

# LA PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN VIOLENTA DE CORTE YIHADISTA EN LA UNIÓN EUROPEA

INMACULADA MARRERO ROCHA<sup>1</sup>

marrero@ugr.es

## *Cómo citar/Citation*

Marrero Rocha, I. (2022).

La prevención de la radicalización violenta de corte yihadista en la Unión Europea.

*Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, 793-828.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.73.03>

## **Resumen**

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, la prevención de la radicalización violenta se ha ido consolidando como parte de la estrategia de lucha contra el terrorismo. Cada vez son más los Estados de la sociedad internacional, incluidos los Estados miembros de la Unión Europea, los que consideran la radicalización violenta, especialmente de corte yihadista, un problema para su seguridad interna e internacional, prácticamente como la antesala del terrorismo, y diseñan medidas a nivel nacional y, también, en cooperación con otros Estados para hacerle frente. El objetivo de este trabajo consiste en examinar las características de la internacionalización de la prevención de la radicalización violenta de corte yihadista en el marco de la Unión Europea. Para ello, tras determinar el interés de los Estados miembros en cooperar en este ámbito, tradicionalmente de carácter nacional, se abordarán las cuestiones relativas a la indeterminación conceptual de la radicalización violenta. Posteriormente, se

---

<sup>1</sup> Catedrática de Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada. Esta investigación se ha desarrollado en el marco del «Proyectos I+D+I» del Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+I y del Programa Estatal de I+D+I Orientado a los Retos de la Sociedad, Referencia PID2020-116646rb-100, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033. El acceso a todos los recursos electrónicos citados fue comprobado por última vez el 19 de octubre de 2022.

pretende identificar y caracterizar los mecanismos e instrumentos ideados para articular este nuevo espacio de cooperación y sus particularidades. Todo ello con el objetivo final de realizar una valoración de los retos que debe afrontar esta arquitectura de cooperación en la que los Estados miembros participan de manera cada vez más activa.

### **Palabras clave**

Cooperación; Unión Europea; Radicalización Violenta; Yihadismo.

## **THE PREVENTION OF THE VIOLENT RADICALIZATION OF JIHADIST INSPIRATION IN THE EUROPEAN UNION**

### **Abstract**

Since the attacks of September 11, 2001, the counter-violent radicalization has gradually been consolidated as part of the strategy against terrorism. There are more and more states in international society, including the member states of the European Union, who consider violent radicalization, specially of jihadist inspiration, a problem for their internal and international security, practically as the prelude to terrorism, and design measures at the national level and, also, in cooperation with other states to deal with it. This work aims to examine the characteristics of the internationalization of counter-violent radicalization of a jihadist nature within the framework of the European Union. To this end, after determining the interest of the member states in cooperating in this field, traditionally part of the domestic policy, questions relating to the conceptual indeterminacy of violent radicalization will be addressed. Subsequently, it is intended to identify and characterize the mechanisms and instruments designed to articulate this new cooperation space and its particularities. All this with the main goal of assessing the challenges that this cooperation architecture, in which the Member States participate more and more actively, must face.

### **Keywords**

Cooperation; European Union; Violent Radicalization; Jihadism.

## **LA PREVENTION DE LA RADICALISATION VIOLENTE DE NATURE DJIHADISTE DANS L'UNION EUROPÉENNE**

### **Résumé**

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, la prévention de la radicalisation violente s'est progressivement consolidée comme partie de la stratégie de lutte contre le terrorisme. Il y a de plus en plus d'États de la société internationale, y compris les

membres de l'Union Européenne, qui considèrent la radicalisation violente, surtout djihadiste de nature, comme un problème pour leur sécurité intérieure et internationale, pratiquement comme un prélude au terrorisme, et conçoivent des mesures au niveau national et, aussi, en coopération avec d'autres États pour en faire face. L'objectif de ce travail est d'examiner les caractéristiques de l'internationalisation de la prévention de la radicalisation violente de nature djihadiste dans le cadre de l'Union européenne. À cet effet, et après avoir déterminé l'intérêt des États membres à coopérer dans ce domaine, qui est traditionnellement de nature nationale, seront abordées les questions relatives à l'indétermination conceptuelle de la radicalisation violente. Ensuite, il s'agit d'identifier et de caractériser les mécanismes et les instruments destinés à élaborer ce nouvel espace de coopération et ses particularités. Tout cela dans le but ultime d'évaluer les défis à affronter par cette architecture de coopération à laquelle les États membres participent de plus en plus activement.

### **Mots clés**

Coopération; Union Européenne; Radicalisation Violente; Djihadisme.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN: RADICALIZACIÓN Y SEGURIDAD EUROPEA. II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA RADICALIZACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. III. LA ARQUITECTURA DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA: 1. Los mecanismos de cooperación europea en materia de prevención de la radicalización violenta. 2. La articulación de la cooperación multi-nivel, multiagencia y público-privada. 3. Principales retos de la cooperación en la prevención de la radicalización violenta de la Unión Europea. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN: RADICALIZACIÓN Y SEGURIDAD EUROPEA

El yihadismo, a diferencia de otras manifestaciones terroristas clásicas, se ha consolidado como un movimiento global que se nutre de una red de simpatizantes a nivel transnacional que ha asumido esta ideología extremista, de los cuales una parte es susceptible de sufrir un proceso de radicalización violenta que puede convertirlos en futuros combatientes extranjeros, yihadistas urbanos o lobos solitarios. Las tecnologías de la información y la comunicación facilitan a organizaciones que practican el terrorismo global, como el autoproclamado Estado Islámico o Al Qaeda, el desarrollo de espacios virtuales de comunicación donde informar sobre sus actividades y promover sus fundamentos teológicos e ideales políticos, para garantizar así la continuidad y el impacto de sus acciones violentas a nivel global (McAdam *et al.*, 2019). En el contexto de la Unión Europea, las libertades y oportunidades que ofrece el mercado interior también constituyen una ventaja para que individuos, que paradójicamente han nacido o crecido en democracias liberales, encuentren en la insurgencia terrorista o en el yihadismo urbano una salida a una serie de condiciones personales y socioeconómicas que suelen situarlos en unas circunstancias de vulnerabilidad para emprender un proceso de radicalización (Bigo *et al.*, 2015).

La Unión Europea y sus Estados miembros llevan más de una década considerando la radicalización violenta, en general, y de corte yihadista, en particular, como una amenaza para su seguridad. Desde los atentados de 2004 en Madrid, residentes y ciudadanos europeos han sido artífices de

un significativo número de atentados terroristas que han provocado cientos de muertos y heridos, y que han sido reivindicados por organizaciones que practican lo que se ha denominado terrorismo global o terrorismo yihadista (Parlamento Europeo, 2018), (Europol, 2022)<sup>2</sup>. Acrecentado este problema con el surgimiento del autoproclamado Estado Islámico, los Estados miembros tuvieron que afrontar el éxodo de entre 3.922–4.294 ciudadanos y residentes europeos a países como Siria, Iraq, Yemen o Libia para unirse a la insurgencia terrorista y luchar como combatientes extranjeros en conflictos armados que les eran ajenos (Marrero Rocha, 2020: 133-143).

Además de la amenaza terrorista para la seguridad nacional e internacional, el fenómeno del terrorismo yihadista ha puesto de manifiesto otras debilidades en materia de seguridad como las señaladas en los informes de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización de la Unión Europea (RAN, acrónimo de *Radicalisation Awareness Network*). En primer lugar, los programas de prevención no están teniendo el impacto esperado (Koehler, 2017). El número de individuos radicalizados en células de pequeño tamaño y de actores solitarios es preocupante y, según Roy (2017), estos individuos suelen atender mayoritariamente al perfil de jóvenes, varones e inmigrantes o hijos de inmigrantes, dependiendo de la región. Varios ejemplos los encontramos en el ataque a Charlie Hebdo por parte de los hermanos Kouachi, en los atentados de París de 2015, en los atentados de Bruselas de 2016 o en los atentados de Barcelona y Cambrils en 2017. Casos que destacan por los vínculos familiares y de amistad entre los perpetradores y por ser inmigrantes o hijos de inmigrantes (Argomaniz y Bermejo, 2019). De forma similar, algunos enclaves se han constituido como «focos de reclutamiento», entre los

---

<sup>2</sup> Según el último informe de Europol sobre la situación del yihadismo en la Unión Europea (TE-SAT 2022: 25-43), en 2021 se perpetraron tres ataques en Estados de la Unión Europea, ocho intentos frustrados de ataques y no se registraron ataques fallidos. Además, 260 sospechosos fueron arrestados en 2021, mayoritariamente por pertenencia a una organización terrorista. Todos los ataques terroristas yihadistas consumados fueron llevados a cabo por individuos que actuaron solos. También, los Estados miembros llevaron a cabo un número significativo de investigaciones sobre personas sospechosas de planear ataques terroristas yihadistas. Las narrativas propagandísticas del Estado Islámico y Al Qaeda no experimentaron ningún cambio notable, y ambas organizaciones permanecieron ansiosas por realizar ataques en Occidente, a pesar de que sus afiliados, aunque inspirados en sus fundamentos ideológicos, también centran su descontento en cuestiones locales.

que Bianchi y Shapiro (2018) destacan las prisiones (Berdún Carrión, 2019: 91-110)<sup>3</sup>.

Del mismo modo, en los últimos años ha cobrado importancia la creciente radicalización de mujeres jóvenes y su participación en actos terroristas captadas mediante estrategias de reclutamiento específicamente diseñadas para identificar vulnerabilidades de género. Así mismo, diferentes estudios sugieren que entre el 17 % y el 25 % de quienes han viajado a territorios ocupados por el Estado Islámico son mujeres, algo que ha venido a confirmar que la amenaza que supone la radicalización yihadista no es un fenómeno meramente masculino (De Leed, 2018). En su Informe de Situaciones y Tendencias del Terrorismo de 2017, período en el que se finaliza la diáspora de europeos o residentes en la Unión Europea que se trasladaron a Siria e Iraq, probablemente para unirse a la insurgencia terrorista, Europol declaró que el número de mujeres que fueron arrestadas en la Unión Europea por delitos relacionados con el terrorismo yihadista se incrementó en más de un 3.000 % entre 2013 y 2016, asumiendo estas de forma creciente roles más operativos (Europol, 2017: 22-29). Igualmente, se produjeron una serie de ataques terroristas de corte yihadista protagonizados por mujeres. Así, en febrero de 2016, una chica de 15 años atacaba a un oficial de policía en Hanover, y a principios de septiembre del mismo año una célula compuesta por tres mujeres era desmantelada en París cuando planeaba un ataque en la Catedral de Notre-Dame, utilizando un coche cargado de bombonas de gas (Termeer y Duyvesteyn, 2022).

En este contexto, aunque las primeras medidas para hacer frente a la radicalización violenta se adoptaron desde una perspectiva reactiva —incrementando la vigilancia fronteriza, la cooperación policial y judicial, y adaptando y armonizando los códigos penales y las leyes especiales contra el terrorismo—<sup>4</sup>, a las que se añadieron una serie de medidas de carácter

---

<sup>3</sup> Ejemplo de ello lo encontramos en Khalid Masood, autor del ataque frente al Parlamento en Londres en 2017, radicalizado durante sus varias estancias en prisión. No obstante, otros autores mantienen que la excesiva atención sobre las posibilidades de radicalización en prisiones puede inducir a un aumento de las sospechas sobre el colectivo carcelario musulmán y provocar efectos contrarios a los deseados (Chantraine y Scheer, 2021), (Schultz *et al.*, 2021).

<sup>4</sup> La Unión Europea contaba desde 2005 con una Estrategia de Lucha contra el Terrorismo, que se revisó en junio de 2014 a la luz de fenómenos nuevos, como el terrorismo en solitario, los combatientes extranjeros y el uso de las redes sociales por parte de los terroristas para difundir su propaganda (Estrategia revisada de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, Bruselas, 19 de mayo de 2014, <https://bit.ly/3Db1D6t>). Después de la declaración sobre la lucha contra el

administrativo —retirada de documentos de identidad, pasaporte, permiso de residencia, subvenciones o ayuda sociales o, incluso, de la nacionalidad— adoptadas por algunos Estados miembros para impedir la movilidad de los

---

terrorismo tras los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid se acordó la creación del cargo de coordinador de la UE para la lucha contra el terrorismo. En materia de control de frontera, en 2017, se adoptó un nuevo Reglamento que modificaba al Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores (Reglamento (UE) 2017/2225 DO L 327 de 9 de diciembre de 2017). Además, la Unión dispone de dos agencias en materia de cooperación policial y judicial. Tanto la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), que desde el 25 de enero de 2016 cuenta con un Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo, como el órgano de la Unión Europea encargado de reforzar la cooperación judicial (Eurojust) dedican buena parte de su actividad en la lucha contra el terrorismo. Cuando comenzaron los conflictos en Siria e Iraq los Estados miembros ya habían emprendido una armonización de sus legislaciones penales en materia de lucha contra el terrorismo, que se había desarrollado en varias etapas. La Decisión marco 2002/475/JAI, y la Decisión 2008/919/JAI que la modifica posteriormente fueron cruciales para que en un tiempo récord los Estados miembros pudieran armonizar sus legislaciones e introducir unas penas mínimas para los delitos de terrorismo (Decisión marco 2002/475/JAI, (DO L 164 de 22.6.2002) y Decisión marco 2008/919/JAI, (DO L 330 de 9.12.2008). La preocupación por las prácticas de los combatientes extranjeros enrolados en organizaciones terroristas y la necesidad de dar respuesta a las conductas que se encuentran recogidas en la Resolución 2178 de 2014 del Consejo de Seguridad provocó una nueva revisión de la normativa europea. La Directiva 2017/541/JAI del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI (DO L 88 de 31.03.2017) dio supuestamente cumplimiento a las obligaciones establecidas por la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad y también por el Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo de 2015. De esta manera parecía que podría evitarse que individuos que viajaran o trataran de viajar al extranjero para cometer actos de terrorismo o recibir entrenamiento para hacerlo, además de impedir que otros nacionales o residentes de Estados europeos recaudasen fondos en sus territorios para sufragar los viajes de los combatientes terroristas extranjeros y siguiesen reclutando a otros individuos. En este sentido, Pablo Martín apuntaba, refiriéndose a la reacción de la Unión Europea ante el fenómeno de los combatientes extranjeros que: «Esta respuesta de la Unión Europea no ha adoptado la forma de un estado de emergencia de la Unión Europea, sino la introducción de medios legales extraordinarios en el supuesto “derecho ordinario”, dando crédito a las críticas sobre que la Unión ha optado por una especie de estado de emergencia permanente, difícilmente compatible con el valor fundacional de su estado de derecho traducido a su sistema legal a través de los principios generales del derecho» (Martín Rodríguez, 2019: 143).

presuntos radicales hacia conflictos armados en los que operaba la insurgencia terrorista, como ocurría en Siria e Iraq<sup>5</sup>, pronto se percataron de la necesidad de llevar a cabo medidas de carácter preventivo que pudieran evitar los procesos de radicalización que experimentaban previamente los individuos que terminaban engrosando las filas del yihadismo urbano y del movimiento de combatientes extranjeros terroristas.

A partir de 2015, los Estados miembros también dieron un impulso a las políticas de prevención de la radicalización violenta para evitar que otros jóvenes europeos se viesen igualmente atraídos por la ideología salafista yihadista, teniendo en cuenta que no habían mostrado la diligencia necesaria en el cumplimiento del contenido de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad relativo a la necesidad de prevenir los procesos de radicalización y llevar a cabo políticas para revertirlos en los sujetos que ya lo habían sufrido, como más tarde reiteró en su Resolución 2396 (2017)<sup>6</sup>. Algunos Estados sí acometieron programas de desmovilización y desradicalización de personas que ya habían sufrido un proceso de radicalización, atendiendo a las características propias de cada país y de sus nacionales, pero la atención a este fenómeno era muy desigual<sup>7</sup>. A esta compleja situación se une, especialmente

---

<sup>5</sup> De todo el catálogo de sanciones administrativas que han utilizado los Estados miembros, la retirada de la nacionalidad es la más dura, especialmente si se aplica a individuos que solo tienen una nacionalidad y tras perderla no pueden regresar a su territorio de origen, convirtiéndose así en apátridas. Una parte de sus miembros contemplan en sus legislaciones la retirada de la nacionalidad cuando esta ha sido obtenida a través de medios fraudulentos o para proteger un bien público que se encuentra seriamente amenazado. Salvo en el caso del Reino Unido, que contempla la retirada de la nacionalidad, otros Estados como Bélgica, Austria u Holanda han desarrollado reformas normativas que les permiten revocar la nacionalidad solo a individuos que cuentan con más de una nacionalidad; lo que significa que los individuos sobre los que pesen las mismas acusaciones, pero dispongan de una única nacionalidad no serán privados de la misma. Esta medida que ha sido calificada por muchos como discriminatoria, porque castiga de diferente manera por los mismos delitos cometidos a aquellos individuos que solo poseen una nacionalidad. De manera que, tanto las medidas penales preventivas como las medidas de carácter administrativo pueden entrar en colisión con principios básicos del estado de derecho como el principio de legalidad o no discriminación (Segura Serrano, 2019: 162-163).

<sup>6</sup> Resolución 2396 (2017) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8148ª sesión, celebrada el 21 de diciembre de 2017 (S/RES/2396/2017).

<sup>7</sup> Entre los análisis comparativos o críticos más recientes sobre los distintos programas nacionales en materia de prevención de la radicalización violenta, fundamentalmente de corte yihadista, o que abordan intervención en materia de desvinculación e

a partir de 2016, el problema del retorno de los combatientes extranjeros que abandonaron sus países para unirse a la insurgencia yihadista en Siria e Iraq. Heinke *et al.*, (2018), en un informe para el *International Centre for Counter-Terrorism*, estimaban que alrededor de un 30% de los combatientes extranjeros han retornado o tienen intenciones de hacerlo. Muchos de los que no lo han logrado están siendo juzgados por los tribunales iraquíes, otros se encuentran en recintos de detención custodiados por milicias kurdas y otros siguen en territorio turco esperando a ser repatriados por las autoridades europeas<sup>8</sup>. En estos casos, las autoridades deben afrontar el tratamiento de estos individuos para que puedan desvincularse de las narrativas radicales y del comportamiento violento, e insertarse de nuevo en la sociedad, aunque, como señala Koehler (2019), no existen evidencias ni evaluación sobre la efectividad de los programas de desmovilización y desradicalización que se llevan a cabo en los distintos Estados miembros de la Unión. A pesar de que los retornados de los conflictos de Iraq y Siria detenidos al llegar a territorio europeo son investigados y pueden llegar a ser procesados por delitos relacionados con el

---

inserción, se recomiendan Jurczynszyn *et al.*, (2019); Schwarzenbach (2020: 101-122) y Sjøen y Mattsson (2020: 218-236).

<sup>8</sup> En este sentido, se recomienda el trabajo de la profesora Monserrat Abad Castelos en el que se examinan las distintas posibilidades de llevar ante la justicia a los combatientes terroristas extranjeros por sus crímenes, y el abandono y dejación de las autoridades de los Estados de sus responsabilidades de los que estos individuos son nacionales, confiándolas a la justicia iraquí. La profesora Abad señala: «En lo que respecta a Iraq, las decisiones de las autoridades han condicionado que la persecución de las violaciones graves del DIH y el DIDH se constriña prácticamente a los crímenes por el Daesh. Con respecto al ejercicio de jurisdicción a este respecto, se ha mostrado a su vez las dificultades para perseguir a los combatientes terroristas extranjeros en Iraq. Se trata de deficiencias muy graves que padece el propio sistema nacional en diversos planos, que en síntesis pueden reconducirse a los dos frentes siguientes: de un lado, la falta de previsión de crímenes internacionales en su legislación y la consiguiente reducción al uso y abuso de la legislación antiterrorista, y, de otro lado, la falta de estándares de juicio justo junto con la pena de muerte. [...] En relación con los combatientes terroristas no retornados que se hallen en Iraq, cada Estado debería pedir la extradición de los que tengan su nacionalidad. Puede estimarse la existencia de un deber jurídico en este sentido, teniendo en cuenta múltiples razones del mismo orden que se pueden reconducir en particular a los dos aspectos siguientes: de un lado, la vulneración del derecho a un juicio justo y la vigencia de la pena de muerte en Iraq, que además se ejecuta sin garantías y, de otro lado, la necesidad de hacer frente a la impunidad por los delitos referidos a crímenes atroces y reparar así a las víctimas, al no estar tales delitos siquiera tipificados en el Código penal iraquí» (Abad Castelos, 2019: 313 y 317).

terrorismo, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad, las autoridades judiciales tienen muchas dificultades a la hora de encontrar evidencias que se conviertan en pruebas de su participación en la insurgencia terrorista (Van Ginkel y Entenman, 2016). De hecho, muchos de ellos quedan absueltos por falta de pruebas, otros terminan con condenas mínimas, a pesar de haber pasado un largo período de tiempo en régimen cerrado de prisión preventiva (Marrero y Berdún, 2021)<sup>9</sup>.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, esta investigación aborda la comprensión de la internacionalización de la prevención de la radicalización violenta de corte yihadista en la Unión Europea desde la perspectiva de las relaciones internacionales, especialmente atendiendo a las ventajas que aportan a los Estados la ampliación de los procesos de cooperación a nuevas áreas, incluso cuando tienen que incluir en los mismos, y de una manera activa, a sus gobiernos no centrales y a la iniciativa privada de buena parte de la sociedad civil. A este fin y atendiendo al estado de la cuestión presentado en esta introducción, se hipotetiza, primero, que la prevención de la radicalización violenta de corte yihadista ha pasado de ser un asunto nacional/interno a un problema internacional y, en concreto, de la Unión Europea. Segundo, que este proceso de europeización ha concebido unos mecanismos de cooperación *sui generis* de carácter público-privado, entre sectores muy diversos de las sociedades de los Estados miembros, lo suficientemente consistentes y consolidados para generar un conocimiento científico-técnico destinado a ofrecer soluciones para un problema social y de seguridad de raíces y características similares en los países de la Unión. Y, tercero, que los distintos componentes que articulan dicha internacionalización necesitan ser analizados para poner de

---

<sup>9</sup> El caso español es un buen ejemplo para ilustrar estas circunstancias. En un estudio publicado en 2021 sobre una muestra de 2019, del total de la población penitenciaria gestionada por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 50.129 internos, los reclusos por delitos de yihadismo constituían únicamente el 0,29%. De los 797 reclusos clasificados en primer grado o en prisión preventiva a los que se aplicó el régimen cerrado en el año 2019, según las estadísticas de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, los presos relacionados con delitos de yihadismo constituían el 16,31% de la población penitenciaria en régimen cerrado y se concentraban en un total de 30 prisiones del sistema penitenciario español. Según los datos de la Asociación de Víctimas del Terrorismo, de una muestra de 149 presos relacionados con el yihadismo en las prisiones españolas, 130 estaban clasificados en primer grado o se les aplicaba el régimen cerrado (87,24%) y 19 habían accedido al segundo grado (12,76%). El 59,07% del total estaba en situación de prisión preventiva y el 40,93% estaba ya cumpliendo condena (Marrero Rocha y Berdún Carrión, 2021: 5-6).

manifiesto los retos que deben afrontar para constituir una aportación valiosa a la hora de combatir con más eficacia la lacra que constituye el yihadismo.

En las siguientes se analizará, primero, cómo la cooperación en materia de prevención de la radicalización violenta en la Unión Europea es necesaria para poder generar conocimiento suficiente en un ámbito en el que se afronta un gran reto conceptual y que supone un importante desafío para la doctrina, especialmente para áreas como la metodología del comportamiento o la psicología social. Esto indudablemente genera importantes incertidumbres a la hora de diseñar las políticas públicas más adecuadas para su prevención como una parte importante de la lucha contra el terrorismo en el marco de la Unión Europea. Y, posteriormente, se examinará la arquitectura de cooperación *sui generis* que ha propiciado la prevención de la radicalización violenta de corte yihadista en el seno de la Unión, a pesar de que este ámbito tradicionalmente ha tenido un tratamiento exclusivamente nacional como parte de las políticas públicas de algunos de los Estados de la Unión Europea especialmente afectados por el llamado «terrorismo clásico» de carácter etno-nacionalista o inspirado en ideologías políticas extremistas. Sin embargo, la progresiva identificación de factores comunes en los procesos de radicalización violenta de corte yihadista en el territorio de los Estados miembros ha impulsado desde las instituciones europeas, especialmente por parte de la Comisión, una serie de procesos de cooperación que están propiciando la armonización de los análisis y diagnósticos nacionales sobre la naturaleza, causas y evolución de la radicalización violenta. Ello, a su vez, ha dado lugar a la creación de una serie de redes de cooperación capaces de generar información y conocimiento, intercambio de buenas prácticas y recomendaciones con las que abordar este problema desde una perspectiva europea.

## II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA RADICALIZACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

El desarrollo de políticas de prevención de la radicalización violenta, ya sean de carácter nacional o producto de un proceso de cooperación internacional, necesariamente tiene que apoyarse en el conocimiento sobre el proceso que experimenta un individuo que decide defender sus ideas e imponerlas a través del uso de la fuerza. No obstante, no existe un acuerdo generalizado sobre qué es y cómo se produce la radicalización violenta, y los debates en torno a su definición siguen abiertos. Han sido muchas las disciplinas, como la psicología, la psiquiatría, la salud pública, el trabajo social, la educación o la

criminología, entre otras, las que se han acercado al análisis de este fenómeno<sup>10</sup>. Mientras que la psiquiatría y la psicología lo afrontan a través de una aproximación centrada en el individuo, otras disciplinas como la salud pública o el trabajo social ponen el acento en la comunidad y en los factores contextuales que rodean este fenómeno. También, los Estados miembros han acudido a las aportaciones procedentes de la psicología social para dotarse de mayores elementos para la comprensión de este fenómeno y diseñar mecanismos de cooperación a nivel de la Unión Europea.

El concepto de radicalización violenta comienza a hacerse más popular a partir de los atentados de Madrid de 2004 y los de Londres de 2005. Desde ese momento se pone la atención en la diferenciación entre el ámbito del pensamiento o de las ideas y el ámbito de la actuación o el comportamiento violento. Así, este concepto comienza a asociarse al terrorismo de corte yihadista, a pesar de que la radicalización puede producirse en el contexto de otras creencias religiosas, ideologías de extrema derecha o izquierda o en contextos nacionalistas o separatistas. A partir de ahí cobran relevancia los términos extremismo violento y radicalización violenta, en los que también se incluyen posicionamientos ideológicos, políticos, nacionalistas distintos al yihadismo (Bak *et al.*, 2019); y son muchas las definiciones que indistintamente se refieren a la radicalización violenta y al extremismo violento. Algunas ponen el acento en el conjunto de ideas que se encuentran diametralmente opuestas al núcleo de valores cardinales de una sociedad y que son el preludio del uso de la violencia, mientras que otras se centran en lo relativo a las actuaciones de los sujetos que defienden la violencia para hacer valer ideas políticas-religiosas (Schmid, 2013: 22), (Dzhekova *et al.*, 2016). Pero es posible mantener ideas radicales y extremistas que pueden dar lugar a situaciones de polarización social sin que se dé el uso de la violencia (Neumann, 2003)<sup>11</sup>. Las instituciones de la Unión Europea, especialmente la Comisión, están mostrando su preocupación por los procesos de polarización que están sufriendo muchas de las sociedades de los Estados miembros y las ideas extremistas que hacen valer algunos de sus partidos políticos y gobiernos, que cuestionan los valores fundamentales de la Unión, hacen peligrar el estado

---

<sup>10</sup> Entre los trabajos más interesantes elaborados desde distintas ramas del conocimiento sobre la radicalización violenta, se recomiendan especialmente los siguientes: Akram y Richardson, 2009: 49-55; Sestoft *et al.*, 2017: 350-354; Weine *et al.*, 2017: 208-221; Ghosh *et al.*, 2017: 117-133; Robinson, 2017: 266-289; Joosse *et al.*, 2015: 811-832.

<sup>11</sup> En 2015 se registraron 1.005 ataques contra los establecimientos que acogían a refugiados en Alemania. A partir de esa fecha también se fortalecieron los partidos políticos de extrema derecha en Alemania, Suiza, Austria, Hungría, Polonia y Suecia (Korn, 2016: 180-197).

de derecho y pueden derivar en la legitimización de la violencia de otros, que siempre es la antesala para involucrarse directamente en acciones violentas (Bertoncini y Reynié, 2021: 822-839), (Alba y Foner, 2017).

El *International Centre for The Study of Radicalization and Political Violence* entiende que el proceso de radicalización violenta conlleva un cambio de actitud que experimenta un individuo y que le lleva a justificar, defender y, en definitiva, asumir como legítimo el uso de la violencia para conseguir objetivos políticos, mientras que por reclutamiento entendemos los mecanismos y vías a través de los cuales una organización consigue miembros o simpatizantes activos (McCauley, 2011), (Khalil, 2014). La Comisión Europea, por su parte, define la radicalización como un proceso gradual y complejo en el que un individuo o un grupo abraza una ideología o creencia radical que acepta, utiliza o aprueba la violencia, incluidos los actos de terrorismo, para alcanzar un propósito político o ideológico específico (High-Level Commission Expert Group on Radicalisation, HLCEG-R, 2018).

El Comité Europeo de las Regiones, en su dictamen relativo a *La lucha contra la radicalización y el extremismo violento: los mecanismos de prevención*, solicitó a la Comisión que se elaborase una definición común de radicalización violenta, aunque adelantó que la considera «una corriente ideológica bajo la cual los individuos y los grupos radicalizados quieren acabar, haciendo uso de la violencia, contra el modelo europeo basado en los derechos humanos, la libertad de expresión, la libertad de religión o creencias, el estado de derecho, la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación, e imponer sus convicciones, que son incompatibles con estos valores» (Comité Europeo de las Regiones, 2017, párr. 15). Además, el Grupo de Trabajo sobre Mercenarios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos examinó las prácticas de los Estados relativas a las medidas y políticas con las que hacían frente al extremismo violento y corroboró la existencia de una serie de enfoques nacionales muy diversos, que no aclaran si se trata de una acción violenta o una incitación a la acción violenta o está relacionado con conductas violentas menores que no conllevan sanciones penales<sup>12</sup>. Mientras, el secretario general de las Naciones Unidas, en su Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, observaba que el extremismo violento es una categoría más amplia de manifestaciones que el terrorismo que incluye actos de violencia fundamentados en ideas extremas pero que no constituyen delitos de

---

<sup>12</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre la Utilización de Mercenarios (2016). *Combatientes extranjeros: un nuevo desafío para los derechos humanos*. Disponible en: <https://bit.ly/3Dcp7YY>.

terrorismo<sup>13</sup>. Estas distintas reflexiones provenientes de representantes de organizaciones internacionales y también de documentos programáticos de distintos Estados y organizaciones no gubernamentales nos llevan a concluir que la radicalización violenta, en la práctica, se relaciona con la violencia terrorista y fundamentalmente de corte yihadista, a pesar de que las diferencias terminológicas entre extremismos violentos y radicalización violenta no hayan quedado formalmente establecidas.

En las últimas dos décadas se han concluido diferentes investigaciones que profundizan en los factores y procesos que precipitan la radicalización (Schuurman, 2020). A este respecto, diversos estudios ponen de manifiesto la importancia de los procesos grupales para entender y prevenir este fenómeno, situando a la psicología social como una de las principales aproximaciones a la hora de estudiar la radicalización (Smith *et al.*, 2020). Asimismo, la radicalización ha mostrado ser un proceso contextual. Es decir, el contexto en el que se ven inmersos los individuos puede facilitar los procesos de radicalización. En este sentido, encontramos que son muchos y muy distintos los factores personales y contextuales identificados como facilitadores de radicalización —las tensiones personales, ser víctima de abusos parentales, la ira y el odio, la búsqueda de significado, la fusión de la identidad, la discriminación percibida, los agravios políticos, las actitudes segregacionistas, la desconexión social, los amigos desviados, las actitudes antidemocráticas, la anomia, la delincuencia juvenil, la disposición al autosacrificio, la falta de integración, la carencia de legitimidad, el trastorno de estrés postraumático, contar con poco autocontrol, la exposición a medios de comunicación radicales, los antecedentes penales, la participación en actividades delictivas, el prejuicio y la discriminación por parte del grupo de pares, la polarización social, los barrios marginales, la falta de integración, la falta de oportunidades laborales, las amenazas percibidas, la alienación, la percepción de opresión, y un largo etc.—, que están presentes en el contexto de buena parte de los países europeos y que podrían servir para identificar los principales focos de radicalización en Europa, así como determinar las necesidades para que las intervenciones preventivas tengan un mayor efecto; teniendo en cuenta que la comprensión de estos factores va a ser determinante a la hora de elaborar políticas en materia de prevención (Campelo *et al.*, 2018), (Emmelkamp *et al.*, 2020), (Sikkens *et al.*, 2018) y (Wolfowicz *et al.*, 2021).

Ahora bien, la identificación de un largo listado de factores que se repiten en las muestras de individuos que han sufrido un proceso de radicalización

---

<sup>13</sup> Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento Informe del Secretario General, de 24 de diciembre de 2015, A/70/674.

violenta no es suficiente para poder conocer cómo se inicia ese proceso y cómo se desarrolla. Muestra de ello es la proliferación de modelos explicativos que han surgido en los últimos años en este campo de estudio, entre los que podrían citarse el modelo de Wiktorowicz<sup>14</sup>, el modelo 3N de la radicalización<sup>15</sup>, el modelo de las dos pirámides<sup>16</sup>, el modelo de los actores devotos<sup>17</sup>, el modelo de la escalera de Moghaddam<sup>18</sup> o el modelo psicosocial

---

<sup>14</sup> Después de analizar al grupo yihadista al-Muhajiroun, Arun Kundnani desarrolló un modelo basado en cuatro procesos dependientes de las influencias sociales, los debates y la propaganda. Estos procesos serían: la apertura cognitiva, la búsqueda religiosa, la alineación del encuadre (la ideología extremista comienza a tener sentido) y la socialización a través del adoctrinamiento, la construcción identitaria y el cambio de valores. Aunque en cierta medida todos los procesos incluidos se siguen utilizando en diferentes modelos, la apertura cognitiva destaca por encima de los demás. La apertura cognitiva se entiende como el estado por el cual un individuo se vuelve receptivo a la posibilidad de nuevas ideas y visiones del mundo, y es necesaria para que el individuo pueda cambiar sus ideas previas por unas más extremas (Kundnani, 2012: 3-25).

<sup>15</sup> Tratando de responder a la pregunta, ¿qué motiva a individuos «normales» para convertirse en radicales? Webber y Kruglanski proponen que la respuesta se haya en la intersección de tres fuerzas psicológicas a las que denominan las 3N: 1) las necesidades o motivación del individuo, 2) las narrativas ideológicas de la cultura del individuo, y 3) la interacción entre la presión grupal y la influencia social que ocurre dentro de la red social del individuo. (Kruglanski *et al.*, 2019); (Webber, Kruglanski *et al.*, 2017: 852-874).

<sup>16</sup> McCauley y Moskalenko han elaborado un modelo que ha sido útil a la hora de analizar el apoyo, la legitimidad y la vinculación al terrorismo. Este modelo distingue dos formas de radicalización que son la radicalización de la narrativa (ideología) y la radicalización de la acción, y propone que los procesos de radicalización se producen a través de diferentes mecanismos en tres niveles de análisis (individuo, grupo y masa). De acuerdo con estos autores, la radicalización ocurre como resultado del incremento extremo de creencias, sentimientos y comportamientos en apoyo de un conflicto intergrupal y de la violencia (McCauley y Moskalenko, 2017).

<sup>17</sup> El modelo de los actores devotos aún la teoría de la fusión de la identidad y la teoría de los valores sagrados, y ha sido principalmente usado para predecir el comportamiento violento grupal. Este modelo, que ha sido testado empíricamente mediante una metodología que combina estudios de laboratorio y de campo, predice que las personas van a estar dispuestas a luchar y morir por diversas causas, entre ellas los miembros de su endogrupo y sus ideas y valores (Atran *et al.*, 2014).

<sup>18</sup> El modelo de la escalera de Moghaddam es multicasual porque incluye tres niveles: individuales (factores disposicionales), un nivel organizacional (la situación) y un nivel contextual (socio-económico). El modelo tomaba la metáfora de una escalera en una casa donde todos viven en la planta baja y pequeños grupos de personas se ven abocados a

de reclutamiento y movilización violenta, entre otros<sup>19</sup>. Asimismo, la reciente incorporación de los análisis de género en los procesos de radicalización, además de reconocer a las mujeres como agente activo, han puesto también de manifiesto la influencia de las diferentes formas de masculinidad en la radicalización de hombres y revelado la importancia de incorporar el análisis de género al estudio de la radicalización (Hudson y Hodgson, 2022).

Evidentemente, las distintas concepciones sobre las causas de los procesos de radicalización violenta dificultan una aproximación unitaria al concepto de prevención de la radicalización que Stephen, Sieckelinck y Boutellier definen como «los esfuerzos para actuar sobre los factores individuales y ambientales que han contribuido a crear las condiciones en las que el extremismo violento puede florecer, utilizando instrumentos sociales y educativos más que los securitarios» (2021: 347). Hay estudiosos que defienden un modelo de prevención de la radicalización y del extremismo violento a través de la resiliencia individual, mediante el desarrollo de capacidades y habilidades para fortalecer la resistencia del sujeto ante los discursos radicales y los grupos que los fomentan, o actuando en los períodos de búsqueda de identidades especialmente entre los jóvenes, para lo que es muy importante contar con la resiliencia comunitaria (Macnair y Frank, 2017). Otros ponen el acento en el desarrollo de las capacidades cognitivas de los individuos para que estos puedan cuestionar y desmontar los mensajes, ideas y propaganda extremista, para lo que es necesario una política educativa adecuada (Holt *et al.*, 2009). También hay análisis que se centran en las características personales que son

---

ir subiendo los pisos impulsados por procesos psicológicos (Moghaddam, 2009: 277-292).

<sup>19</sup> El modelo psicosocial de reclutamiento y movilización violenta constituye una aproximación descriptiva y explicativa sobre el nivel de vulnerabilidad de las personas al ser captadas por organizaciones terroristas. De las aportaciones a destacar de este modelo es que cubre una de las carencias de las teorías que hemos expuesto arriba. Mientras las anteriores teorías abogan por la auto-radicalización de los individuos, lo que se conoce como radicalización bottom-up, este modelo propone que la radicalización es iniciada por las organizaciones terroristas, esto es, un modelo top-down o, en otras palabras, los reclutadores son los encargados de radicalizar a los individuos. En consecuencia, este modelo, centrado en el reclutamiento y/o movilización de jóvenes, propone siete fases a través de las cuales los individuos son inducidos y guiados por los manipuladores (reclutadores): 1) identificación del individuo en entornos críticos; 2) captación del individuo en desequilibrio anímico; 3) sometimiento psicológico; 4) adoctrinamiento ideológico de corte político y religioso; 5) legitimación de la violencia; 6) adiestramiento para el ejercicio de la violencia; y 7) apoyo logístico para la ejecución de acciones violentas (Moyano *et al.*, 2020).

más proclives a enfatizar con la violencia y a deshumanizar a las víctimas (Feddes *et al.*, 2015), mientras que otros insisten en la necesidad de actuar sobre el fortalecimiento de valores e ideas relacionados con la ciudadanía y los derechos humanos.

La Unión Europea se ha convertido en un buen laboratorio para poder testar no solo los modelos anteriormente mencionados, producto de investigaciones dentro del ámbito de la psicología social y la metodología del comportamiento, también, para poder generar nuevos conocimientos sobre la prevención, intercambiando experiencias y buenas prácticas derivadas de la experiencia de los distintos actores públicos y privados que ya trabajan de manera más o menos directa en el ámbito de la radicalización violenta o que podrían hacerlo en el futuro. Sus opiniones y experiencias contribuyen a avanzar en el conocimiento sobre cómo se produce el proceso de radicalización violenta, en qué ámbitos actuar para prevenirlo y cuáles son los actores, recursos, herramientas y mecanismos más apropiados para empezar a afrontar un reto de tanta magnitud. De ahí que en el siguiente apartado abordemos de qué manera la Unión Europea está articulando este complejo ámbito de cooperación en el que participan distintos niveles de la administración de los Estados miembros, actores privados de muy distinta naturaleza que provienen de diferentes sectores de la sociedad civil y las instituciones comunitarias, en especial la Comisión, y evaluar qué retos son los que afronta.

### III. LA ARQUITECTURA DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

La radicalización violenta y su prevención no han sido una cuestión que haya acaparado el mismo interés en todos los países europeos. La lucha contra la radicalización violenta en cualquier caso se subsumía en la lucha contra el terrorismo y en las peculiaridades de sus distintas manifestaciones en cada territorio. Hasta bien entrada la década de 2000, solo habían existido programas de lucha contra la radicalización destinados a evitar la captación o desvincular a individuos de movimientos violentos especialmente de extrema derecha e izquierda en países como Alemania (Koehler, 2019), (Mucha, 2017) y, en menor medida, en los países nórdicos (Ravndal, 2018). También, la captación de individuos para grupos terroristas «clásicos» —étnico-nacionalista o de ideologías extremistas— era una preocupación restringida fundamentalmente a países como España en la lucha contra ETA y el GRAPO, Alemania contra la RAF, Reino Unido contra el IRA o Italia contra las Brigadas Rojas. Estos países, aunque han utilizado sus experiencias en la lucha contra el terrorismo a

la hora de articular medidas para hacer frente al terrorismo de corte yihadista, no contaban con programas en materia de prevención de la radicalización.

Sin embargo, a pesar de las medidas desarrolladas en la lucha contra el terrorismo en el seno de la Unión Europea y sus Estados miembros, el terrorismo yihadista se ha consolidado como una amenaza a corto, medio y largo plazo para todos los Estados miembros de la Unión, y las medidas reactivas no han mostrado ser suficientes, por lo que, desde hace más de un lustro, la lucha contra la radicalización violenta ha empezado a adquirir una dimensión cada vez más importante e internacional. Primero, porque ha sido auspiciada por las Naciones Unidas (*Working Group on Addressing Radicalisation and Extremism that lead to Terrorism*) y, segundo, porque este fenómeno de carácter global inevitablemente se ha convertido en una preocupación para distintas organizaciones regionales que han diseñado respuestas al respecto, y la Unión Europea es una de las más activas (Solingen y Malnight, 2016). Aunque la prevención de la radicalización en el marco de la Unión Europea es una política reciente, que necesita todavía de un gran proceso de maduración y consecución de resultados, si la comparamos con otros sistemas regionales, ya constituye un gran ejemplo de cooperación internacional en materia de prevención contra la radicalización violenta, especialmente de corte yihadista (Den Boer *et al.*, 2018).

En la actualidad, son muchos los Estados miembros los que cuentan con programas de prevención de la radicalización e, incluso, algunos de ellos también han diseñado intervenciones de desvinculación y desradicalización de individuos que ya han sufrido un proceso de radicalización violenta. Sin duda, este interés cada vez más creciente por prevenir este fenómeno se debe en gran medida a las dinámicas de cooperación que se han establecido en este ámbito en la Unión Europea por varias razones. Primero, la Unión Europea ha desarrollado un espacio de libertad, seguridad y justicia que necesita proteger a través de una arquitectura institucional-orgánica y un marco político-estratégico y legal con el que poder afrontar una amenaza a la que no había prestado antes atención como es la radicalización violenta. Segundo, porque los Estados miembros de la Unión comparten una serie de características político-sociales, económicas y culturales que han condicionado los procesos de radicalización violenta que han sufrido sus nacionales y residentes, lo que los coloca en una posición de ventaja para poder cooperar en este ámbito. Tercero, porque la sociedad civil a nivel europeo cada vez se muestra más activa y concienciada sobre la necesidad de trasladar su conocimiento e iniciativas a las instituciones de la Unión y a las autoridades nacionales como el cauce más adecuado para afrontar problemas comunes como el que nos ocupa. Y, cuarto, porque los mecanismos impulsados por la Comisión Europea a tal efecto generan una experiencia de cooperación transversal entre distintos niveles

de las administraciones de los Estados, y entre actores públicos y privados *sui generis* que es merecedora de un análisis y una valoración de su funcionamiento.

Los mecanismos de colaboración impulsados desde la Unión Europea, como se expondrá abajo, primero, están dotados de una importante flexibilidad y cierta originalidad; segundo, aglutinan la colaboración entre actores públicos y privados de todos los Estados miembros; y, tercero, pueden ser capaces de generar progresivamente una especie de «gobernanza europea» de un fenómeno que siempre han tenido un carácter marcadamente «doméstico», y que tradicionalmente ha sido abordado desde una perspectiva securitaria y gestionado por las autoridades públicas, y que recientemente está adquiriendo un carácter multinivel, multiagencia y público-privado. Todas estas características están haciendo de la cooperación en la Unión Europea en el ámbito de la lucha contra la radicalización violenta de corte yihadista, pero también aplicable a radicalización de cualquier otro tipo de inspiración, un modelo de internacionalización novedoso y un ejemplo de gobernanza público-privada a nivel europeo.

## 1. LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN VIOLENTA

A pesar del interés de la Unión Europea en la prevención del fenómeno de la radicalización no hay que olvidar que las competencias comunitarias en esta materia son fundamentalmente de coordinación de las políticas de los Estados miembros, puesto que al ser una cuestión de seguridad que se inserta en la lucha contra el terrorismo es competencia de los Estados miembros, de manera que el rol de la Unión Europea tiene un carácter subsidiario (Ruiz Díaz, 2021), (Cano Paños, 2018) (Rosand y Weine, 2020) (Schmid, 2020). Por tanto, la prevención de la radicalización se configura como una política nacional aunque tanto las autoridades de la Unión y como la de sus Estados miembros son conscientes de que necesita de una intervención a nivel local y de recursos que pueden ser competencia de administraciones en diferentes niveles, dependiendo de la estructura institucional y el reparto de competencias en cada uno de los Estados miembros (Feve y Dews, 2019) (Comisión Europea, 2019), (Dalgaard-Nielsen y Haugstvedt, 2020), (Rosand y Weine, 2020). Y sobre la base de ese convencimiento la Comisión Europea ha desarrollado una estructura orgánica capaz de impulsar una cooperación multinivel en los Estados miembros y entre los Estados miembros que involucre a todas las administraciones y agencias estatales y a los actores públicos y privados más relevantes en este ámbito.

Esta arquitectura de cooperación para la prevención de la radicalización violenta se sustenta, primero, en una serie de órganos de naturaleza fundamentalmente pública creados en el seno de la Comisión gracias al impulso de su Grupo de Expertos de Alto nivel de la Comisión (HLCEG-R, 2018) encargado de analizar el estado de la cuestión y las políticas de los Estados miembros en materia de prevención de la radicalización, proponer mecanismos de cooperación adecuados para el fortalecimiento de las redes entre responsables de distintos Estados y proporcionar información y estudios empíricos, asesoramiento y conocimientos y protocolos de actuación para poder avanzar en las mejores prácticas a nivel nacional.

El HLCEG-R recomendó en 2018 la creación de un Grupo Operativo, que comenzó su funcionamiento en 2021, como un cuerpo asesor de la Comisión, encargado de la dirección estratégica de todas las acciones de la Unión sobre la cuestión, tutelado por el coordinador de lucha contra el Terrorismo. El Grupo Operativo también cuenta con un Consejo Directivo donde están representados cada uno de los Estados e incorpora además a representantes del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en condición de observadores (HLCEG-R, 2018). Igualmente, el HLCEG-R también propuso la creación de una Red de Encargados de la Formulación de Políticas Nacionales de Prevención destinada a asistir a Estados miembros en el desarrollo de sus estrategias y políticas, y desarrollar un seguimiento sobre sus resultados, además del nombramiento de un coordinador del Grupo de Trabajo de la Unión Europea sobre la Prevención de la Radicalización que velase por la coherencia de la actuación de todos estos órganos y mecanismos<sup>20</sup>.

La Comisión también ha impulsado la creación de varias redes de cooperación e intercambio de conocimientos y buenas prácticas para prevenir la difusión de los discursos de odio y la propaganda terrorista, como son el Foro de Internet de la Unión Europea (*EU Internet Forum*), que reúne a la Comisión Europea, los Estados miembros, la industria de Internet y la Unidad de Referencia de Internet de la Unión Europea de Europol<sup>21</sup> y la Red Europea de Comunicaciones Estratégicas (*European*

---

<sup>20</sup> Decisión de la Comisión de 27 de julio de 2017 por la que se crea el Grupo de Expertos de Alto Nivel de la Comisión sobre radicalización, (2017/C 252/04). Véase también Informe Especial: Hacer frente a la radicalización que conduce al terrorismo, en el que se pone de manifiesto que la Comisión responde a las necesidades de los Estados miembros, pero con algunas deficiencias en la coordinación y la evaluación (presentado con arreglo al art. 287 TFUE, apdo. 4, párrafo segundo) (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018).

<sup>21</sup> La Unidad de Referencia de Internet se creó en 2015 y depende del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo de la Europol. Lucha contra la radicalización y el

*Strategic Communications Network*) formada por 27 Estados miembros europeos que colaboran para compartir análisis, buenas prácticas e ideas sobre el uso sostenible de las comunicaciones estratégicas en la lucha la lucha contra la propaganda extremista en Internet y en las redes sociales<sup>22</sup>.

Pero, la función esencial de los órganos impulsados por la Comisión Europea en materia de prevención de la radicalización violenta consiste en generar y articular una alianza entre distintos ámbitos de la sociedades y las autoridades europeas, impulsando y coordinando una serie de procesos de cooperación a través de mecanismos aptos para la colaboración público-privada, donde estén representados las administraciones públicas centrales, regionales y locales, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, los centros de enseñanza primaria, secundaria y universitaria, empresas, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y representantes religiosos, entre otros, cuyos conocimientos, recursos y capacidades resultan cruciales para detectar los focos de radicalización y los colectivos más vulnerables a este fenómeno. Esta cooperación tiene como finalidad principal contrarrestar la propaganda terrorista y los discursos de odio; abordar la radicalización en las prisiones; promover la inclusión, la educación y los valores comunes de la Unión Europea; impulsar la investigación; fortalecer este nuevo ámbito de la cooperación internacional; y mejorar los derechos de las víctimas del terrorismo y el apoyo a las mismas (Olivieira Martins y Ziegle, 2018: 321-352). Y la forma en la que se ha materializado dicha cooperación ha sido a través de la creación de redes y plataformas que permitan a esta multitud de agentes de distinta naturaleza desarrollar un debate en torno a esta problemática y el intercambio de ideas, datos, conocimiento, políticas, y prácticas que puedan impulsar o mejorar sus políticas nacionales e intervenciones en sus respectivos territorios.

## 2. LA ARTICULACIÓN DE LA COOPERACIÓN MULTINIVEL, MULTIAGENCIA Y PÚBLICO-PRIVADA

La cooperación en materia de prevención de la radicalización y el extremismo violento en la Unión Europea se desarrolla implicando a administraciones de varios niveles de gobierno a las que se insta a trabajar de manera conjunta y coordinada (Fevé y Elshimi, 2018), (HLCEG-R, 2018). Así,

---

reclutamiento en línea alertando a los proveedores de servicios en los que insertan estos contenidos para que sean bloqueados (Youtube, Microsoft, Facebook y Twitter).

<sup>22</sup> Por las siglas en inglés correspondientes a European Strategic Communications Network (ESCN).

diversos autores consideran que la planificación multinivel en la prevención de la radicalización y el extremismo violento es crucial y supone la piedra angular para el establecimiento de estrategias sostenibles (Amat i Puigsech *et al.*, 2018). Para desarrollarla, es fundamental contar con una coordinación adecuada y con la cooperación entre las diferentes instancias gubernamentales, dando cabida a distintos sectores de la sociedad (Fevé y Elshimi, 2018).

Es por ello que la Comisión Europea a través de su HLCEG-R han apostado firmemente por creación de redes de cooperación en las que participen profesionales de los distintos niveles de la administración de los Estados miembros y de la sociedad civil que trabajan de manera más o menos directa con personas vulnerables a los procesos de radicalización violenta. Sin duda, el mecanismo estrella para articular este tipo de cooperación es la RAN, que es una red de profesionales de primera línea que trabajan a diario tanto con personas vulnerables a la radicalización como con las que ya lo han sido, y que participan tanto en la prevención y la lucha contra el extremismo violento en todas sus formas como en la rehabilitación y la reintegración de los extremistas violentos. La red que fue creada en 2011, reconocida como Centro de Excelencia desde 2015 y se financia a través de un proceso de licitación de su coordinación y gestión convocado por la Comisión. La RAN organiza su trabajo en torno a 9 grupos temáticos: jóvenes, familias y comunidades; educación; comunicación y narrativas; salud y servicios sociales; policía y aplicación de la ley; víctimas del terrorismo; prisiones y libertad condicional; desradicalización; y autoridades locales (Radicalisation Awareness Network, 2019a). En esos grupos de trabajo están involucrados profesionales de todo tipo, además de funcionarios de administraciones locales, regionales o nacionales, fuerzas y cuerpos de seguridad, funcionarios de prisiones, profesores y educadores, trabajadores juveniles, trabajadores sociales, psicólogos, psiquiatras y trabajadores del ámbito de la salud, personal de ONG y de organizaciones de la sociedad civil, representantes de comunidades y líderes religiosos, y otros profesionales de organizaciones no gubernamentales que trabajan con contextos de pobreza y exclusión social, menores incluyendo no acompañados o vulnerables, migrantes, el sector judicial incluyendo las áreas relacionadas con medidas cautelares, libertad condicional y con los procesos de rehabilitación y reinserción (Radicalisation Awareness Network, 2019c). Los resultados de la actividad de la RAN se materializan en encuentros, talleres, eventos temáticos actividades de divulgación y producción de documentos sobre prevención de la radicalización en diferentes áreas (Musolino, 2021). Como respuesta a las recomendaciones del el Grupo de Expertos HLCEG-R, la Comisión amplió este mecanismo, lanzando en enero de 2021 la creación de otra RAN orientada a asesorar directamente a responsables y decisores políticos de la Unión Europea (RAN Policy support). Ambas redes son por

tanto gestionadas de forma independiente por las entidades ganadoras de las licitaciones, y funcionan de forma independiente.

Además de esta nueva RAN de orientación política, el Grupo de Expertos HLCEG-R recomienda que los Estados miembros creen redes nacionales similares a la RAN, donde profesionales se identifiquen y conozcan, y sistematicen y divulguen las iniciativas, recursos y herramientas existentes en las nueve áreas prioritarias de la RAN, haciéndolas más accesibles a los actores a nivel nacional, regional y local (Radicalisation Awareness Network, 2019b). Varios países ya han adoptado y desarrollado estrategias de prevención de la radicalización violenta inspiradas en el modelo RAN, estableciendo prioridades y objetivos y distribuyendo los roles y responsabilidades entre los diferentes actores (Feve y Dews, 2019). Asimismo, en los últimos años, han comenzado a surgir ejemplos de buenas prácticas en el desarrollo de acciones preventivas locales (Scheele *et al.*, 2021)<sup>23</sup>. Y, aunque las dificultades parecen mayores en algunos países y ciudades que en otros, desde la Unión Europea se espera que los municipios y gobiernos nacionales sigan esforzándose en este sentido y trabajen por la prevención (Dalgaard-Nielsen y Haugstvedt, 2020).

El segundo mecanismo ideado para la gestión de la cooperación multiagencia, multinivel y publico-privada en materia de prevención de la radicalización violenta han sido los programas de iniciativas de investigación, innovación e intervención en materia de prevención de la radicalización. La financiación de estos programas tiene como principal objetivo la creación de consorcios multidisciplinares, con socios de varios países, y que incluyen actores públicos y privados así como de la sociedad civil capaces de identificar los principales factores de influencia, ideologías extremistas y mecanismos de reclutamiento, elaborando al mismo tiempo buenas prácticas y orientaciones e instrumentos concretos para conseguir sociedades más inclusivas y resistentes. En ello participan autoridades públicas, empresas y corporaciones internacionales, universidades y centros de investigación y organizaciones sin ánimo de lucro que ayuden a comprender mejor y hacer frente al proceso de radicalización que conduce al extremismo violento y al terrorismo, entre otras cosas, identificando los principales factores de influencia, ideologías extremistas y mecanismos de reclutamiento, elaborando al mismo tiempo buenas prácticas y orientaciones e instrumentos concretos para conseguir sociedades más inclusivas y resistentes.

---

<sup>23</sup> Para conocer más ejemplos y tener más información se puede acceder a las actividades y documentos del Grupo de Trabajo Local de la RAN (Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización, por sus siglas en inglés). disponibles en: <https://bit.ly/3gIbZ6y>.

Los principales instrumentos de financiación de los proyectos que desarrollan estos consorcios han sido gestionados por la Dirección General para las Migraciones y Asuntos de Interior de la Comisión Europea, especialmente a través del instrumento del Fondo de Seguridad Interior, que financia proyectos dedicados a los asuntos de seguridad interna<sup>24</sup>. Desde su lanzamiento, el programa ha financiado a diferentes consorcios que incluyen beneficiarios tales como: policía; servicios de aduanas; otros servicios especializados encargados del cumplimiento de la ley (incluidas las unidades nacionales de ciberdelincuencia, la lucha contra el terrorismo, sector de justicia, autoridades y otras unidades especializadas); universidades, centros de investigación y *think-tanks*; organismos públicos locales; organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil; organizaciones internacionales; agencias sindicales; empresas de derecho privado y público; y redes de organizaciones<sup>25</sup>. Otro instrumento de financiación específicamente orientado a la prevención de la radicalización y también gestionado por la Dirección General de Interior y Migraciones es el Programa de Empoderamiento de la Sociedad Civil, (CSEP acrónimo de *Civil Society Empowerment Program*). A partir de 2018 comenzaron las convocatorias para la financiación de proyectos a consorcios fundamentalmente formados por organizaciones de la sociedad civil y empresas tecnológicas o de marketing. Su objetivo principal es desarrollar capacidades, crear redes entre las organizaciones de la sociedad civil y empresas, y apoyar campañas con contra-narrativas diseñadas fundamentalmente por organizaciones de la sociedad civil para llegar a las personas vulnerables o en riesgo de radicalización y reclutamiento por extremistas, para mejorar sus conocimientos a la hora de desarrollar campañas de contra-narrativas y narrativas alternativas en línea<sup>26</sup>.

En lo referente a la investigación, innovación y desarrollo tecnológico, gran parte de la financiación se ha realizado a través de líneas específicas del programa Horizonte 2020. Las principales líneas en las que se enmarcan los proyectos financiados en materia de prevención de la radicalización son las modalidades de Retos Sociales y la de Sociedades Seguras. Los proyectos financiados a través de estas convocatorias son ejecutados por consorcios que a veces incluyen a una veintena de organizaciones de distinta tipología como universidades y centros de investigación tanto públicos como privados, autoridades nacionales, regionales y/o locales, agencias gubernamentales, fuerzas y

<sup>24</sup> El Fondo de Seguridad Interior (FSI) se creó para el período 2014-2020, con un total de 4.200 millones de euros para los siete años.

<sup>25</sup> Programa de trabajo 2021: <https://bit.ly/3FcTnpo>.

<sup>26</sup> El material puede consultarse en: <https://bit.ly/3TU92Oo>.

cuerpos de seguridad, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones o empresas dedicadas al desarrollo tecnológico o a la seguridad<sup>27</sup>.

Por su parte, diversas acciones en materia de prevención de la radicalización han sido financiadas por la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea. El Programa Justicia financia proyectos nacionales y transnacionales que promuevan la cooperación judicial en materia civil y penal, destinada a reforzar los instrumentos legales y judiciales de cooperación entre los Estados miembros, priorizando las temáticas relacionadas con la implementación de la Agenda de Seguridad Europea y la mejora judicial de las respuestas frente al terrorismo y la prevención de la radicalización, especialmente dentro del sistema penitenciario; detección preventiva y alternativas para la detección y aplicación de las recomendaciones del Consejo de Europa en esta materia. Existen otros instrumentos de financiación que, aunque no se centran específicamente en la prevención de la radicalización, suelen financiar acciones complementarias en áreas temáticas relacionadas con los procesos de radicalización, o que apoyan proyectos de prevención mediante convocatorias de formación, intercambio de experiencias o desarrollo de enfoques innovadores como el Programa Erasmus +<sup>28</sup> o el Programa Europa con los ciudadanos (2014-2020)<sup>29</sup>, destinado a impulsar

---

<sup>27</sup> En la actualidad, programa Horizonte 2020 ha dado paso al nuevo Horizonte Europa para el período 2021-2027, que, con un presupuesto de 95.517 millones de euros para este periodo de siete años, será el Programa Marco con el mayor presupuesto hasta la fecha. Se pueden consultar los proyectos financiados en las diferentes convocatorias en el portal CORDIS en estos links respectivamente: <https://bit.ly/3SB7tUn>. <https://ly/3suANRR>.

<sup>28</sup> El programa actual tiene un presupuesto estimado de 26.200 millones de euros, casi el doble de la financiación en comparación con su programa predecesor (2014-2020). El programa 2021-2027 se centra especialmente en la inclusión social, las transiciones ecológica y digital y la promoción de la participación de los jóvenes en la vida democrática. Asimismo, apoya las prioridades y actividades establecidas en el Espacio Europeo de Educación Superior, el Plan de Acción de Educación Digital y la Agenda Europea de Capacidades. Sus objetivos específicos son: apoyar el pilar europeo de derechos sociales; aplicar la Estrategia de la UE para la Juventud 2019-2027; y desarrollar la dimensión europea en el deporte, todo ello a través de la movilidad y la cooperación. La información detallada está disponible en la Guía del programa Erasmus+: <https://bit.ly/3N5reT3>. Los resultados también pueden consultarse en la Plataforma de Proyectos Erasmus: <https://bit.ly/2FbIQbr>.

<sup>29</sup> El programa contó con un presupuesto global de 187 millones de euros y se enmarca en la estrategia global Europa 2020 para contribuir a los objetivos europeos de un crecimiento económico, inteligente, sostenible e integrador. Sin embargo, a partir de 2021 el programa Europa con los Ciudadanos se fusionó con el Programa de

la participación activa de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión. Ambos programas se gestionan por la Agencia Europea de Educación, Cultura y Audiovisual y su finalidad consiste en proteger y promover los derechos y valores consagrados en los Tratados de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales, apoyando el desarrollo de sociedades abiertas, democráticas, igualitarias e inclusivas basadas en el estado de derecho<sup>30</sup>.

Todos estos programas financiadores de consorcios de naturaleza diversa han sido capaces de generar una serie de conocimientos y herramientas, testadas en distintos países miembros, que sin duda son de gran utilidad para el diseño de las políticas nacionales de prevención de la radicalización violenta, principalmente de inspiración yihadista. Ahora bien, si la cooperación multinivel, multiagencia y público-privada se antoja compleja a la hora de su articulación para generar conocimiento consensuado, todavía parece más complicado traducirlo en políticas concretas que puedan llegar a los niveles micro y, por lo tanto, a los colectivos e individuos más vulnerables. De ahí, que en el próximo apartado se aborden los principales retos que han encontrado los Estados miembros a este respecto.

### 3. PRINCIPALES RETOS DE LA COOPERACIÓN EN LA PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN VIOLENTA DE LA UNIÓN EUROPEA

Para poner en marcha las estrategias y estructuras de cooperación nacionales sobre la base del conocimiento en materia de prevención de la radicalización violenta generado en el marco de la RAN y los resultados obtenidos en los consorcios constituidos por diferentes actores públicos y privados es necesario que la acción local esté incluida en la estrategia nacional, y que se adopte un enfoque multinivel y multiagencia adecuado que comprenda mecanismos eficaces de coordinación y cooperación que faciliten el trabajo de todos los actores implicados (Anderson Malmros, 2021). De no ser así, las estrategias y planes difícilmente podrán traducirse en acciones con

---

Derechos, Igualdad y Ciudadanía. Los datos del programa pueden consultarse en: <https://bit.ly/3SyZBTt>.

<sup>30</sup> En 2021, la fusión de los programas Right Equality and Citizenship (REC) y Europa con los Ciudadanos ha dado paso al nuevo Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERVC, Citizenship, Equality, Rights and Values) y ha pasado a ser gestionado por la Dirección General de Justicia en detrimento de la Agencia Europea de Educación, Cultura y Audiovisual. El objetivo del programa CERV (2021-2027) puede consultarse en: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/cerv>.

objetivos concretos, factibles y medibles (Meines y Woltman, 2016), (Feve y Dews, 2019), que posteriormente puedan ser evaluados (Scheele *et al.*, 2021).

Desde los mecanismos y foros impulsados por la Unión Europea son conscientes de que existen algunas dificultades y obstáculos a la hora de lanzar estructuras que favorezcan la colaboración entre los gobiernos centrales y las autoridades regionales y locales de los Estados miembros. En primer lugar, porque no existen soluciones de cooperación universales para la prevención de la radicalización violenta de corte yihadista o de cualquier otra naturaleza (Koehler, 2019). Además, las políticas y estrategias de cooperación promovidas desde la Unión Europea pueden materializarse de muy distintas maneras, dependiendo del contexto político-social y de la distribución competencial que exista en los distintos Estados miembros (Feve y Dews, 2019). Por tanto, no tienen por qué ser replicables entre unos contextos y otros. Incluso algunas autoridades locales podrían considerar que llevar a cabo políticas locales en materia de prevención podría ser contraproducente para la convivencia por el riesgo de que sean interpretadas por ciertos colectivos como un gesto de criminalización, y prefieren sustituir el enfoque local sobre radicalización violenta por una estrategia o plan de acción local de diversidad, inclusión social o la convivencia multicultural (Andersson Malmros, 2020).

En segundo lugar, las dificultades también aparecen porque la prevención de la radicalización necesita de una intervención a la carta dependiendo de las diferentes áreas en las que hay que actuar —jóvenes, comunidades, educación, comunicación y narrativas, salud y servicios sociales, etc.— cuyas competencias se reparten entre diferentes ministerios, organismos y agencias gubernamentales, que no siempre demuestran el mismo interés sobre la cuestión y su participación suele ser muy desigual o incluso genera un conflicto de competencias a la hora de asumir los diferentes roles en este tipo de políticas públicas (Meines y Woltman, 2016), (Rosand y Weine, 2020). Especialmente esto ocurre en países con una distribución competencial más compleja, en los que las autoridades regionales tienen competencias en estos ámbitos. Las comunidades autónomas en España, el sistema federal de Alemania o los departamentos de Bélgica son contextos de gran complejidad donde la creación de este tipo de estructuras requiere mucho más esfuerzo y tiempo. A todo ello habría que sumar que los planes de prevención a nivel local que se han intentado poner en práctica presentan una escasa participación y compromiso a nivel local como consecuencias de la falta de recursos de los servicios municipales, que suelen estar ya saturados por un exceso de trabajo, de manera que lo que suponía una oportunidad se convierte en un problema (Andersson Malmros, 2021). En definitiva, ceder el liderazgo o asignar un papel más relevante a una u otra administración dependiendo de quienes sean los destinatarios de las políticas a desarrollar y los profesionales que deban

desarrollarlas es uno de los grandes retos que tienen que afrontar los Estados miembros (Schindler, 2020).

Por último, debemos tener en cuenta que la radicalización violenta de corte yihadista, aunque sea un fenómeno también europeo, necesita de intervenciones que deben desarrollarse a nivel nacional y local, lo que hace especialmente importante y necesario el análisis y evaluación de los diferentes mecanismos y estrategias puestos en marcha, la eficacia de las diferentes medidas llevadas a cabo, así como valorar los resultados de la participación de los diferentes actores público-privados. Las evaluaciones de estas acciones todavía no se han realizado y son imprescindibles para aspirar a un mejor desarrollo de futuras políticas públicas, marcos normativos y acciones coordinadas en materia de prevención de la radicalización, que vayan más allá de las recomendaciones y buenas prácticas, contribuyendo a una compenetración de los distintos actores público-privados que trabajan en este ámbito. De esa manera, será posible dotar a la Unión Europea de mayores evidencias para guiar sus estrategias y políticas de coordinación en materia de prevención de la radicalización violenta y asistir a los distintos Estados miembros.

#### IV. CONCLUSIONES

La Unión Europea constituye el proceso de integración más avanzado que existe en la sociedad internacional, y reúne a democracias liberales que comparten una serie de características políticas, económicas y socioculturales. Son muchos los Estados miembros que han desarrollado una cultura y experiencia de cooperación entre los sectores públicos y privados, y ello explica que la europeización de la prevención de la radicalización haya adquirido un gran dinamismo y esté teniendo resultados en la generación de conocimiento teórico y práctico, y en la identificación de las mejores prácticas para diseñar estándares de prevención que puedan ser útiles para todos. No obstante, siguen existiendo resquicios y problemáticas que dificultan y limitan la internacionalización de la prevención y la adecuación y eficacia de las políticas que se diseñan a nivel europeo y se ejecutan por parte de los Estados miembros.

Primero, el fenómeno de la radicalización no es la única preocupación de los Estados miembros. En este sentido, otras amenazas a la seguridad como la agresión de Rusia a Ucrania, los crecientes flujos migratorios, las consecuencias socio-económicas de la COVID-19 o las derivas proteccionistas de corte nacionalista compiten con la cooperación en materia de prevención de la radicalización por la atención y recursos de las autoridades y la sociedad civil europea. El movimiento yihadista global, dada su experiencia aprovechando cualquier resquicio democrático, podría sacar partido de estas circunstancias

para incitar a sus seguidores a atentar y acelerar un proceso de ruptura en el seno de la Unión Europea. Ante este panorama, se requieren acciones coordinadas en materia de prevención que se alejen de una perspectiva estrictamente securitaria, y que no se limiten a incluir recomendaciones y buenas prácticas sino, también, unidad de criterios y el compromiso por parte de los distintos actores público-privados de los Estados miembros, que trabajan por la prevención en el marco de redes y estructuras que garanticen el conocimiento de la evolución de este fenómeno, el diseño de medidas adecuadas y la evaluación de su puesta en práctica. Todo ello teniendo en cuenta que los contextos sociales, económicos y culturales de los Estados miembros que, aunque compartan muchos elementos, también presentan importantes diferencias que deben ser consideradas a hora de elaborar las políticas públicas más adecuadas.

Y, segundo, los distintos mecanismos que articulan la cooperación en materia de prevención de la radicalización violenta necesitan ser evaluados para poner de manifiesto los retos que deben afrontar y llegar a constituir una aportación valiosa a la hora de combatir con más eficacia la lacra que constituye el yihadismo. Los múltiples recursos y esfuerzos que se han desplegado desde la Unión Europea, en un ámbito en el que solo puede ampararse en el *soft law* y en la voluntad de los Estados miembros, se enfrentan a la complejidad de su traducción en programas a nivel nacional y local, puesto que necesitan de un período de tiempo para consolidarse, conseguir un modelo de aplicación adecuado en cada Estado miembro, y generar a nivel local una cultura de cooperación público-privada y de colaboración entre administraciones.

En definitiva, la prevención de la radicalización violenta de corte yihadista ha pasado de ser un asunto nacional/interno a un problema internacional y, en concreto, de la Unión Europea. Y, durante ese proceso de europeización de las políticas nacionales en este ámbito se han concebido unos mecanismos de cooperación *sui generis* para generar un conocimiento científico-técnico capaz de dar soluciones a un problema social y de seguridad que comparten los países de la Unión, pero que todavía tienen un importe camino por recorrer. Además, la prevención de la radicalización violenta necesita someterse a examen y evaluación para comprobar y comparar sus resultados en cada uno de los Estados miembros y, de esa manera, hacer una valoración crítica de las estrategias y políticas promovidas por la Unión Europea.

## **Bibliografía**

Abad Castelos, M. (2019). *¿Es posible combatir el terrorismo yihadista a través de la justicia?: el retorno de los combatientes del Estado Islámico tras sus crímenes*. Barcelona: Bosch Editor. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvq2w4jh>.

- Akram, J. y Richardson, R. (2009). Citizenship education for all or preventing violent extremism for some?—choices and challenges for schools. *Race Equality Teaching*, 27 (3), 49-55. Disponible en: <https://doi.org/10.18546/RET.27.3.11>.
- Alba, R. y Foner, N. (2017). Immigration and the geography of polarization. *City and Community*, 16. Disponible en: <https://bit.ly/3SC9EqX>.
- Andersson Malmros, R. (2021). Translating Ideas into Actions: Analyzing Local Strategic Work to Counter Violent Extremism. *Democracy and Security*, 17 (4), 399-426. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17419166.2021.1971524>.
- Amat i Puigsech, D., Bourekba, M. y Garcés Mascareñas, B. (2018). Decálogo para una política local de prevención del extremismo violento. *Notes Internacionals CIDOB*, 203, 1-5.
- Argomaniz, J. y Bermejo, R. (2019). Jihadism and crime in Spain: A convergence settings approach. *European Journal of Criminology*, 16 (3), 351-368. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1477370819829653>.
- Atran, S., Sheikh, H. y Gomez, A. (2014). Devoted actors sacrifice for close comrades and sacred cause. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111 (50), 17702-17703. Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.1420474111>.
- Bak, M., Tarp, K. N. y Liang, C. S. (2019). *Defining the Concept of 'Violent Extremism' Delineating the attributes and phenomenon of violent extremism*. Geneva: Geneva Centre for Security Policy.
- Berdún Carrión, S. (2019). From classic terrorism to jihadist terrorism: The evolution of the type of prisoners linked to jihadism in Spain. En I. Marrero Rocha y H. M. Trujillo Mendoza (eds.). *Jihadism, Foreign Fighters and Radicalization in the EU* (pp. 91-110). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429468506-6>.
- Bertoncini, Y. y Reynié, D. (2021). The Illiberal Challenge in the European Union. En A. Sajó, R. Uitz and S. Holmes (eds.). *Routledge Handbook of Illiberalism* (pp. 822-839). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780367260569-59>.
- Bianchi, E. y Shapiro, D. (2018). Lock up, Shut up: Why Speech in Prison Matters. *John's Law Review*, 92, 1.
- Bigo, D., Brouwer, E. R., Carrera, S., Guild, E., Guittet, E. P., Jeandesboz, J., F. Ragazzi y Scherrer, A. (2015). *The EU counter-terrorism policy responses to the attacks in Paris: Towards an EU security and liberty agenda*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Campelo, N., Oppetit, A., Neau, F., Cohen, D. y Bronsard, G. (2018). Who are the European youths willing to engage in radicalisation? A multidisciplinary review of their psychological and social profiles. *European Psychiatry*, 52, 1-14.
- Cano Paños, M. Á. (2018). 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*, 4 (2), 177-205. Disponible en: <https://doi.org/10.18847/1.8.10>.
- Chantraine, G. y Scheer, D. (2021). Performing the enemy? No-risk logic and the assessment of prisoners in «radicalization assessment units» in French

- prisons. *Punishment & Society*, 23 (2), 260-280. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1462474520952147>.
- Comisión Europea (2019). *Medidas de la UE para prevenir la radicalización*. Disponible en: <https://bit.ly/3D762aB>.
- Comité Europeo de las Regiones (2017). Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - La lucha contra la radicalización y el extremismo violento: los mecanismos de prevención de ámbito local y regional (2017/C 017/07). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 18-1-2017 Disponible en: <https://bit.ly/3fc5kAU>.
- Dalgaard-Nielsen, A. y Haugstvedt, H. (2020). *Bridging Wicked Problem and Violent Extremism Research: A research agenda for understanding and assessing local capacity to prevent violent extremism*. C-Rex Working Paper Series, 1/2020. Disponible en: <https://bit.ly/3FipzHL>.
- De Leede, S. (2018). *Women in Jihad: A historical perspective*. International Centre for Counter-Terrorism. Disponible en: <https://bit.ly/3Fm8Cwa>.
- Den Boer, M., Mankinen, T. y Virta, S. (2018). Policing terrorism, extremism and radicalization: A legal-comparative perspective. En M. den Boer (ed.). *Comparative Policing from a Legal Perspective* (pp. 173-191). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781785369117>.
- Dzhekova, R., Stoyanova, N., Kojouharov, A., Mancheva, M., Anagnostou, D. y Tsenkov, E. (2016). *Understanding Radicalisation: Review of Literature*. Sofia: Center for the Study of Democracy.
- Emmelkamp, J., Asscher, J. J., Wissink, I. B. y Stams, G. J. J. (2020). Risk factors for (violent) radicalization in juveniles: A multilevel meta-analysis. *Aggression and Violent Behavior*, 55, 101489. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.avb.2020.101489>.
- Europol (2017). EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2017. *Europol*, 6-12-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3fe8SCT>.
- (2022). European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022 (TE-SAT). *Europol*, 13-7-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3TjJNTW>.
- Feddes, A. R., Mann, L. y Doosje, B. (2015). Increasing self-esteem and empathy to prevent violent radicalization: a longitudinal quantitative evaluation of a resilience training focused on adolescents with a dual identity. *Journal of Applied Social Psychology*, 45 (7), 400-411. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jasp.12307>.
- Feve, S. y Dews, D. (2019). National Strategies to Prevent and Counter Violent Extremism. *Global Center on Cooperative Security*, 19.
- Feve, S. y Elshimi, M. (2018). *Planning for Prevention: A Framework to Develop and Evaluate National Action Plans to Prevent and Counter Violent Extremism*. Global Center on Cooperative Security. Disponible en: <https://bit.ly/3syxZDi>.
- Ghosh, R., Chan, W. A., Manuel, A. y Dilimulati, M. (2017). Can education counter violent religious extremism? *Canadian Foreign Policy Journal*, 23 (2), 117-133. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/11926422.2016.1165713>.
- Heinke, D. H., Malet, D., Minks, S., Raudszus, J., Van Ginkel, B., Renard, T. y Coolsaet, R. (2018). Returnees: Who Are They, Why Are They (Not) Coming

- Back and How Should We Deal with Them? Assessing Policies on Returning Foreign Terrorist Fighters in Belgium, Germany and the Netherlands. *Egmont Paper*, 101.
- High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (2018). *Final Report, 2018. 18 May 2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://bit.ly/3SGp2ma>.
- Holt, D. J., Lynn, S. K. y Kuperberg, G. R. (2009). Neurophysiological correlates of comprehending emotional meaning in context. *Journal of Cognitive Neuroscience*, 21 (11), 2245-2262. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/jocn.2008.21151>.
- Hudson, V. M. y Hodgson, K. B. (2022). Sex and terror: Is the subordination of women associated with the use of terror? *Terrorism and Political Violence*, 34 (3), 605-632. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2020.1724968>.
- Joose, P., Bucerius, S. M. y Thompson, S. K. (2015). Narratives and counternarratives: Somali-Canadians on recruitment as foreign fighters to Al-Shabaab. *British Journal of Criminology*, 55 (4), 811-832. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/bjc/azu103>.
- Jurczyszyn, L., Liedel, K., Pacewicz, M. y Piasecka, P. (2019). Report on the Comparative Analysis of European Counter-Radicalisation, Counter-Terrorist and De-Radicalisation Policies. *DARE—Dialogue about Radicalisation and Equality*.
- Khalil, J. (2014). Radical beliefs and violent actions are not synonymous: How to place the key disjuncture between attitudes and behaviors at the heart of our research into political violence. *Studies in Conflict & Terrorism*, 37 (2), 198-211. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2014.862902>.
- Koehler, D. (2017). Preventing violent radicalisation: Programme design and evaluation. *Competence Center for the Coordination of the Prevention Network against (Islamic) Extremism in Baden-Württemberg (KPEBW)*, 91-98.
- (2019). *Violence and terrorism from the far-right: Policy options to counter an elusive threat ICCT Policy Brief*. The Hague: International Centre for Counter-Terrorism.
- Korn, J. (2016). European CVE strategies from a practitioner's perspective. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 668 (1), 180-197. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002716216671888>.
- Kruglanski, A. W., Bélanger, J. J. y Gunaratna, R. (2019). *The Three Pillars of Radicalization: Needs, Narratives, and Networks*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190851125.001.0001>.
- Kundnani, A. (2012). Radicalisation: The journey of a concept. *Race & Class*, 54 (2), 3-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0306396812454984>.
- Macnair, L. y Frank, R. (2017). Voices Against Extremism: A case study of a community-based CVE counter-narrative campaign. *Journal for Deradicalization*, 10, 147-174.
- Marrero Rocha, I. (2020). *Soldados del terrorismo global: Los nuevos combatientes extranjeros*. Madrid: Tecnos.

- Marrero Rocha, I. y Berdún Carrión, S. (2021). Jihadist prisoners in Spain and the application of the high security prison regime. *European Journal of Criminology*, OnlineFirst. Disponible en: <https://bit.ly/3TVbG6z>.
- Martín Rodríguez, P. (2019). The rule of law and the fight against terrorism and radicalisation in the European. En I. Marrero Rocha y H. M. Trujillo Mendoza (eds.). *Jihadism, Foreign Fighters and Radicalization in the EU: Legal, Functional and Psychosocial Responses* (pp. 143-157). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429468506-8>.
- McAdam, D., Tarrow, S., Snow, D., Soule, S. A., Kriesi, H. y McCammon, H. J. (2019). The political context of social movements. *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*, 19-42. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/9781119168577.ch1>.
- McCauley, C. y Moskaleiko, S. (2011). *Friction: How Radicalization Happens to Them and Us*. Oxford: Oxford University Press.
- (2017). Understanding political radicalization: The two-pyramids model. *American Psychologist*, 72 (3), 205. Disponible en: <https://doi.org/10.1037/amp0000062>.
- Meines, M. y Woltman, P. (2016). *Ex Post Paper: How to create local networks?: RAN LOCAL kick-off meeting, 22-23 February*. RAN Centre of Excellence. Disponible en: <https://bit.ly/3FI7Srb>.
- Moghaddam, F. M. (2009). De-radicalization and the staircase from terrorism. En D. Canter (ed.). *The Faces of Terrorism: Multidisciplinary Perspectives* (pp. 277-292). John Wiley & Sons. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/9780470744499.ch16>.
- Moyano, M., Lobato, R. M., Ventsislavova, P., y Trujillo, H. M. (2020). Social inclusion level of Spanish and foreign adolescents: Proposal for an evaluation instrument. *Current Psychology*, 1-14. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12144-020-01201-5>.
- Mucha, W. (2017). Polarization, stigmatization, radicalization. Counterterrorism and homeland security in France and Germany. *Journal for Deradicalization*, 10, 230-254.
- Musolino, S. (2021) Las políticas de la UE para la prevención del extremismo violento: ¿un nuevo paradigma de acción? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 128, 39-59. Disponible en: <https://doi.org/10.24241/rcai.2021.128.2.39>.
- Naciones Unidas (2015). *Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento. Informe del Secretario General*. Asamblea General, Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/577615ef4.html>.
- Neumann, P. R. (2003). The trouble with radicalization. *International Affairs*, 89 (4), 873-893. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12049>.
- Olivieira Martins, B. y Ziegler, M. (2018). Counter-radicalization as counter-terrorism: the European Union case. *Expressions of Radicalization* (pp. 321-352). London: Palgrave Macmillan; Cham. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-65566-6\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-319-65566-6_12).

- Parlamento Europeo (2018). *Libro Blanco y Negro del Terrorismo. En defensa de la seguridad y la libertad frente al fanatismo del siglo XXI*. Disponible en: <https://bit.ly/3TIFseX>.
- Radicalisation Awareness Network (RAN) (2019a). *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism. Training for first-line practitioners*. European Commission. Disponible en: <https://bit.ly/2Vj5PKb>.
- (2019b). *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism. Community engagement and empowerment*. European Commission. Disponible en: <https://bit.ly/2Vj5PKb>.
- (2019c). *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism. Prison and probation interventions*. European Commission. Disponible en: <https://bit.ly/2Vj5PKb>.
- Ravndal, J. A. (2018). Right-wing terrorism and militancy in the Nordic countries: A comparative case study. *Terrorism and Political Violence*, 30 (5), 772-792. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2018.1445888>
- Robinson, L., Gardee, R., Chaudhry, F. y Collins, H. (2017). Muslim youth in Britain: Acculturation, radicalization, and implications for social work practice/training. *Journal of Religion & Spirituality in Social Work: Social Thought*, 36 (1-2), 266-289. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15426432.2017.1311244>.
- Rosand, E. y Weine, S. (2020). *Lessons from the Global Counterterrorism Forum for International Cooperation on Pandemics*. IPI Global Observatory, 28-5-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3f8vnx8>.
- Roy, O. (2017). *Jihad and death: The global appeal of Islamic State*. Oxford: Oxford University Press.
- Ruiz Díaz, L. J. (2021). Entre apoyo a la integración y prevención de la radicalización. Una mirada crítica al plan de acción de integración e inclusión de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Internacional*, 73 (2), 147-160. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/redi.73.2.2021.1a.09>.
- Scheele, R., Wouterse, L. y Shahhoud, M (2021). *RAN Local - Dealing with the changing landscape of polarisation, radicalisation and extremism*. European Commission. Disponible en: <https://bit.ly/3sxscsv2>.
- Schindler, H. J. (2020). United Nations and Counter-Terrorism. *Routledge Handbook of Deradicalisation and Disengagement*, 52. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315387420-14>.
- Schmid, A. P. (2013). Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: A conceptual discussion and literature review. *ICCT Research Paper*, 97 (1), 22. Disponible en: <https://doi.org/10.19165/2013.1.02>
- (2020). *Terrorism Prevention: Conceptual Issues (Definitions, Typologies and Theories)*. International Centre for Counter-Terrorism. Disponible en: <https://icct.nl/app/uploads/2020/11/Chapter-2.pdf>.
- Schultz, W. J., Bucerius, S. M. y Haggerty, K. D. (2021). The floating signifier of “radicalization”: Correctional officers’ perceptions of prison radicalization.

- Criminal Justice and Behavior*, 48 (6), 828-845. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0093854820969749>.
- Schuurman, B. (2020). Research on terrorism, 2007–2016: A review of data, methods, and authorship. *Terrorism and Political Violence*, 32 (5), 1011-1026. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2018.1439023>.
- Schwarzenbach, A. (2020). Counter-radicalisation strategies: An analysis of German and French approaches and implementations. En *Investigating Radicalization Trends* (pp. 101-122). New York: Springer Cham. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-25436-0\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-25436-0_7).
- Segura Serrano, A. (2019). National measures implementing United Nations Resolutions on foreign fighters. En I. Marrero Rocha y H. M. Trujillo Mendoza (eds.), *Jihadism, Foreign Fighters and Radicalization in the EU: Legal, Functional and Psychosocial Responses* (pp. 162-173). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429468506-9>.
- Sestoft, D., Hansen, S. M. y Christensen, A. B. (2017). The police, social services, and psychiatry (PSP) cooperation as a platform for dealing with concerns of radicalization. *International Review of Psychiatry*, 29 (4), 350-354. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09540261.2017.1343526>.
- Sikkens, E., van San, M., Sieckelink, S. y de Winter, M. (2018). Parents' perspectives on radicalization: A qualitative study. *Journal of Child and Family Studies*, 27 (7), 2276-2284. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10826-018-1048-x>.
- Sjøen, M. M. y Mattsson, C. (2020). Preventing radicalisation in Norwegian schools: How teachers respond to counter-radicalisation efforts. *Critical Studies on Terrorism*, 13 (2), 218-236. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17539153.2019.1693326>.
- Smith, L. G., Blackwood, L. y Thomas, E. F. (2020). The need to refocus on the group as the site of radicalization. *Perspectives on Psychological Science*, 15 (2), 327-352. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1745691619885870>.
- Solingen, E. y Malnight, J. (2016). Globalization, domestic politics, and regionalism. *The Oxford handbook of Comparative Regionalism*, 64-86. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199682300.013.5>.
- Termeer, A. y Duyvesteyn, I. (2022). The inclusion of women in jihad: gendered practices of legitimation in Islamic State recruitment propaganda. *Critical Studies on Terrorism*, 15 (2), 463-483. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17539153.2022.2038825>.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2018). *Hacer frente a la radicalización que conduce al terrorismo: la Comisión respondió a las necesidades de los Estados miembros, pero con algunas deficiencias en la coordinación y la evaluación (presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)*. Disponible en: <https://bit.ly/2Vkw1Z2>.
- Van Ginkel, B. y Entenmann, E. (2016). *The Foreign Fighters Phenomenon in The European Union: Profiles, Threats & Policies*. The Hague: International Centre for Counter-Terrorism. Disponible en: <https://doi.org/10.19165/2016.1.02>.

- Webber, D., Klein, K., Kruglanski, A., Brizi, A. y Merari, A. (2017). Divergent paths to martyrdom and significance among suicide attackers. *Terrorism and Political Violence*, 29 (5), 852-874. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1075979>.
- Weine, S., Eisenman, D. P., Kinsler, J., Glik, D. C. y Polutnik, C. (2017). Addressing violent extremism as public health policy and practice. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 9 (3), 208-221. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19434472.2016.1198413>.
- Wolfowicz, M., Litmanovitz, Y., Weisburd, D. y Hasisi, B. (2021). Cognitive and behavioral radicalization: A systematic review of the putative risk and protective factors. *Campbell Systematic Reviews*, 17 (3), 1174. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/cl2.1174>.