de prevención del extremismo violento. Experiencias locales desde una perspectiva europea (2018)*, realizado por el CIDOB a petición del Ayuntamiento de Barcelona. Agradecemos los comentarios de Carme Colomina, Jordi Moreras y Diego Muro..

155.000 muertos. Esta es la cifra estimada de víctimas por ataques terroristas en el mundo en el siglo XXI (*Institute for Peace and Economics*, 2017; 15). Solo el 4% de estas víctimas se encuentran en países occidentales y, a pesar de todo, el terrorismo es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos. Las posibilidades de morir en un atentado son prácticamente insignificantes, pero el miedo al terrorismo es creciente. Los atentados de Madrid (2004), Londres (2005), Oslo (2011), París (2015), Bruselas (2016), Niza (2016), Berlín (2016), Manchester (2017) y Barcelona (2017), entre otros, no han hecho sino aumentar esa sensación de miedo e inseguridad.

Ante estos ataques, la respuesta ha sido doble. La primera, y más inmediata, es política. En su libro de referencia *Terrorism: how to responde* (2010), Richard English afirma que la amenaza que representa el terrorismo para la democracia no es el peligro de muerte y destrucción, siempre limitado

en comparación con una guerra, sino el peligro de provocar respuestas desafortunadas y contraproducentes por parte de los estados. En muchos países europeos, la vivencia de un atentado terrorista ha conducido a declarar o formalizar verbalmente la guerra: la guerra contra un enemigo exterior —recordemos la operación militar sobre Al Raqa tras el atentado de París de noviembre de 2015—; pero también la «guerra contra un enemigo interior», por ejemplo declarando el estado de emergencia y desplegando el ejército por las calles de grandes ciudades.

En segundo lugar, la respuesta a un atentado terrorista, a medio plazo, tiende a producirse en términos de

políticas públicas. Tal como señala un informe de Kundnani y Hayes (2018), las políticas de lucha y prevención del extremismo violento representan uno de los aspectos que se han desarrollado de un modo más significativo en la política contraterrorista de la última década. Lo que comenzó como un compromiso, en un primer momento retórico, de algu-

1. Es fundamental consensuar definiciones y establecer objetivos
2. Es necesario pasar de los “grupos de riesgo” a los “factores de riesgo”
3. La prevención no es detección
4. No es un problema de integración sino de inclusión diferenciada
5. Los jóvenes deben ser uno de los objetivos de las políticas de PEV
6. La clave está en el tejido asociativo
7. Hay que ir de la contranarrativa a la construcción de una alternativa
8. No hay que olvidar la dimensión política internacional
9. Una política local de PEV pasa sobre todo por la coordinación
10. No hay política sin evaluaciones periódicas

nos gobiernos y agencias internacionales, se ha convertido en un conjunto de políticas y programas que, bajo los mismos términos (*terrorismo, radicalización, extremismo violento*), se han ido desarrollando en todo el mundo. Si bien son muy diferentes, estas políticas tienen en común la combinación de medidas enfocadas claramente a la seguridad con otras orientadas a la prevención del extremismo violento.

La aprobación del Plan de Acción de Naciones Unidas para Prevenir el Extremismo Violento (2015) ha consolidado el paso de las políticas antiterroristas convencionales a las políticas que incluyen también la prevención del extremismo violento (a partir de ahora referido como PEV). Aunque el Plan reconoce la necesidad de actuar tanto desde una óptica global como a nivel nacional y local, han sido las organizaciones internacionales y los estados los que han acabado desarrollando políticas de PEV con un incremento sustancial de los presupuestos. Véase, por ejemplo el caso del Fondo de Seguridad Interior de la UE, que se ha comprometido a invertir 1 000 millones de euros entre 2014 y 2020 (EPLO 2016); los 95 millones apalabrados entre 2017 y 2020 por las Naciones Unidas para los programas de desarrollo de soluciones de

## Solo el 4% de las víctimas de ataques terroristas se encuentran en países occidentales y, a pesar de todo, el terrorismo es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos

prevención (UNDP, 2017); o los 45 millones de libras anuales que se calcula que el Reino Unido gasta en este tipo de programas (BBC, 2017).

La relación, y a menudo confusión, entre las políticas antiterroristas convencionales —claramente de competencia estatal—, y las de prevención del extremismo violento explica la timidez de las ciudades a la hora de desarrollar programas en este ámbito. Pero, si bien lo explica, no lo justifica. Si entendemos las políticas de PEV como aquellas intervenciones en la fase preventiva que tienen como objetivo principal abordar las causas que facilitan el surgimiento del extremismo violento o fortalecer los factores que dificultan su aparición, las ciudades no pueden ser sino actores fundamentales (Muro, 2017). Porque si bien el extremismo violento es un fenómeno global, se manifiesta a nivel local. Porque el extremismo violento se alimenta también de problemas relacionados con la convivencia. Porque los ayuntamientos son las administraciones más cercanas a la ciudadanía y, en consecuencia, quienes mejor conocen las calles y los barrios de la ciudad. Y porque los profesionales más directamente implicados (desde el trabajo social, la sanidad, la educación, el ocio o la cultura), que son además los que cuentan con mayor confianza por parte de la ciudadanía, trabajan en el ámbito local. Pero, ¿cómo debería ser una política local de PEV? ¿Qué sabemos del extremismo violento y de las políticas de PEV desplegadas hasta ahora de cara a repensar la prevención desde el ámbito local? Este decálogo recoge lo que creemos que deberían ser los principios fundamentales de toda política local de PEV.

### 1. Es fundamental consensuar definiciones y establecer objetivos

Las definiciones y los objetivos de toda política pública no son pura retórica o secciones preliminares a una lista de medidas con un presupuesto relacionado. Si se define el extremismo violento exclusivamente como un problema de seguridad, la respuesta se hará eminentemente desde la vigilancia y el control. Si ponemos el énfasis en los procesos de radicalización y en los individuos susceptibles de iniciarlos, el objetivo de una política de PEV será la detección e intervención sobre estos individuos en una fase previa o inicial del proceso. Por el contrario, si nos centramos sobre todo en las causas y entendemos los procesos de radicalización desde su dimensión social más que individual, una política de PEV pasa necesariamente por reforzar la eficacia de las políticas sociales, contra la discriminación y la exclusión y para la convivencia. Cada definición, pues, implica una política diferente. Partiendo de la base de que una política de PEV debería tener en cuenta cada una de estas dimensiones, y, por tanto, cada uno de estos niveles de intervención, los objetivos de una política local de PEV deberían pasar por la prevención más que por la

detección, por las causas sociales más que por las trayectorias individuales. Abordar las causas para prevenir los procesos de radicalización implica no sólo combatir los *factores de riesgo*, tales como la discriminación, el racismo, la exclusión social o los discursos del odio, sino también fortalecer los elementos que dificultan su aparición, es decir, los *factores de promoción*, como la

construcción de un *nosotros* inclusivo, el refuerzo del tejido asociativo de la ciudad o la promoción de vínculos entre la ciudadanía (Sieckelinck y Gielen, 2018: 4).

### 2. Es necesario pasar de los “grupos de riesgo” a los “factores de riesgo”

Como el acto violento se considera determinante a la hora de analizar la trayectoria de un individuo hacia el extremismo violento, el proceso de radicalización tiende a reconstruirse *a posteriori*: para cada individuo, analizamos su recorrido biográfico para determinar las causas que lo han llevado al acto violento. A partir de aquí se identifican una serie de elementos recurrentes (origen migrante, paso previo por la delincuencia y/o prisión, marginalidad, etc.) que tendemos a convertir en causas. Es aquí donde opera la ilusión retrospectiva (Guibet Lafaye, 2017: 12): definimos como causas elementos que, en el mejor de los casos, son correlaciones. Este enfoque nos puede conducir erróneamente a cartografiar áreas y poblaciones en riesgo a partir de indicadores y estadísticas macro (tasa de paro, presencia de inmigrantes, barrios marginales, número de mezquitas, etc.). En el caso del extremismo violento de tipo salafista yihadista, estas correlaciones señalan dos factores en particular: el islam, ya que todos los salafistas yihadistas se consideran a sí mismos musulmanes, y el origen, ya que la mayoría de ataques reivindicados por organizaciones yihadistas en Europa en los últimos años han sido cometidos por personas mayoritariamente de origen magrebí. La cuestión es si estos factores explican por sí solos los procesos de radicalización o son elementos decisivos para

explicar determinadas trayectorias personales (discriminación, marginalidad, exclusión social, etc.). Si aceptamos esto último, la pregunta sería, entonces, por qué, con las mismas características religiosas y/o étnicas, solo una ínfima minoría de individuos se radicaliza. En términos de políticas locales de PEV, esto nos lleva a dos conclusiones: primero, una política de PEV debe evitar la estigmatización que supone convertir determinadas correlaciones en causas, y determinadas causas en indicadores que identifiquen grupos de riesgo, y segundo, una política de PEV debe incidir sobre aquellos factores que explican la radicalización de unos y no de otros, luchando contra los factores desencadenantes y promoviendo aquellos que pueden ayudar a prevenirlos.

### 3. La prevención no es detección

Las políticas de prevención y detección del extremismo violento no son lo mismo, si bien están interrelacionadas y piden necesariamente colaboración mutua. A diferencia de la detección, la prevención tiene como objetivo combatir las causas y trabajar sobre los entornos que facilitan la aparición del extremismo violento, no el extremismo violento en sí. Tal y como han puesto de manifiesto los críticos del programa de prevención PREVENT en el Reino Unido (Kundnani y Hayes, 2018), cuando la detección forma parte de la prevención se corre el riesgo de convertir los agentes de prevención en agentes de vigilancia y, así, fomentar un clima de sospecha generalizada que provoque más desconfianza y, por tanto, ponga en peligro la propia prevención. Como políticas con objetivos diferentes, prevención y detección deben estar en manos de administraciones o ámbitos de la administración diferentes. Una política de prevención en manos de los cuerpos de seguridad significaría inevitablemente la perversión de su naturaleza, convirtiendo la prevención en un instrumento de detección. Ahora bien, la relación y coordinación entre prevención y detección es fundamental: sin la colaboración de las fuerzas de seguridad no es posible cartografiar los procesos de radicalización violenta ni diseñar, por tanto, políticas de prevención; sin la colaboración de los servicios sociales o de cualquier profesional en contacto con personas radicalizadas, la política de detección sería pura ficción. En consecuencia, es necesario pensar estructuras de coordinación multinivel y multiactor que respeten la naturaleza y autonomía de cada ámbito así como de las diferentes administraciones implicadas.

### 4. No es un problema de integración sino de inclusión diferenciada

Desde los medios de comunicación, a menudo se subraya el origen extranjero de los terroristas o, en sentido contrario, se presenta con extrañeza su grado de integración. En Francia, por ejemplo, los atentados han tendido a presentarse como un ataque directo perpetuado desde dentro por parte de aquellos que rechazan los valores fundacionales de la República (Kepel, 2017). En Cataluña, después del 17A, se ha recordado una y otra vez que los terroristas de Ripoll estaban perfectamente integrados (Bourekba, 2017). En el caso del extremis-

mo yihadista, la radicalización violenta no es la expresión de una cultura musulmana tradicional sino la consecuencia de la desculturización del islam (Roy, 2016). Sin formar parte plenamente del mundo cultural de sus padres, las llamadas *segundas generaciones* tampoco acaban de ser del todo aceptadas como miembros de pleno derecho de las sociedades donde han crecido. Aquí es donde radica el problema. Tal como señala Jordi Moreras (2015: 2), «los hijos de inmigrantes ya no actúan como hijos de inmigrantes», sus expectativas son similares a las de otros ciudadanos europeos mientras que la realidad con la que se encuentran no siempre se corresponde. Es lo que la literatura académica llama *sentimiento de «deprivación relativa»*. Para combatir la inclusión diferenciada que genera este sentimiento son necesarias más políticas que faciliten la movilidad social y el acceso a los derechos fundamentales para el conjunto de la ciudadanía. Asimismo es imprescindible crear identidades más inclusivas, lejos de las dicotomías *nosotros/ellos*. En el ámbito local, se deben promover las identidades de ciudad —un *nosotros* local— en que toda la población, desde las múltiples diversidades, pueda sentirse parte de ella.

## El extremismo violento es un fenómeno global que se manifiesta a nivel local

### 5. Los jóvenes deben ser uno de los objetivos de las políticas de PEV

Los extremistas yihadistas son cada vez más jóvenes, adolescentes o postadolescentes (Atran y Hamid, 2016). De ahí que a menudo se argumente que la radicalización violenta es un fenómeno más generacional que religioso, que las causas y los procesos desencadenantes se acercan más a los tiroteos del tipo Columbine en los institutos de Estados Unidos que a las dinámicas propias de ISIS (Galdón, 2017). Dawson (2017), sin embargo, especifica que hay tres factores que distinguen un individuo radicalizado de «otros jóvenes rebeldes y confundidos»: 1) la búsqueda de un significado vital para compensar las humillaciones reales y las percibidas; 2) la preocupación por las cuestiones morales, y 3) una fuerte orientación hacia la acción, la aventura y el riesgo. En el contexto francés y en relación con el extremismo yihadista, Olivier Roy (2015) habla de una revuelta de jóvenes de la segunda generación (ni de la primera ni de la tercera) que rechazarían tanto la cultura de sus padres como la de Occidente y que se reconstruirían a sí mismos a través de las normas rigoristas del islam salafista. En una dirección similar, Alain Bertho (2016) habla de generación «posthistórica» (sin futuro y sin esperanza) que vería en la *yihad*<sup>1</sup> la posibilidad de una revolución última. En todas las aproximaciones, con matices y perspectivas diferentes, el factor generacional es fundamental. De ahí que una

1. Desde las primeras interpretaciones de los textos sagrados hasta el día de hoy, este término es polisémico. Sus diversos significados están vinculados a las nociones de *justicia, esfuerzo* (en sentido espiritual), *lucha* o *equidad*. Sin embargo, los teóricos y las corrientes a las que nos referimos en este estudio se refieren a otra acepción del término: la *yihad* como guerra, una acepción popularizada por los discursos políticos y los medios de comunicación a partir del 11-S.

política local de PEV deba abordar el fenómeno del extremismo violento también desde esta vertiente. Esto implica hacerlo desde la *prevención primaria*, con unas políticas educativas y de juventud que fomenten la diversidad, la promoción de valores democráticos y de capacidad crítica, y el refuerzo del tejido asociativo entre los jóvenes; pero también desde la *prevención secundaria*, desarrollando programas específicos para aquellos grupos de jóvenes identificados como vulnerables, por ejemplo con programas de *mentoraje* y *peer-to-peer*.

## 6. La clave está en el tejido asociativo

Según Putnam (1995: 3), a mayor densidad asociativa, más nivel de confianza entre los ciudadanos y más posibilidades de que los individuos se sientan parte del colectivo o, utilizando sus propias palabras, que el *yo* se desarrolle como parte del *nosotros*. Desde esta premisa, promover el tejido asociativo de la ciudad debería ser uno de los objetivos fundamentales de toda política local de PEV. No solo por sus efectos de prevención sobre los procesos de radicalización, sino también para contribuir al aumento de la cohesión social

## Los objetivos de una política local del PEV deberían pasar por la prevención más que por la detección, por las causas sociales más que por las trayectorias individuales

y a una mayor resiliencia en contextos de conflicto latente o manifiesto. Pero, más tejido asociativo no solo significa más asociaciones sino también más relación entre ellas. Más capital social no implica necesariamente menos discriminación. De lo que se trata, por tanto, es de construir puentes entre ciudadanos de orígenes, creencias y posiciones socioeconómicas diferentes, no solo en el interior de cada asociación o grupo (*bounding social capital*), sino también y sobre todo, entre asociaciones o grupos (*bridging social capital*) (ibid: 10). En términos de políticas públicas, esto implica reforzar el tejido asociativo apoyando las diferentes iniciativas y abriendo los espacios de la ciudad a aquellos grupos menos visibles o más aislados, pero también contribuir a la apertura de espacios de diálogo e interrelación entre asociaciones e individuos de mundos sociales y culturales diversos. Las políticas interculturales se encuentran ya en esta dirección... De lo que se trata es que lo hagan de modo coordinado con las políticas de PEV.

## 7. Hay que ir de la contranarrativa a la construcción de una alternativa

En el contexto de los programas de PEV, se han destinado importantes cantidades de dinero a la promoción de contradiscursos (Kundnani y Hayes, 2018). El punto de partida —discutible y ampliamente discutido (McCauley y Moskalenko, 2017)— es que la ideología juega un papel fundamental en los procesos de radicalización violenta y que, por tanto, combatirla es combatirlos. Si bien es cierto que las ideologías constituyen el marco cognitivo que justifica *in fine* el uso de la violencia, un énfasis excesivo en el discurso y las contra-

narrativas (como ha ocurrido en el Reino Unido, Francia o Estados Unidos) corre el riesgo de dejar en el olvido aquellos factores que alimentan la vulnerabilidad y la predisposición a la radicalización. Además, tal y como puso de manifiesto Scott Atran (2015) en sus palabras ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los contradiscursos pecan de desmitificar y desacreditar a las organizaciones terroristas sin proponer un horizonte alternativo. En este sentido, una política de PEV debería intentar ir más allá, construyendo un proyecto distinto que incluyera al conjunto de los ciudadanos y proporcionase aquellos elementos de atracción que hoy garantizan las organizaciones extremistas violentas (sentimiento de pertenencia y/o de comunidad, proyecto vital, etc.). Esta retórica solo puede ser efectiva si va acompañada de políticas sociales que aborden los factores de riesgo y de promoción. Sin embargo, la diferencia entre discurso y realidad no puede hacer sino agravar el problema.

## 8. No hay que olvidar la dimensión política internacional

Aunque se manifiesta sobre todo a nivel local, el extremismo violento es inseparable de la política internacional. Su éxito proviene justamente de su capacidad de vincular problemas domésticos (discriminación, exclusión, injusticia) con conflictos o dinámicas internacionales. Lo que se llama *homegrown terrorism* también se ha explicado como resultado de la conjunción entre vivencias personales de injusticia (tanto a nivel individual como colectivo) y otras formas de injusticia en escenarios de conflicto (por ejemplo, Palestina, Siria, Irak o Yemen) (McCauley y Moskalenko, 2017). Aunque las ciudades no tienen competencias en materia de política internacional, una política de PEV no puede olvidar esta dimensión política de la radicalización. Esto implica que los actores locales 1) comprendan la naturaleza política y global de las narraciones (narrativas) propuestas por organizaciones extremistas violentas; 2) analicen las repercusiones de los conflictos internacionales sobre las percepciones/sensibilidades de ciertas comunidades locales, sin tampoco olvidar la distinción entre el posicionamiento político y el fenómeno de radicalización violenta, y 3) en la medida de lo posible, se posicionen (en términos de discurso) y actúen (a través de sus políticas de cooperación y alianza con otras ciudades) a favor de condiciones de justicia global, que en última instancia se encuentran en el origen de estos conflictos internacionales.

## 9. Una política local de PEV pasa sobre todo por la coordinación

Algunas ciudades europeas han desarrollado planes de PEV. En algunos casos, como Ámsterdam y Copenhague, la definición de políticas locales ha acompañado o incluso precedido los planes nacionales. En otros casos, las ciudades y los diferentes actores del ámbito local se han convertido en brazos ejecutores de las políticas nacionales. Gran Bretaña y Francia son el ejemplo de ello. También hay ciudades que se han resistido a formular explícitamente pla-

nes o políticas de PEV. El argumento es no sobredimensionar el problema y, en el caso de la prevención secundaria, evitar un efecto estigmatizador sobre los colectivos identificados como más vulnerables. Más allá de si las ciudades desarrollan un plan específico, lo que resulta fundamental para una verdadera política de PEV son las estructuras de coordinación, que deben funcionar a tres niveles: *intramunicipal*, entre las diferentes concejalías, agencias y servicios dentro del ayuntamiento; *local*, con el conjunto de entidades sociales y de la sociedad civil que trabajan en el ámbito social y cultural de la ciudad, y que de alguna manera participan de las medidas de prevención, y *multinivel*, a escala nacional y regional pero también entre las diferentes áreas competentes en la materia (interior, justicia, cuerpos de seguridad, educación, servicios sociales, juventud) y entre las diferentes administraciones locales (a través de las federaciones de municipios). Estas estructuras de coordinación son fundamentales para consensuar definiciones y establecer los objetivos de lo que debería ser una política de PEV. Pero también lo son para establecer sinergias entre los diferentes programas y departamentos, reforzar las políticas ya existentes desde una perspectiva de PEV, compartir información sobre los procesos de radicalización en la ciudad (siempre cambiantes por su naturaleza dinámica) y evaluar y revisar las políticas en este ámbito.

## 10. No hay política sin evaluaciones periódicas

Toda política pública necesita ser evaluada de manera continua. Solo así se puede cerrar el ciclo del proceso de *polycymaking*, que comienza con la definición e implementación de una política y acaba con su evaluación y redefinición. En el ámbito de las políticas de PEV, esta evaluación y revisión es más necesaria que nunca. Aunque han pasado a ser una prioridad para muchos gobiernos (con nuevos programas y más financiación pública), pocas veces se ha hecho un análisis sistemático de sus efectos y, por tanto, de la validez de sus premisas. No es, sin embargo, una tarea menor. Por un lado, cuando no se especifican unos objetivos claros es difícil valorar su impacto. Por el otro, toda política de prevención es siempre difícil de evaluar ya que el objetivo final es prevenir y, por tanto, el éxito pasa por evitar lo que podría haber ocurrido. Dicho de otro modo, el problema es probar la relación causal entre una política y un no-acto (Koehler, 2017). Precisamente por esta dificultad añadida, es necesario un esfuerzo mayor. Hay que definir claramente cuáles son los objetivos de una política de PEV y cuáles los factores a prevenir. Aquí el énfasis no debería ser tanto hasta qué punto se ha conseguido la prevención sino si se ha intervenido sobre las causas o los factores desencadenantes. También es necesario un esfuerzo mayor a la hora de involucrar a los diferentes actores (administraciones públicas, profesionales, entidades sociales, etc.) en el análisis, la evaluación y la revisión de las políticas de PEV. El trabajo conjunto con los expertos e investigadores es fundamental. Sin base empírica, se corre el peligro de hacer políticas a partir de asunciones y malestares que no siempre se corresponden con el problema que se quiere abordar.

## Bibliografía

Alain Bertho; *Les enfants du chaos*. Paris: La Découverte, 2016.

Bourekba, Moussa (ed.); *Atentados de Barcelona: reacciones, explicaciones y debates pendientes*, Barcelona: CIDOB, 2018 (en línea).

Dawson, Lorne L.; *Sketch of a Social Ecology Model for Explaining Homegrown Terrorist Radicalisation*, *The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*, nº 1. La Haya: ICCT, 2017 (en línea).

Guibet Lafaye, Caroline; *Engagement radical, extrême ou violent: Basculement ou «continuation de soi?»*, Sens public, 2017 (en línea).

Koehler, Daniel; *Preventing violent radicalisation: Programme design and evaluation* in Diego Muro (ed.); *Resilient Cities. Countering Violent Extremism at Local Level*. Barcelona: CIDOB, 2017 (en línea).

## Las políticas de prevención y detección del extremismo violento no son lo mismo, si bien están interrelacionadas y piden necesariamente colaboración mutua

Kundnani, Arun i Hayes, Ben; *The globalisation of Countering Violent extremism policies: Undermining human rights, instrumentalising civil society*. Amsterdam: Transnational Institute, 2018 (en línea).

McCauley, Clark y Moskalenko, Sophia; *Understanding Political Radicalization: The Two-Pyramids Model*. Washington DC: *American Psychologist* 72.3, 2017.

Moreras, Jordi; *¿Por qué unos jóvenes se radicalizan y otros no?* Nota internacional 123. Barcelona: CIDOB, 2015.

Muro, Diego; *Resilient Cities. Countering Violent Extremism at Local Level*. Barcelona: CIDOB, 2017.

Putnam, Robert D.; *Bowling Alone*. Baltimore: *Journal of Democracy*, 1995.

Roy, Olivier; *L'échec de l'islam politique*. París: Le Seuil, 2016.