

¿Cómo evitar los procesos de radicalización yihadista en nuestra sociedad?: consideraciones sobre la experiencia británica

*Carola García-Calvo y Fernando Reinares**

Tema: Para prevenir la radicalización es fundamental, según la práctica desarrollada en el Reino Unido, hacer frente a las ideologías de la violencia y otros idearios extremistas, intervenir sobre los individuos vulnerables en situación de riesgo y disponer de un plan nacional coordinado con prioridades que sea de conocimiento público.

Resumen: La amenaza del terrorismo yihadista para las sociedades europeas tenderá a persistir mientras los grupos y las organizaciones que practican dicha violencia movilicen suficientes adeptos en el seno de aquellas. Entre las estrategias adoptadas en ese ámbito para evitar que haya musulmanes jóvenes radicalizados hasta el punto de implicarse en actividades terroristas, la del Reino Unido adquiere un especial interés desde una perspectiva española. Tras haber sido aprobado en 2007 y revisada en 2011, el multifacético plan británico subraya la importancia de hacer frente a las ideologías de la violencia y otros idearios extremistas mediante una intervención proporcionada que se centre en los individuos vulnerables identificados por su situación de riesgo. Asimismo, introduce un control centralizado en su desarrollo, enfatiza el nivel local de aplicación y delimita prioridades tanto sectoriales como territoriales.

Análisis: En las naciones de Europa Occidental, la amenaza que continúa suponiendo el terrorismo de orientación yihadista es a la vez externa e interna. Por una parte, su mantenimiento dependerá en gran medida de la capacidad que para perpetuarse tengan las organizaciones terroristas de esa misma orientación ideológica cuyas bases se hallan en países situados principalmente en el Sur de Asia, Oriente Medio y la región del Golfo o el Norte y Este de África. Por otro lado, la reproducción de aquella amenaza se deberá asimismo al apoyo que el terrorismo yihadista en general y más concretamente las distintas entidades que lo practican de manera sistemática consigan recabar entre los musulmanes que viven en el seno de las propias sociedades europeas.

Tanto socavar el apoyo con que el terrorismo yihadista llegue a contar en nuestras poblaciones, como igualmente dificultar la propagación de actitudes y creencias que justifiquen dicha violencia, son pues iniciativas que los gobernantes de las democracias liberales han de tomar en consideración para reducir drásticamente los niveles de esa

* *Carola García-Calvo, Ayudante de investigación en el Real Instituto Elcano.
Fernando Reinares, Investigador principal de Terrorismo Internacional en el Real Instituto Elcano.*

amenaza a medio y largo plazo. Se trata de complementar mediante tales iniciativas las actuaciones que las autoridades llevan a cabo a corto plazo con el fin de impedir la ejecución de atentados, desmantelar tramas terroristas, detener y enjuiciar a los integrantes de las mismas o desbaratar el modo en que financian sus actividades, entre otros propósitos del contraterrorismo.

Una revisión de los programas adoptados en el entorno europeo para evitar que los terroristas obtengan apoyos o capten militantes ofrece elementos de reflexión para el caso español. A este respecto, la estrategia específica del Reino Unido, *Prevent*, es una referencia obligada, por tratarse de la primera –data de 2007, aunque su revisión se publicó en junio de 2011– y la más elaborada de la UE.¹ También por aplicarse en uno de los países, junto a España y Francia, más afectados en esa región por el terrorismo yihadista y donde se sabe que un porcentaje reducido pero significativo de la población musulmana muestra igualmente actitudes positivas hacia el mismo. *Prevent* no desatiende otras expresiones de radicalización, pero se centra en la asociada con el terrorismo directa o indirectamente relacionado con al-Qaeda, la más grave amenaza en el Reino Unido.

Frente a la ideología yihadista y sus propagadores

Cualquier estrategia nacional frente a la radicalización terrorista necesita, en primer lugar, de una concepción etiológica sobre dicho fenómeno, una vez definido, a partir de la cual articular los contenidos de la misma, en particular sus objetivos declarados y los medios por los que se opta para alcanzar esos objetivos. En este sentido, al documento revisado de *Prevent* que actualmente se encuentra en vigor parece subyacer una premisa fundamental acerca del modo en que debe entenderse la radicalización asociada con el apoyo al terrorismo o con la implicación en actividades terroristas. Dicha radicalización se entiende, en la mencionada estrategia del Reino Unido, ante todo en términos culturales y más precisamente ideológicos. Sólo de manera secundaria se entiende en términos socioeconómicos.

Así, a la radicalización terrorista conducen fundamentalmente, de acuerdo con la concepción que de sus causas se constata en *Prevent*, una ideología que justifica el uso de la violencia –como es el caso del salafismo yihadista en tanto que expresión belicosa del pensamiento del salafismo en un sentido restringido o del islamismo en un sentido más amplio– y quienes propagan esa ideología, tanto dentro como fuera del propio país, en este caso el Reino Unido. Ello no implica negar la existencia de factores relacionados con vulnerabilidades personales y con circunstancias locales que, por unas u otras razones, hacen que dicha ideología resulte atractiva y convincente para determinados individuos. Pero estos factores operan facilitando la importancia predominante de la variable ideológica.

En consonancia con ello, para prevenir la radicalización terrorista es fundamental responder al desafío que plantean la ideología subyacente a ese fenómeno y las capacidades de que disponen quienes la promueven, como enfatiza *Prevent*. Y eso significa, en el marco de esta estrategia específica y de cualesquiera otras se implementen en el mismo escenario de Europa Occidental, no solo debate y puesta en cuestión de las ideas que conforman la narrativa utilizada habitualmente por los terroristas. Significa también que se debe hacer efectivo el cumplimiento de la ley, cuyas disposiciones son determinantes para impedir la radicalización, cuando sus

¹ <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/counter-terrorism/prevent/prevent-strategy/>.

propagandistas –residentes en el propio país o procedentes del exterior para estancias temporales– la violan, por ejemplo enalteciendo o haciendo apología de sus actos. A este respecto, la estrategia británica afirma que las tareas de prevención dependen de la persecución policial y la acción judicial contra las actividades ilegales de radicalización, a fin de restringir el número de personas implicadas en el terrorismo yihadista.

Ahora bien, la revisión de *Prevent* va más allá. No se propone únicamente hacer frente a las ideologías que justifican la violencia. Apunta igualmente a confrontar los idearios que, sin manifestarse abiertamente en favor de la violencia, contienen supuestos considerados extremistas que, diseminados por parte de entidades que operan legalmente, proporcionan argumentos de los cuales se sirven luego los grupos y las organizaciones terroristas para radicalizar y reclutar. La estrategia británica nota, en este sentido, que el apoyo al terrorismo está asociado al rechazo de los principios y procedimientos de las democracias liberales. Plantea que es preciso desarrollar la adhesión a valores comunes a la sociedad del país y no colaborar, para prevenir y contrarrestar ideologías yihadistas, con entidades cuyas ideas sobre el hecho religioso y las sociedades abiertas sean catalogables de extremistas, aunque no se presenten como violentas. En el Reino Unido no es inusual que quienes se han implicado en actividades de terrorismo yihadista hayan frecuentado o pertenecido a esas entidades.

Intervención focalizada en individuos vulnerables

La experiencia acumulada por las autoridades británicas les ha llevado a concluir que los problemas relacionados con la personalidad o con la posición social pueden –pero solo pueden– favorecer la adhesión individual a los postulados del salafismo yihadista. La diversidad observable en los perfiles y la caracterización sociodemográfica de quienes han terminado por implicarse en actividades relacionadas con el terrorismo yihadista en el Reino Unido, por ejemplo en atención a sus niveles educativos y categorías ocupacionales, no permite deducir su extracción de segmentos excluidos o marginados de la sociedad. Aunque sea habitual que procedan de estratos sociales o de ingresos más bajos que la media, hasta un tercio había cursado estudios universitarios. Estos datos invitan a atemperar la relación que tan a menudo se da por descontado, sin la debida base empírica, entre esas condiciones sociales y la radicalización o el terrorismo.

A la luz de la evidencia disponible, un argumento similar cabe utilizar para el caso español. La radicalización yihadista y la implicación en actividades terroristas no se distribuyen de manera homogénea entre la población musulmana de un país concreto susceptible de verse afectada, sino que ocurre en racimos delimitados y localizados de individuos que no se distinguen de otros tanto por sus perfiles y caracterización social como por haber sido foco expreso de atención por parte de propagadores del salafismo yihadista y reclutadores de grupos u organizaciones terroristas. Es pues la ideología de la violencia, junto a una exposición lo suficientemente prolongada e intensa a la misma, ya sea mediante una interacción cara a cara o a través de Internet, la principal de las variables explicativas de la adopción de las actitudes y creencias asociadas con la radicalización yihadista.

Prevent no establece una relación directa entre integración o cohesión social y radicalización yihadista –es más, en ese documento se recuerda que individuos aparentemente bien integrados en la sociedad británica han perpetrado atentados terroristas–. Subraya más bien la importancia de la ideología y de sus propagandistas a la hora de explicar dicho fenómeno. Lo cual hace que la estrategia desarrollada en el Reino Unido inste a no confundir sus propósitos con los de programas destinados a

fomentar la integración social de la población musulmana que vive en el país –aunque una y otra deban estar coordinadas– y, en lugar de dirigirse al conjunto de la misma, se centre en una parte concreta, respecto a la cual se estime necesaria una intervención. Se apuesta así por un plan de trabajo que sea a la par focalizado y proporcionado, alejado de un tratamiento genérico del problema. Focalizado, en concreto, sobre personas tenidas por vulnerables e identificadas expresamente por su situación de riesgo, a fin de evitar que terminen por implicarse en actividades relacionadas con el terrorismo yihadista.

Esas personas dispuestas a respaldar la violencia terrorista e incluso a contribuir de uno u otro modo a la misma constituyen un muy pequeño porcentaje del total de los musulmanes que habitan en el Reino Unido. Pero dicho porcentaje se incrementa significativamente, como la propia estrategia británica señala, entre jóvenes con nacionalidad británica adheridos al credo islámico, descendientes de segunda e incluso tercera generación de inmigrantes procedentes de países con sociedades mayoritariamente musulmanas. A fin de identificar los individuos en riesgo de radicalización y proporcionarles el apoyo necesario para evitarla, *Prevent* actúa a partir de un interesante programa denominado *Channel*, en el que intervienen distintas agencias y a cuyas funciones se atribuye cierto éxito. En la medida en que la radicalización constituye un proceso, es posible intervenir en algún momento del mismo, siempre que los individuos inmersos en el mismo puedan ser oportunamente localizados.

Una estrategia pública, coordinada y evaluable

La experiencia del Reino Unido sugiere en sí misma que, en el ámbito de las sociedades abiertas como las propias de los países democráticos que forman la UE, una estrategia gubernamental específica para prevenir procesos de radicalización terrorista debe ser pública. Ha de existir un documento público de referencia para el conjunto de las Administraciones Públicas a los distintos niveles de gobierno y accesible igualmente la sociedad civil en general. Un documento en el cual se explique la relevancia del problema que debe ser abordado, los principios que informan la formulación de la estrategia específica y el alcance de las medidas que es necesario introducir con el fin de evitar que el terrorismo yihadista recabe apoyos entre la población musulmana de un país o impedir que los grupos y organizaciones que lo practican consigan reclutar miembros de entre la misma.

El carácter público de una estrategia formulada para contrarrestar la difusión de ideologías de la violencia que puedan incidir sobre individuos vulnerables en el seno de las colectividades musulmanas del propio país, como ocurre en el caso británico con *Prevent*, cumple funciones que responden tanto a requerimientos de transparencia como a necesidades de implementación, los cuales no son incompatibles con la confidencialidad e incluso el secreto en el que sea aconsejable mantener algunos de sus elementos. Así, favorece la debida sensibilización respecto al asunto del conjunto de los ciudadanos afectados por los planes y programas previstos, crea condiciones apropiadas de confianza para la promoción de los imprescindibles partenariados públicos y privados, al tiempo que permite a las instituciones políticas y a la sociedad civil de una democracia liberal ejercer un seguimiento de su desarrollo.

Prevent pone asimismo de manifiesto que los distintos niveles de gobierno concernidos en la formulación y ejecución de una estrategia específica para prevenir procesos de radicalización terrorista, al igual que los distintos sectores o áreas en los que se considera imprescindible llevar a cabo intervenciones, obligan a establecer con claridad

cuáles son sus correspondientes ámbitos de coordinación y aplicación. A este respecto, cabe aludir a tres elementos esenciales de la estrategia británica, que se inscribe en el marco de una estrategia nacional más amplia contra el terrorismo, de modo que en propiedad se trata de un multifacético programa específico. En primer lugar subraya que, al tratarse de un asunto clave de seguridad nacional, requiere de un control centralizado en su plasmación. En el caso del Reino Unido, por parte del Home Office. En segundo lugar, privilegia el nivel local de aplicación. Por último, lista prioridades de intervención, tanto por lo que se refiere a sectores como a lugares donde el problema adquiere una mayor relevancia o es valorado como de mayor riesgo por haberse observado que los grupos y organizaciones terroristas, o sus intermediarios, han sido o están siendo más activos en ellos.

Con el propósito de que, tal y como literalmente indica la estrategia británica para la prevención de la radicalización terrorista, no haya espacios sin gobierno en los que el extremismo se desenvuelva sin ser contrarrestado, los sectores prioritarios de intervención incluyen educación, confesiones religiosas, salud, justicia penal y entidades caritativas. Para cada uno de ellos detalla una serie de iniciativas concretas en consonancia con los fines y principios de la estrategia. Internet también es un sector priorizado, pero constituye un asunto que discurre transversalmente a lo largo de *Prevent*. Este documento habla también de la dimensión externa al Reino Unido, por las significativas conexiones que el proceso de radicalización tiene con lo que ocurre en otros países, especialmente fuera del ámbito europeo. Pero las posibles iniciativas en esos terceros países encuentran obvias dificultades añadidas. El documento de revisión de la estrategia británica apela reiteradamente, por último, a la necesidad de evaluar sus resultados.

Conclusión: La experiencia británica en prevención de la radicalización relacionada con el terrorismo yihadista sugiere, de cara a la elaboración e implementación de un plan de la misma índole en España, al menos tres consideraciones. En primer lugar, reflexionar sobre si el énfasis, al abordar el problema, debe situarse en las ideologías de la violencia y quienes las propagan o en la integración de los inmigrantes procedentes sociedades mayoritariamente musulmanes o de sus descendientes. El hecho de que la radicalización afecte sobre todo, en el caso del Reino Unido, a estos últimos, en concreto a jóvenes de segunda o tercera generación que tan a menudo carecen de empleo conocido como cuentan con formación universitaria, anticipa una realidad compleja posible respecto a la creciente emergencia de ese segmento de la población en nuestro país.

Cabe añadir, por lo que se refiere a esta cada vez más visible segunda generación en nuestro país, que entre las circunstancias que convierten a un adolescente o joven descendiente de inmigrantes musulmanes en persona vulnerable ante la radicalización promovida por grupos y organizaciones terroristas, se encuentran las crisis de identidad, relativamente independientes de la posición social. La experiencia británica invita precisamente, en segundo lugar, a rehuir un plan predicado respecto al conjunto de musulmanes de habita en un país y considerar una intervención centrada en la minoría de individuos cuya vulnerabilidad haya sido oportunamente detectada por parte tanto de agentes públicos, incluidos los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como privados, entre ellos los responsables de las asociaciones islámicas.

En tercer y último lugar, la experiencia acumulada en el Reino Unido obliga a considerar la importancia de que, para el adecuado desarrollo de iniciativas que implican a distintos ámbitos de la Administración y a distintos niveles de gobierno, al igual que a la sociedad

civil, cualquier plan nacional de prevención de la radicalización cuente con un documento público acerca de sus fines y medios que sensibilice sin alarmismos a los actores y las instituciones cuya interlocución y colaboración es imprescindible. Por lo mismo, sugiere hacer compatible su coordinación centralizada del plan con una implementación que fije prioridades y conceda preferencia al escenario local. Además, un plan nacional ideado para prevenir la radicalización ha de incorporar la métrica necesaria para evaluar adecuadamente sus resultados.

Carola García-Calvo
Ayudante de investigación en el Real Instituto Elcano

Fernando Reinares
Investigador principal de Terrorismo Internacional en el Real Instituto Elcano