

# INFORME

DEL CENTRO MEMORIAL DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

— N.º 16 • JUNIO 2025 —

## PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN YIHADISTA EN EL MUNDO.

APROXIMACIÓN Y ANÁLISIS DE PROGRAMAS,  
ESTRATEGIAS, POLÍTICAS Y  
PROYECTOS IMPLEMENTADOS

Carlos Igualada







# **PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN YIHADISTA EN EL MUNDO.**

**APROXIMACIÓN Y ANÁLISIS DE PROGRAMAS,  
ESTRATEGIAS, POLÍTICAS Y  
PROYECTOS IMPLEMENTADOS**

**Carlos Igualada**



CENTRO  
MEMORIAL  
DE LAS VÍCTIMAS  
DEL TERRORISMO

## **INFORME DEL CENTRO MEMORIAL DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO**

**N.º 16 • JUNIO 2025**

**Director: Florencio Domínguez**

**Responsable de Investigación: Gaizka Fernández Soldevilla**

© Carlos Igualada

© Fundación Centro para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo

Lehendakari Aguirre, 2. 01001 Vitoria-Gasteiz

Dépósito Legal M-4550-2017 / ISSN 2530-5328

Producción: Editorial MIC ([www.editorialmic.com](http://www.editorialmic.com))

Las opiniones expuestas a lo largo del presente informe son responsabilidad exclusiva de sus autores y no afectan a las políticas de las entidades que auspician la publicación.

# ÍNDICE

---

	Página
Introducción .....	09
Contextualización .....	11
La radicalización yihadista y su prevención .....	14
Casos prácticos de políticas de prevención de la radicalización violenta en Europa .....	19
Esbozo del trabajo de prevención de la radicalización yihadista en el resto del mundo .....	29
Recomendaciones .....	41
Conclusiones .....	46
Bibliografía .....	49



## INTRODUCCIÓN

---

La Asamblea General de Naciones Unidas, mediante la resolución adoptada el 20 de diciembre de 2022, decidió declarar por primera vez el 12 de febrero como el Día para la Prevención del Extremismo Violento cuando Conduzca al Terrorismo<sup>1</sup>. Pese a ser una declaración simbólica que no conlleva ninguna aplicación legal para los Estados miembro, este hito manifiesta por sí mismo el interés y los esfuerzos realizados durante los últimos años en labores de concienciación sobre el extremismo y la prevención de la radicalización violenta en el mundo.

Dentro de las diversas y múltiples manifestaciones que se encuentran actualmente relacionadas con el extremismo violento, aquellas vinculadas directa o indirectamente con el influjo ideológico del yihadismo es la más predominante. Desde inicios de siglo XXI, las organizaciones terroristas de carácter yihadista han adquirido una gran capacidad de influencia en regiones geográficas tan dispares como Oriente Medio, el Sudeste Asiático, África Occidental o Europa, lo que ha incrementado el grado de amenaza que supone este fenómeno para la seguridad internacional. Esta realidad se ha hecho especialmente tangible en los últimos años, si bien lo era ya antes con Al Qaeda y sus diferentes ramas territoriales, a partir de la aparición y la expansión de Dáesh, también conocido como autodenominado Estado Islámico. Desde que se proclamara el califato yihadista en junio de 2014, los procesos de radicalización han sufrido una profunda transformación tanto en la forma como en el contenido, algo que ha supuesto un incremento exponencial de casos de adoctrinamiento en el entorno local, entre los más jóvenes y en las mujeres. Esta última evolución de la amenaza terrorista de corte yihadista ha obligado a reformular las estrategias locales, nacionales e internacionales en materia de lucha contra el terrorismo y ha dado pie a la proliferación de numerosas políticas y programas en todos los niveles que tienen como objetivo la prevención de la radicalización violenta.

El presente proyecto de investigación trata de poner el foco precisamente en la forma en la que se ha tratado de prevenir el extremismo violento y los procesos de radicalización yihadista en diferentes partes del mundo donde el arraigo histórico de Al Qaeda y la irrupción de Dáesh ha tenido un mayor o menor impacto en el mantenimiento de la seguridad en los últimos años. Para ello, y desde un enfoque puramente divulgativo, se ha hecho un balance de los diferentes proyectos, programas y políticas aplicadas por distintos países que han sido

---

<sup>1</sup> El texto de la resolución puede consultarse en su totalidad mediante el siguiente enlace: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/768/04/PDF/N2276804.pdf?OpenElement>

seleccionados como casos de estudio por sus diferentes particularidades. Todo ello con el ánimo de conocer los planteamientos y metodologías llevadas a cabo a la hora de establecer estrategias de prevención frente al yihadismo, si bien el foco principal del trabajo se sitúa sobre los países europeos que son afines geográfica y culturalmente a España.

El objetivo último del presente informe es conocer cómo se han desarrollado estos programas, haciendo hincapié en diferentes aspectos, entre los que destacan la identificación de los actores que participan en ellos, el enfoque metodológico empleado, las herramientas de seguimiento que presentan, el impacto obtenido entre sus beneficiarios o la forma en la que sus resultados son evaluados. Una vez analizados todos estos aspectos, se procederá a establecer una serie de recomendaciones que tratarán de ser de utilidad para que tanto decisores políticos como especialistas de primera línea puedan aplicarlas en futuros programas e iniciativas en materia de prevención de la radicalización.

A la hora de realizar la investigación, se ha partido de la base de la importancia que tienen las propias coyunturas y realidades sociales de cada uno de los casos de estudio que han sido analizados, pudiendo diferir enormemente unos de otros<sup>2</sup>. Es por ello que las conclusiones extraídas a partir de cada uno de estos escenarios resultan especialmente significativas de cara a conocer las posibles dificultades de viabilidad y extrapolación bajo otros contextos singulares. Asimismo, y teniendo en cuenta las propias limitaciones de la investigación por la imposibilidad de hacer un estudio caso por caso de todos los estados que han implantado políticas y estrategias de prevención, ha sido clave en el aspecto metodológico la selección de países a analizar como casos de estudio, ya que los resultados obtenidos por la presente investigación han dependido esencialmente de dicha elección. Siendo conscientes de ello, y si bien se ha priorizado en mayor medida sobre el escenario europeo y aquellos casos más próximos a la realidad española, también se ha realizado un pequeño esbozo que representa en mayor o menor medida las diferentes regiones geográficas en las que la ideología extremista del yihadismo tiene presencia o influencia directa sobre la sociedad con la finalidad de tener una visión lo más amplia posible. Además, se han tenido en cuenta las particularidades de cada uno de los territorios con el fin de que el resultado final aporte una visión lo más panorámica e integral posible sobre cómo se está afrontando un fenómeno tan complejo desde diferentes perspectivas.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, la realidad actual de países del Sudeste Asiático donde se trata de reintegrar inmediatamente a aquellos combatientes que deciden abandonar las armas no es aplicable a un contexto europeo en el que no existen organizaciones terroristas yihadistas activas con capacidad como para hacerse con el control de territorios.

## CONTEXTUALIZACIÓN

---

La irrupción de Dáesh bajo el contexto de la guerra civil siria iniciada en 2011 y su rápida expansión permitió que por primera vez en la historia una organización terrorista proclamase la creación de un califato yihadista que acabaría abarcando en sus años de mayor apogeo entre 2014 y 2015 buena parte del territorio de Siria e Irak<sup>3</sup>. El avance territorial obtenido rápidamente se tradujo en un crecimiento más allá de sus fronteras y numerosas agrupaciones terroristas de diferentes regiones geográficas le juraron fidelidad, adoptando como propio su nombre, bandera e ideología. Así, la marca, la simbología y la narrativa de Dáesh consiguieron en poco más de un año propagarse por varios continentes y adquirir un gran protagonismo a nivel internacional.

El surgimiento y la rápida expansión de Dáesh supuso el inicio de un nuevo paradigma dentro del fenómeno yihadista global. Hasta entonces, el movimiento tenía como único referente transnacional a Al Qaeda, organización terrorista nacida a finales de la década de los ochenta de la mano de Osama Bin Laden, Ayman Al Zawahiri y Abdullah Azzam, y autora de un largo número de acciones terroristas de gran letalidad, entre las que destacan los atentados del 11 de septiembre de 2001, fecha en la que fueron asesinadas casi tres mil personas en el mayor atentado terrorista de la historia. Sin embargo, con la aparición de Dáesh, Al Qaeda perdió su hegemonía y desde entonces ambas han tenido que coexistir bajo una profunda rivalidad ideológica, estratégica y territorial que ha sido extrapolada mucho más allá de sus estructuras centrales y que ha acabado afectando e implicando de lleno tanto a sus grupos afiliados como a sus diversas ramas territoriales<sup>4</sup>. De esta forma se ha creado una dualidad antagónica en la que las organizaciones terroristas locales y regionales, en el caso de aspirar a una agenda global, deben alinearse o bien con Al Qaeda o bien con Dáesh<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Se estima que Dáesh controló en Siria e Irak una proporción de territorio similar a las dimensiones de Reino Unido, y llegó a gobernar sobre más de cinco millones de personas.

<sup>4</sup> Un buen reflejo del grado de enemistad entre Al Qaeda y Dáesh se observa en aquellos territorios en los que comparten un mismo espacio, como ocurre en áreas de África Occidental. Allí, no son poco frecuentes los enfrentamientos directos entre terroristas de ambas organizaciones que se saldán anualmente con la muerte de centenares de ellos.

<sup>5</sup> Si bien el vincularse con una de estas dos marcas transnacionales aporta numerosos beneficios como es el obtener más recursos económicos, humanos o logísticos, obliga también a asumir ciertos riesgos y desafíos como puede ser una mayor presión en la lucha antiterrorista o el someterse a las directrices emanadas de la matriz. Asimismo, las diferencias estratégicas también pueden crear tensiones que desemboquen en la ruptura de la relación entre una filial y la estructura central, como ha ocurrido durante los últimos años con Boko Haram en Nigeria o con *Hayat Tahrir al Sham* en Siria.

Más allá del significado que ha tenido la aparición de Dáesh en el panorama yihadista global, también se debe tener en cuenta el impacto de sus acciones terroristas en buena parte del mundo. Por ejemplo, solo en el año 2017, dicha organización terrorista fue responsable de la muerte de 5.335 personas en Irak<sup>6</sup>. Asimismo, y pese al desmoronamiento de su califato yihadista, Dáesh y sus diversas ramas territoriales han seguido siendo autores de los atentados de mayor letalidad ocurridos en los últimos años. Sin ir más lejos, ocho de los diez ataques terroristas con mayor número de víctimas mortales acaecidos en el mundo en 2022 fueron obra de Dáesh y de sus grupos afiliados<sup>7</sup>.

Si bien la actividad yihadista de los últimos años se ha centrado especialmente en Oriente Medio, el sur de Asia y África Subsahariana, también Europa ha sufrido con intensidad y dureza la materialización de atentados orquestados por Dáesh o bien cometidos por individuos que actuaron inspirados bajo el influjo de su ideología. No hay más que recordar los atentados de París en noviembre de 2015 en los que fueron asesinadas 130 personas, el acontecido en Niza en julio de 2016 donde perdieron la vida 86 personas o el atentado suicida de Mánchester con 22 fallecidos. España también ha sido blanco de atentados perpetrados por células terroristas o individuos que actuaron siguiendo un alineamiento con los postulados ideológicos de Dáesh. Así nos lo recuerdan los atentados de Barcelona y Cambrils en agosto de 2017 donde fueron asesinadas 16 personas, o los posteriores ataques llevados a cabo en una comisaría de Cornellà en 2018, en Torre Pacheco en 2021 o el de Algeciras a inicios de 2023 cuando un sacristán fue asesinado por un individuo autorradicalizado.

A excepción de los atentados de Cataluña, que suponen una excepción por estar implicada en la comisión del atentado una célula terrorista con una decena de miembros, el resto de los ataques citados en España representan un ejemplo idóneo para conocer la forma en la que se está desarrollando el terrorismo en Europa durante los últimos años. Entre los años 2018 y 2022, el 91% de las acciones terroristas acaecidas sobre suelo europeo fueron cometidas por un único individuo que no tenía ninguna vinculación directa con una organización terrorista, más allá del vínculo ideológico a modo de inspiración que dicha agrupación pudiera ejercer a la hora de impulsar su proceso de radicalización<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Igualada (2018), *Los atentados yihadistas en 2017*, en *Anuario del terrorismo yihadista 2018*, Jiménez (coord.), Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo.

<sup>7</sup> Igualada (2023), *Terrorismo yihadista global. Tendencias, actores y escenarios en 2022*, en *Anuario del terrorismo yihadista 2022*, Igualada (coord.), Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo.

<sup>8</sup> *Ibid.*

La influencia que Dáesh ha tenido sobre numerosos terroristas que han cometido ataques en Europa en los últimos años, así como en otros individuos que han sido detenidos por sus presuntas actividades relacionadas con el yihadismo es más que evidente. Así se desprende de las investigaciones realizadas tras la comisión de un atentado o tras una operación antiterrorista. En una buena mayoría de estos casos se demuestra que los dispositivos electrónicos de los implicados contienen propaganda y contenido yihadista creado y difundido por Dáesh o por algunos de sus medios simpatizantes<sup>9</sup>.

Esta serie de evidencias comentadas brevemente son de gran utilidad para tratar de hacer un esbozo del nuevo paradigma en el que nos encontramos en cuanto al desafío yihadista y sus implicaciones para la seguridad. El saber que buena parte de los yihadistas que inician su radicalización lo hacen en estos momentos a través del consumo de propaganda *online* y que este proceso generalmente puede llevarse a cabo de forma autónoma e individual, al no tener que intervenir necesariamente una tercera persona que ejerza como dinamizadora de su radicalización, resultan ser factores clave de cara a establecer unas políticas adecuadas tanto en materia de contraterrorismo como de prevención de la radicalización que se adecúen al grado real de la amenaza que la ideología yihadista representa para la sociedad actual.

Al igual que han ido evolucionando los mecanismos que dan pie a iniciar unos procesos de radicalización cada vez más domésticos (Fernández de Mosteyrín y Limón López, 2017) también se ha modificado la forma en la que estos pueden desembocar en la materialización de acciones terroristas. Lo mismo ocurre a la hora de hacerles frente. Como veremos en los epígrafes siguientes, los nuevos retos provenientes del yihadismo han obligado a hacer una actualización de las herramientas empleadas para afrontar esta amenaza. De esta forma, se ha ido produciendo una obligada transformación en la que, cada vez más, ha sido necesario incluir progresivamente en las diversas estrategias de contraterrorismo y de seguridad nacional la prevención de la radicalización como un factor clave para combatir el extremismo violento y al terrorismo.

---

<sup>9</sup> En algunos casos, como ocurrió con el atacante de Cornellà, durante el análisis de los dispositivos electrónicos también se puede encontrar indiferentemente propaganda yihadista tanto de Dáesh como de Al Qaeda, lo que demostraría que no pocos de los autores de atentados terroristas no tienen una convicción ideológica sólida con los postulados de una u otra organización.

## LA RADICALIZACIÓN YIHADISTA Y SU PREVENCIÓN

Si bien los procesos de radicalización han sido históricamente un factor determinante a la hora de explicar por qué diferentes personas o grupos pueden acabar adoptando postulados extremistas que justifican el uso de la violencia para obtener un fin, su estudio no ha acaparado especial interés en las ciencias sociales hasta fechas recientes<sup>10</sup>. En no pocas ocasiones se ha caído en el error de creer que tratar de conocer las motivaciones que pueden llevar a iniciar un proceso de radicalización violenta, así como abordar las raíces y causas que pueden desembocar en actos terroristas, de alguna forma tiene como objetivo justificar la existencia del terrorismo y las causas que este defiende<sup>11</sup>. Asimismo, la lucha frente al terrorismo se ha enfocado tradicionalmente desde un punto de vista coercitivo en el que las operaciones policiales y las intervenciones militares han sido en no pocos momentos el único pilar en el que se han sustentado las políticas contraterroristas. La denominada “Guerra contra el terror” iniciada por el presidente George W. Bush tras el 11-S reforzó ese teorema a inicios del siglo XXI en el que el terrorismo únicamente debía combatirse mediante el uso de la fuerza, sin analizar o tratar de conocer otros aspectos que habrían resultado claves a la hora de aplicar una adecuada estrategia para hacerle frente. Por poner un ejemplo, apostar exclusivamente por la vía militar sin tener en cuenta numerosos factores sociopolíticos o económicos que muestran la verdadera realidad de un país acabaría siendo determinante para los muchos errores cometidos en la guerra de Irak<sup>12</sup>. No obstante, atentados yihadistas ocurridos durante aquellos años en Europa, como el 11-M en 2004 o el acontecido en Londres un año después pusieron de manifiesto la necesidad de cambiar el modelo antiterrorista debido al auge del terrorismo autóctono y de unos procesos de radicalización puramente domésticos. Desde entonces, paulatinamente se han ido incorporando a las políticas antiterroristas medidas no coercitivas que ofrecen una visión mejorada, holística e integral como respuesta al terrorismo.

El interés en materia de prevención del radicalismo y el extremismo violento desde el punto de vista occidental ha llegado a su punto álgido recientemente

<sup>10</sup> Aerts (2019), *Radicalisation and violent extremism*, European Crime Prevention Monitor 2019/1, European Crime Prevention Network.

<sup>11</sup> Coolsaet (2019), *Radicalisation: the origin and limits of a contested concept*, en N. Fadil, M. KONNING, M., RAGAZZI, F. (eds.), *Radicalisation in Belgium and the Netherlands: Critical Perspectives on Violence and Security*, I.B. Tauris, 2019, p. 40.

<sup>12</sup> Ballesteros (2010), *Lecciones identificadas en el conflicto de Irak*. Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos 10/2010.

como consecuencia de la aparición de Dáesh y del crecimiento que ha tenido tanto el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros que se desplazaron a Siria e Irak para combatir bajo el califato yihadista como de los numerosos atentados que se han cometido desde entonces en Europa por parte de individuos radicalizados dentro de las propias fronteras. La necesidad de prevenir este tipo de acciones terroristas comienza por saber cuáles son las motivaciones que llevan a personas de diversos perfiles a tratar de promover el terror dentro de la propia sociedad de la que forman parte y con la que conviven, tras haber nacido en su seno o haber estado integradas en ella durante buena parte de sus vidas.

Pese a que parece estar meridianamente claro qué es aquello que se pretende conseguir mediante la prevención del radicalismo, lo cierto es que uno de sus problemas de base reside en la complejidad de tratar de definir y dar uniformidad a aquello que se entiende por términos como radicalización, extremismo o terrorismo<sup>13</sup>. La falta de un consenso entre la comunidad de especialistas y expertos de primera línea en el área dificulta en no pocas ocasiones hacer referencia a una misma verdad sin que esta pueda ser malinterpretada o incluso tergiversada desde determinados sectores políticos que puedan tener interés en alterar la realidad. No obstante, esto es un riesgo que siempre se asume a la hora de estudiar y trabajar con fenómenos sociales.

Las herramientas y los mecanismos con los que se cuenta en la actualidad para hacer frente al terrorismo son mucho más completos y sofisticados que antaño<sup>14</sup>, dadas también las necesidades generadas por la rápida evolución con la que las organizaciones e individuos terroristas se adaptan a los nuevos tiempos. De esta forma, a la ya tradicional lucha contra el terrorismo, se han ido incorporando tanto el hacer frente a los procesos de radicalización violenta como la prevención del extremismo. No obstante, es importante recalcar la singularidad de este último elemento, ya que a diferencia de los dos anteriores citados, la prevención del extremismo va un paso más allá al no tratar de hacer frente directamente a una amenaza ya existente, sino que más bien su objetivo es precisamente prevenir la aparición de la amenaza de la radicalización violenta<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Schmid (2013), *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*, The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague 4, No 2.

<sup>14</sup> Martini (2021), *The UN and counter-terrorism. Global Hegemonies, power and identities*. Abingdon: Routledge.

<sup>15</sup> Bourekba y Muro (2021), ¿cambio de paradigma? Del antiterrorismo a la prevención del extremismo violento (PEV), *Revista CIDOB d’Affers Internacionals*, n.º 128.

COMISIÓN EUROPEA (2017), *STRIVE: Lessons Learned*.

Este contexto en el que la prevención de la radicalización y del extremismo han terminado por ocupar un lugar central en el debate público y en las políticas de seguridad también ha modificado el tipo de actores e instituciones que intervienen y que pueden jugar un rol importante. Si bien las estrategias de prevención del extremismo violento tradicionalmente han estado abanderadas por organismos y agencias responsables de garantizar la seguridad, bajo esta nueva realidad cada vez son más los actores no estatales implicados en estas labores. El papel desempeñado por estos agentes sociales capaces de desarrollar programas propios de prevención ha adquirido especial relevancia en el ámbito local donde el contacto con las comunidades vulnerables es más estrecho. Así, durante los últimos años han sido implementadas diferentes iniciativas y proyectos con diversos enfoques que tienen como denominador común la prevención del extremismo violento.

De todo ello se desprende que las definiciones referentes al terrorismo hayan también evolucionado cada vez más hacia los términos de radicalización y extremismo, como bien reflejan las numerosas estrategias implantadas en los últimos años por los gobiernos occidentales. Por tanto, el incluir el factor de la prevención representa en cierta forma una extensión de la lucha contra el terrorismo con el ánimo también de hacer partícipe de ella a la sociedad en su conjunto, y no solo centrando la atención en la respuesta que se da al terrorismo, sino en los condicionantes ideológicos que pueden iniciar un proceso de radicalización y que podrían motivar la comisión de una acción violenta<sup>16</sup>. No obstante, que el nuevo paradigma permita ir más allá de la esfera securitaria y penetre en el terreno de lo social, facilitando así la movilización de nuevos agentes de la sociedad, supone un cambio significativo que también puede conllevar ciertas problemáticas e incluso acabar siendo contraproducente en términos sociales al contribuir indirecta e inconscientemente a que pueda generarse discriminación o estigmatización hacia determinadas comunidades.

Si se pone el foco en cuáles son considerados como los principales espacios favorables para iniciar un proceso de radicalización yihadista, en la actualidad habría que destacar dos de ellos: el ciberespacio y los centros penitenciarios. El primero de ellos permite iniciar y desarrollar procesos de radicalización de una forma muy sencilla y rápida en la que únicamente se requiere de un dispositivo con acceso a internet. La duración del proceso de radicalización y el grado de extremismo alcanzado generalmente dependen exclusivamente del individuo inmerso, quien se expone en mayor o menor medida tanto a otras figuras que puedan ejercer como agentes radicalizadores para acelerar la absorción de los postulados extremistas como también al autoconsumo de contenido yihadista,

---

<sup>16</sup> Baker-Beall, Heath-Kelly, Jarvis (eds.) (2015), *Counter Radicalisation. Critical Perspectives*. Abingdon y Nueva York: Routledge.

ya sea a través de foros, plataformas o aplicaciones en las que pueden acceder a material propagandístico de diferente tipología<sup>17</sup>. En estos momentos, el elevado grado de radicalismo que se puede adquirir mediante la autocapacitación *online* y la celeridad con la que esto se consigue es una de las principales explicaciones que ayuda a comprender el proceso por el que diferentes individuos, en apenas unos meses de exposición, han adquirido tal grado de extremismo como para dar el paso a la comisión de acciones terroristas por cuenta propia, especialmente sobre suelo europeo.

Por otra parte, las prisiones han sido consideradas históricamente como espacios proclives a iniciar o acelerar procesos de radicalización, ya que en el interior de ellas se dan precisamente todos los condicionantes necesarios para que esto pueda llegar a producirse. Es importante tener en cuenta que en los centros penitenciarios se da la confluencia prolongada en el tiempo de unos individuos con altas capacidades de adoctrinamiento y otros con unos perfiles más propensos o vulnerables de cara a facilitar el inicio de un proceso de radicalización<sup>18</sup>. La suma de todos estos elementos bajo un mismo espacio ha dado pie a que en el pasado se lleven a cabo procesos de radicalización yihadista grupales como los ocurridos, por ejemplo, en la prisión de Camp Bucca. Esta prisión iraquí controlada por Estados Unidos durante la ocupación del país en 2003 se convirtió en el principal centro neurálgico de radicalización yihadista. Como prueba de ello, por Camp Bucca pasaron al menos nueve individuos que acabarían ocupando años más tarde los puestos de liderazgo de Dáesh<sup>19</sup>. Entre ellos Abu Bakr Al Bagdadi, máximo responsable de la organización y quien proclamó la creación del califato yihadista en 2014, o Abu Mohamed Al Adnani, el portavoz más carismático que ha tenido la organización hasta su muerte en 2016. Asimismo, en la actualidad, el nexo entre lo que ocurre en el interior de los centros penitenciarios y el desarrollo de procesos de radicalización, así como el desempeño de la propia actividad yihadista, sigue siendo muy estrecho. Así

---

<sup>17</sup> En la actualidad, existe una gran variedad de material propagandístico al que se puede acceder en línea, pese al trabajo realizado durante los últimos años para tratar de eliminar cualquier contenido extremista *online*. Entre este contenido se puede encontrar desde sermones de algunos clérigos radicales que llaman a luchar contra Occidente hasta manuales de fabricación de explosivos y vídeos explicativos con instrucciones para la comisión de atentados.

<sup>18</sup> Existen numerosos factores psicológicos, sociales y emocionales que explican por qué algunas personas, sin ninguna vinculación previa con el radicalismo, pueden ser más proclives a abrazar postulados extremistas en prisión. Algunas de estas motivaciones pueden ser el sentimiento de injusticia, el deseo de venganza, las crisis existenciales, la falta de identidad o los trastornos psicosociales y mentales.

<sup>19</sup> Barrett. (2014), *The Islamic State*, The Soufan Group.

lo atestigua el dato que apunta a que entre 2018 y 2021, el 34% de las acciones terroristas de inspiración yihadista acontecidas sobre territorio europeo están relacionadas con fenómenos de radicalización desarrollados en prisiones<sup>20</sup>.

Por otro lado, y desde la perspectiva de género, durante los últimos años se han comenzado a realizar diferentes proyectos que ponen especial énfasis en conocer la forma en la que las mujeres llevan a cabo sus procesos de radicalización, así como las motivaciones y los factores que pueden favorecer la adopción como propios de los postulados extremistas. Este tipo de investigaciones, que están adquiriendo una gran relevancia por las conclusiones que permiten extraer, resultan muy interesantes de cara a conocer las diferencias entre hombres y mujeres a la hora de asumir como propios el ideario yihadista. El informe de 2021 editado por el Ministerio del Interior bajo el título “Proyecto de investigación sobre procesos de radicalización violenta” presenta ideas interesantes al respecto, apuntando a partir de la muestra empírica obtenida que las mujeres yihadistas que actualmente están cumpliendo condena presentan unos niveles de autoestima inferiores. Dicho informe también apunta que, a diferencia de los hombres, en ellas “la resiliencia personal se asocia a la disposición a sacrificarse por la comunidad musulmana en el presente”<sup>21</sup>.

Estas diferencias en cuanto a la forma en la que las mujeres desarrollan sus propios procesos de radicalización y en cómo se manifiestan también están relacionadas con el nuevo rol que ellas han adquirido en el yihadismo actual. Especialmente desde el surgimiento de Dáesh, las mujeres han asumido un papel que va más allá de su tradicional función como madres de las futuras generaciones de yihadistas. Dentro de esta agrupación terrorista, las féminas han adoptado labores de una mayor implicación y responsabilidad al ejercer como agentes radicalizadores hacia otras mujeres o como creadoras de contenido propagandístico destinado exclusivamente para el público femenino<sup>22</sup>. Incluso se han producido no pocos casos durante los últimos años en los que mujeres integradas en diferentes organizaciones yihadistas han participado por voluntad

---

<sup>20</sup> Igualada (2022), Terrorismo yihadista global. Evolución y dinámicas desarrolladas en 2021, en *Anuario del terrorismo yihadista 2022*, Igualada (coord.), Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo.

<sup>21</sup> Ministerio del Interior (2021), Proyecto de investigación sobre procesos de radicalización violenta.

<sup>22</sup> Rodríguez (2023), En nombre del amor o en nombre de Dios: cómo el origen determina el papel de la mujer en Dáesh, *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo*, n.º8, pp. 7-19.

propia en acciones terroristas<sup>23</sup>, algunas de ellas suicidas<sup>24</sup>. De la misma forma, se ha dado un crecimiento en su rol como coordinadoras de labores logísticas y apoyo a operaciones terroristas.

Esta realidad, en la que se observa que las mujeres presentan circunstancias particulares tanto en los posibles factores que pueden llevarlas a adentrarse en un proceso de radicalización como también en las nuevas funcionalidades adquiridas por ellas en el seno de organizaciones yihadistas, obliga a que sea necesario trabajar sobre programas de prevención y radicalización específicos para ellas<sup>25</sup>.

## CASOS PRÁCTICOS DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN VIOLENTA EN EUROPA

---

Como se ha visto en los anteriores epígrafes, la realidad europea está marcada en las últimas dos décadas por la evolución de un paradigma dominado exclusivamente por la estrategia antiterrorista hacia uno nuevo en el que la prevención de la radicalización violenta juega cada vez más un papel esencial. Esta evolución no se ha dado de forma natural, sino que obedece a una realidad impuesta por las circunstancias y un contexto en el que las acciones terroristas, especialmente sobre suelo europeo, comenzaron a explicarse a través de la existencia previa de unos procesos de radicalización domésticos en los que el componente autóctono ocupaba un lugar fundamental. Este cambio ha conllevado profundas transformaciones que no han estado lejos de generar debates por el hecho de que la prevención del extremismo implica establecer y analizar diferentes indicadores

---

<sup>23</sup> Speckhard (2008), *The emergence of female suicide terrorists*, *Studies in Conflict and Terrorism*, 31(11), 995-1023.

<sup>24</sup> La región del Sudeste Asiático puede considerarse como el paradigma que ilustra este fenómeno. En países como Singapur o Filipinas es común que la mujer adquiera un rol activo a la hora de participar directamente en la comisión de ataques terroristas. Uno de los ejemplos más recientes se encuentra en el atentado ocurrido sobre la catedral de la ciudad filipina de Jolo en el año 2019 cuando dos mujeres colocaron sendas bombas que al estallar acabaron con la vida de una veintena de personas. También es importante hacer una diferenciación entre estas terroristas, que participan voluntariamente en la comisión de atentados, y aquellas otras mujeres que son forzadas a cometerlos, como ocurre por ejemplo en Nigeria y Camerún donde numerosas mujeres durante los últimos años han sido utilizadas en contra de su voluntad en acciones suicidas por parte del grupo yihadista Boko Haram.

<sup>25</sup> Saltman, Smith (2015). *Till Martyrdom Do US Part? Gender and the ISIS Phenomenon*, Institute for Strategic Dialogue; Peresin, Cervone (2015), *The western muhajirat of ISIS*, *Studies in Conflict & Terrorism*, 38(7), 495-509.

de riesgo que en no pocos casos pueden ser tratados sin una base empírica y con subjetividad o prejuicio<sup>26</sup>. Asimismo, el surgimiento de este nuevo escenario securitario también ha implicado que se produzcan importantes modificaciones tanto en los ámbitos de actuación, cada vez más localizados hasta el punto de adentrarse en la esfera de lo puramente doméstico, como también en los actores implicados, al sumarse diferentes agentes sociales como otro de los pilares sobre los que se sustenta este paradigma.

Que las comunidades centraran inicialmente buena parte del foco en términos de aplicación de los programas de prevención generó mucho desacuerdo entre los especialistas, ya que no fueron pocos los que criticaron que el priorizar en estas, en lugar de individualizar sobre personas en concreto, provocaría que se generase una especie de percepción de comunidades potencialmente peligrosas a radicalizarse, contribuyendo enormemente a la exclusión y a la marginación de sus miembros (Vermeulen, 2014). En este sentido, el mayor exponente de este tipo de políticas institucionalizadas lo encontramos en Reino Unido con la estrategia CONTEST, por su nomenclatura en inglés *Counter-Terrorism Strategy*, que tiene como uno de sus pilares el programa *Prevent*. Diversos colectivos musulmanes han censurado las medidas de aplicación de este programa aludiendo a cómo estas contribuyen a generar un caldo de cultivo de estigmatización hacia la comunidad musulmana en su conjunto, algo que ha contribuido a generar en casos extremos una discriminación hacia personas de esta religión en sus lugares de trabajo, en las escuelas, así como otros espacios públicos<sup>27</sup>. También han sido algunos especialistas los que han criticado aspectos del programa *Prevent* aludiendo a que se está ignorando un importante foco de radicalismo violento todavía existente en Irlanda del Norte en el contexto post-IRA<sup>28</sup>.

Asimismo, este tipo de políticas también habría podido alimentar la polarización social, al ayudar a consolidar el discurso de otros movimientos extremistas que responsabilizan a los musulmanes y a los colectivos inmigrantes de la inseguridad, como ocurre con el caso de grupos asociados a la extrema derecha.

Con el paso del tiempo, estas políticas de prevención están priorizando la figura del individuo a medida que se han ido desarrollando diversas prácticas relacionadas con la desradicalización o desenganche del ideario extremista.

---

<sup>26</sup> Dresser (2019), “Trust your instincts – act!” *PREVENT police officers’ perspectives of counter-radicalisation reporting thresholds*. *Critical Studies on Terrorism*, vol. 12, n.º 4. p. 605-628.

<sup>27</sup> Hassan, Aitlhadj (2023), *How the Prevent review ‘antagonises’ its Muslim critics*, Middle East Eye.

<sup>28</sup> Fernández, Gaizka (7 de abril de 2023), 25 años del Acuerdo de Viernes Santo, The Objective.

Esta nueva evolución se ha podido dar una vez que se ha entendido que cada proceso de radicalización hacia el extremismo violento es singular y reúne unas motivaciones, condicionantes y factores únicos que se oponen frontalmente a la existencia de patrones o elementos comunes a todos los casos.

Entrando a analizar la labor realizada durante los últimos años por los diferentes países europeos más próximos a la órbita de España en materia de prevención de la radicalización violenta observamos que existe una enorme variedad de estrategias, políticas, proyectos e iniciativas que han sido desarrollados y que ponen de manifiesto por sí mismos tanto la diversidad de actores y figuras que han tomado parte de este desafío como también los múltiples enfoques y aproximaciones desde los que se llevan a cabo. Como muestra de ello, a continuación se analizarán diversos ejemplos que resultan ilustrativos para evidenciar con mayor o menor claridad esta realidad.

En primer lugar, se pueden destacar algunos proyectos pioneros e innovadores en materia de prevención con fines divulgativos y educativos que han sido adoptados en los últimos años por diversas instituciones de gobierno tanto nacionales como por parte de la Administración local, jugando en ellos además un importante papel actores de la sociedad civil y expertos en la materia. Un ejemplo de ello lo encontramos en **Austria**, donde la administración local del Estado de Viena impulsó un programa educativo que recibió el nombre de *Werkstatt. Wien* y que tenía como finalidad la creación de una plataforma que sirviera como punto de encuentro de jóvenes y expertos en radicalismos y procesos de radicalización. A través de esta iniciativa se pretendía que los adolescentes comprendiesen a través de charlas y lecturas la importancia de rechazar los discursos extremistas de inspiración religiosa y conociesen el trabajo que se realiza en materia de prevención a nivel práctico. Por su parte, desde **España**, y también con ese mismo fin educativo, el Ministerio del Interior, junto al Ministerio de Educación, el Centro Memorial para las Víctimas del Terrorismo y la Fundación Víctimas del Terrorismo desarrollaron un programa denominado “Memoria y prevención del terrorismo” que consiste en la elaboración de diversas unidades didácticas dirigidas a alumnos y docentes de institutos de todo el país. Más allá del propio contenido educativo plasmado en estas unidades didácticas, el programa también ofrece la posibilidad de contar con la participación en las aulas de víctimas del terrorismo, quienes a través de sus propios testimonios en primera persona mostrasen a los más jóvenes la imperiosa necesidad de rechazar y deslegitimar el uso del terrorismo como fin para alcanzar un medio político<sup>29</sup>. Este mismo programa ha sido replicado recientemente a nivel autonómico por la Generalitat Valenciana, donde la colaboración con la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública implantó en 2022 un programa piloto para institutos de

---

<sup>29</sup> <https://www.memorialvt.com/educacion/>

Castellón, Valencia y Alicante. El éxito obtenido por esta iniciativa se plasmó en una mayor concienciación y rechazo del terrorismo por parte de los alumnos, como así atestiguaron las encuestas que se les realizó previamente al inicio del programa y una vez finalizado el mismo<sup>30</sup>.

No está de más recordar que, en el caso de España, la viabilidad de este tipo de proyectos que cuentan con participación de las propias víctimas del terrorismo se debe a diversos motivos, entre los que es preciso destacar la existencia de un más que consolidado movimiento asociativo de víctimas del terrorismo caracterizado por su implicación activa, la creciente voluntad política, la participación institucional en materia de prevención a través de programas y actividades educativas, así como el elevado grado de concienciación que existe en la sociedad ante un fenómeno que tanto dolor ha generado como es el terrorismo.

Por otro lado, en países como **Bélgica**, que ha sido uno de los estados europeos más afectados por el surgimiento de Dáesh, ha habido una enorme implicación por parte de los servicios de inteligencia y de las fuerzas de seguridad en materia de lucha contra el terrorismo y prevención del extremismo tanto a nivel nacional como federal. Así quedó de manifiesto en las políticas de prevención y contraterrorismo introducidas en el Consejo de Seguridad Nacional belga en el año 2015 y en la actualización del llamado Plan R de su Comité de Coordinación de Inteligencia y Seguridad<sup>31</sup>. Un caso similar ocurre en **Francia**, estado europeo más golpeado por el terrorismo yihadista de los últimos años<sup>32</sup>. El país galo, además de los esfuerzos realizados en materia securitaria, ha hecho hincapié en abordar el desafío que supone el crecimiento del radicalismo en los centros penitenciarios a través de una serie de reformas que han permitido entre otras cosas la ampliación de espacios carcelarios con el objetivo de poder prevenir que se originen procesos de radicalización por parte de presos condenados por yihadismo hacia otros que están cumpliendo condena por delitos comunes. Así quedó de manifiesto en el plan gubernamental aprobado en febrero de 2018 por el Gobierno francés que fijaba los esfuerzos especialmente en el ámbito de las prisiones y en las escuelas. Bien es cierto que esta nueva estrategia venía motivada por el fracaso de los dos anteriores planes que habían obligado al país galo a hacer una tercera reforma

---

<sup>30</sup> En el siguiente enlace web puede consultarse con detenimiento toda la información relacionada con este proyecto educativo: <https://portal.edu.gva.es/formaciodelprofessorat/es/pedagogia-y-memoria-ante-el-terrorisme/>

<sup>31</sup> Rios (2020), Belgium, en REUGE, E. (ed.), White Book on CVEs. A Collection of Policy Papers, MINDb4ACT.

<sup>32</sup> Igualada (2023), Terrorismo yihadista global. Tendencias, actores y escenarios en 2022, en *Anuario del terrorismo yihadista 2022*, Igualada, C. (coord.), Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo.

en apenas cuatro años<sup>33</sup>. Precisamente, los centros penitenciarios habían sido el mejor espacio sobre el que se plasmaban las carencias de las políticas francesas adoptadas en prevención. Así quedó de manifiesto con el llamado “Centro de reinserción y de ciudadanía”, único programa de desradicalización y prevención que se impulsó dentro de prisiones en el año 2016 y que un año después de ponerse en marcha tuvo que suspenderse definitivamente como consecuencia de la implementación de una errónea estrategia de participación voluntaria que se tradujo en una colaboración muy limitada por parte de los presos a los que iba destinado dicha iniciativa (Asta, 2017). Este proyecto fue creado con el objetivo de acoger a 24 jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 30 años que estuvieran cumpliendo condena. Sin embargo, únicamente logró que nueve se presentaran como voluntarios y ninguno de ellos finalizó el programa.

Al contrario de lo que ocurre con el centralismo en la toma de decisiones del Estado francés, algo que ha sido criticado por la ralentización que ello provoca a la hora de implantar medidas necesarias de forma inmediata a escala local, como así ha ocurrido en los últimos años en materia de prevención del extremismo, **Dinamarca** se ha convertido en un paradigma del modelo contrario. El mejor ejemplo de ello se encuentra en el programa desarrollado en el conocido Modelo Aarhus que ha involucrado tanto a actores estatales como a agentes sociales locales con unos resultados que han sido valorados de forma muy positiva. Pese a que en términos cuantitativos y cualitativos su eficacia resulta difícil de medir<sup>34</sup>, que desde el año 2014 se produjese un retroceso considerable en cuanto a los combatientes daneses desplazados a Siria e Irak puede ser un indicador de la efectividad de este programa que tenía como objetivo principal contrarrestar el discurso extremista en la ciudad de Aarhus, prevenir la radicalización violenta, especialmente entre los más jóvenes, y ayudar a buscar vías alternativas para aquellas personas que habían estado inmersas en círculos extremistas<sup>35</sup>.

Por su parte, **Alemania** presenta un modelo propio y diferente a los ya citados en materia de prevención del extremismo violento, si bien se asemeja más a las políticas adoptadas en países como Dinamarca que a las de Francia. Esta estrategia pasa por dotar de todo protagonismo, y responsabilidad, a instituciones y sociedad

---

<sup>33</sup> Ayuso. (23 de febrero de 2018), Francia replantea su combate contra la radicalización yihadista tras dos intentos fracasados, El País.

<sup>34</sup> Saiful (2019), Denmark's De-radicalisation Programme for Returning Foreign Terrorist Fighters, Counter Terrorist Trends & Analyses, vol.11, n.º3, pp. 13-16.

<sup>35</sup> Entre 2012 y 2014 un total de 34 ciudadanos de Aarhus se desplazaron a Siria e Irak, mientras que desde 2015 solo una persona siguió este camino. Asimismo, los 18 retornados que volvieron de nuevo a la ciudad participaron en el programa de prevención y desradicalización, al igual que otras 330 personas vinculadas con ideas extremistas.

civil más próximas a las comunidades vulnerables con los pros y contras que ello conlleva. Como aspecto positivo a destacar dentro de este sistema, y en términos puramente prácticos, la capacidad de actuación se incrementa en cuanto a la rapidez con la que se pueden implementar los programas de prevención diseñados y hacer un seguimiento de los mismos. Asimismo, que estas políticas estén elaboradas en un plano local permite conocer mejor la realidad de las comunidades y contextos en los que se implantan, obteniendo así mayores posibilidades de éxito. En cambio, que exista una menor involucración por parte de las instituciones de gobierno a nivel nacional puede ser entendido por diversos sectores opositores sociales y políticos como una falta de interés a la hora de hacer frente y abordar una realidad tan compleja como es la prevención de la radicalización<sup>36</sup>. En este sentido, una de las iniciativas enfocadas desde esta perspectiva a nivel local es la llamada “Red Baviera para la Prevención y la Desradicalización”, formada por un equipo de agentes de policía especializados, así como expertos de diversos campos, entre los que se encuentran la teología, la política, la psicología y la sociología. Una de las principales tareas del centro es la realización de evaluaciones de riesgos y amenazas como parte de la gestión de casos y el apoyo de terceros organismos con los que se comparten experiencias en cuanto al conocimiento adquirido en prevención de la radicalización. Pese al trabajo realizado, no es posible medir los logros obtenidos dado que los resultados que se obtienen a través de esta iniciativa no han sido publicados y se desconoce si existe una metodología o herramienta a través de la cual pueda evaluarse la eficacia del programa.

**Italia** es otro de los países que es interesante abordar, ya que manifiesta un paradigma particular en comparación con otros territorios del entorno europeo que han sido golpeados de forma más reiterada y contundente por la actividad yihadista durante los últimos años. Algo similar ocurre en cuanto a la percepción que se tiene frente al problema de la radicalización de corte yihadista, ya que esta tampoco se considera a nivel político una prioridad como consecuencia del menor volumen de casos de extremismo autóctono registrado en Italia en comparación de nuevo con otros focos europeos de mayor incidencia como es el caso de Francia o Reino Unido. No obstante, el país transalpino ha realizado, **de la mano del Departamento de Administración Penitenciario**, también algunos esfuerzos de cara a prevenir la difusión del ideario extremista en el interior de sus fronteras, especialmente en los entornos penitenciarios que son quizá el ámbito en el que más reformas se han producido de cara a frenar posibles casos de radicalización y proselitismo. Este trabajo se realiza en colaboración con la Unidad Investigadora Central que es la responsable de analizar y monitorizar los

---

<sup>36</sup> Saiful. (2019), Denmark’s De-radicalisation Programme for Returning Foreign Terrorist Fighters, Counter Terrorist Trends & Analyses, vol.11, n.º3, pp. 13-16.

posibles casos de radicalización que puedan darse en el interior de las cárceles italianas, haciendo seguimiento además de aquellos presos que puedan ser sospechosos de estar dirigiendo o formando parte de estas actividades. Por tanto, la política italiana en materia de prevención dentro de las prisiones se caracteriza por la individualización del seguimiento, concretamente en casos de condenados por terrorismo, con el fin de evitar que estos individuos puedan ejercer como agentes radicalizadores que lleven a cabo labores de proselitismo sobre otros presos con los que comparten espacio.

Pese a ello, no son pocas las voces de especialistas que se muestran críticas con la escasa implicación de las instituciones de gobierno italianas en labores de prevención del extremismo. La falsa percepción de seguridad que existe en Italia por la escasa actividad yihadista que ha tenido lugar hasta día de hoy, sumado a otros factores como es la enorme inestabilidad en la gobernanza del país y el desinterés en buena parte de los decisores políticos por implementar medidas en materia de prevención del radicalismo y lucha contra el terrorismo impide desarrollar estrategias a largo plazo que se mantengan en el tiempo<sup>37</sup>.

Como manifiesta el caso italiano, la escasa presencia de políticas activas en materia de prevención contra el extremismo y el radicalismo violento en las estrategias de seguridad nacional es algo común en países en los que la percepción de la amenaza yihadista es menor. No obstante, y si bien se considera como algo lógico el destinar mayores recursos a aquellas amenazas que se consideran prioritarias, es común caer en el error de pensar que el desafío que supone el terrorismo para un país, especialmente el de corte yihadista, únicamente se mide en el volumen de atentados materializados que se cometen sobre su propio territorio. Todo ello sin tener en cuenta que representa un riesgo para la comunidad internacional por las múltiples conexiones transnacionales que caracterizan a este fenómeno y que sus tentáculos se extienden más allá de las fronteras tradicionales.

El creer precisamente que el terrorismo es una amenaza solo en el momento en el que se producen atentados sitúa a un país en posición de desventaja al dificultar que se elaboren políticas preventivas. El lugar de estas acaba siendo ocupado directamente por la actividad antiterrorista en su vertiente y concepción más tradicional, que se convierte en el único canalizador y pilar central de cualquier estrategia para hacer frente a esta amenaza. Tal es el caso de **Polonia**, país que a día de hoy no cuenta con una estrategia nacional para la prevención del radicalismo, lo que se traduce directamente en un menor desarrollo de políticas no coercitivas.

---

<sup>37</sup> Gallori (2020) en REUGE, E. (ed.), White Book on CVEs. A Collection of Policy Papers, MINDb4ACT.

Atendiendo al caso de **España**, nuestro país cuenta con diferentes elementos y condicionantes que, de entrada, invitan a la planificación y elaboración de unas políticas activas en materia de prevención. Sin embargo, estas políticas no siempre han tenido la eficacia que podía esperarse de ellas. En primer lugar, el modelo de gobierno descentralizado a nivel local, autonómico y nacional permite que el alcance de las iniciativas planteadas sea mayor y que la implicación de la sociedad civil sea un eje fundamental. Si bien esto ha permitido dar un enfoque social de amplio espectro, que los actores civiles hayan absorbido esta enorme responsabilidad y realicen en no pocos casos la labor que debería recaer sobre las instituciones de gobierno locales supone un contratiempo y un importante hándicap en cuanto a la falta de recursos y formación para hacer un seguimiento de estas iniciativas. Otro elemento a tener en cuenta es el enorme bagaje histórico que tiene España en la lucha contra el terrorismo. El hacer frente al desafío etnonacionalista radical de ETA durante casi medio siglo en primer lugar y posteriormente a la amenaza del yihadismo global ha supuesto que el país haya desarrollado diferentes mecanismos y herramientas para combatir el terrorismo, siendo a día de hoy un referente internacional en lo que a ello respecta. Sin embargo, y pese a contar con todo lo necesario, hasta fechas recientes nuestro modelo no ha sabido acoplar la prevención del extremismo como un pilar más de la estrategia antiterrorista. De ahí que se derive otro de los problemas a tratar de resolver en el futuro próximo: la excesiva securitización que existe en España en materia de prevención del extremismo, algo que genera desconfianza en el seno de comunidades especialmente vulnerables y que ahonda en el sentimiento de discriminación percibido por ellas ante el hecho de sentirse permanentemente vigiladas.

No pocos de los aciertos, y también errores, que acaban de ser señalados se pusieron de manifiesto en el Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta que fue aprobado por el Gobierno de España el 30 de enero de 2015 y que integraba directamente a tres tipos de actores diferentes que iban a ser responsables de su aplicación: la Administración, los colectivos de riesgo o vulnerables a la amenaza de la radicalización y la sociedad civil en su conjunto. Cada uno de estos actores jugaría un papel determinado en las tres áreas de acción establecidas, siendo estas la prevención, la vigilancia y la actuación. Todo ello bajo la coordinación del Ministerio del Interior. Este Plan también fue extrapolado al ámbito local, desarrollándose diferentes grupos de trabajo que trataron de adecuarlo a su propia realidad, consiguiendo establecer así programas específicos para cada uno de los escenarios en los que se quería implantar. Tal es el caso del I Plan Transversal por la Convivencia y contra la Radicalización Violenta, proyecto piloto que contaba con un total de nueve ejes transversales y que fue implantado en Málaga en el año 2017 bajo el impulso del

Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) junto al Ministerio del Interior y diversas instituciones de ámbito local<sup>38</sup>.

La creciente importancia que se ha ido dando a los procesos de radicalización violenta en España también se plasma en las periódicas actualizaciones de la Estrategia de Seguridad Nacional. No obstante, el menor protagonismo concedido a las labores de prevención de la radicalización en estos planes puede entenderse como algo lógico, dado que ya existe un marco exclusivo para hacer frente al problema de la radicalización en el ya comentado Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta. De esta forma, encontramos que en la Estrategia de Seguridad Nacional publicada en el año 2017 apenas se dedicaba un párrafo a la radicalización y al extremismo violento afirmando que “han adquirido un mayor protagonismo en los últimos años”<sup>39</sup>. Más allá, en su última edición publicada en 2021 se incluye el terrorismo y la radicalización violenta como uno de los 16 principales riesgos y amenazas para la seguridad nacional<sup>40</sup>. En este mismo sentido, el Informe Anual de Seguridad Nacional 2022 analiza dentro de un mismo bloque el fenómeno terrorista y la radicalización violenta<sup>41</sup>, algo que da pie a entender que en estos momentos se considera igual de importante combatir tanto el terrorismo como destinar recursos en materia de prevención.

Igual que están haciendo otros países de nuestro entorno, en materia de prevención del radicalismo se considera prioritario poner el foco en los centros penitenciarios. Así quedó de manifiesto en el año 2019 cuando España publicó por primera vez la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo. En ella se señala como una de las líneas estratégicas prioritarias “prevenir, detectar y neutralizar procesos de radicalización en los centros penitenciarios, a través de la identificación y el control de individuos que promuevan o asuman ideologías extremistas mediante actitudes proselitistas y de captación de otros internos”<sup>42</sup>. Asimismo, se considera fundamental dentro de esta misma línea estratégica “detectar y actuar sobre los focos de radicalización en cualquier ámbito en el que se manifiesten, prioritariamente desde el ámbito local”<sup>43</sup>. También, y como otro eje prioritario en el que de nuevo se refleja la importancia de la prevención de la

---

<sup>38</sup> Para conocer en profundidad el Plan Transversal por la Convivencia y contra la Radicalización Violenta, consúltese el siguiente enlace: <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/13800/I%20Plan%20Transversal%20por%20la%20Convivencia.pdf?sequence=1>

<sup>39</sup> Departamento de Seguridad Nacional (2017), Estrategia de Seguridad Nacional 2017.

<sup>40</sup> Departamento de Seguridad Nacional (2021), Estrategia de Seguridad Nacional 2021.

<sup>41</sup> Departamento de Seguridad Nacional (2023), Informe Anual de Seguridad Nacional 2022, pp. 33-44.

<sup>42</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA (2019), Estrategia Nacional Contra el Terrorismo 2019.

<sup>43</sup> *Ibid.*

radicalización violenta dentro de esta Estrategia Nacional Contra el Terrorismo 2019, se proponía la necesidad de una revisión y actualización del Plan Estratégico Nacional para la Lucha contra la Radicalización Violenta para adecuarla a la propia evolución natural que están sufriendo los procesos de adoctrinamiento<sup>44</sup>.

En otro orden de cosas, y centrando la atención brevemente en programas específicos de prevención desarrollados desde el seno de la **Unión Europea**, es fundamental analizar el trabajo que se realiza desde la Red de Sensibilización sobre la Radicalización, conocida comúnmente como RAN, por sus siglas en inglés, fundada en 2011<sup>45</sup>. Esta institución se ha convertido en el principal actor que posee la Unión Europea de cara al estudio y a la implementación de programas relacionados con el extremismo violento y su dimensión preventiva dentro del ámbito europeo. Como se afirma desde la propia RAN, su objetivo prioritario es “poner en contacto a los profesionales de primera línea de toda Europa, junto a los académicos y los legisladores, a fin de intercambiar conocimientos, experiencias de primera mano y estrategias para prevenir y combatir el extremismo violento en todas sus formas”<sup>46</sup>. Para llevar a cabo su labor, la RAN cuenta con diversos equipos de trabajo especializados que participan y desarrollan proyectos de un amplio espectro<sup>47</sup>. Asimismo, desde la Comisión Europea, y bajo el denominado Horizonte 2020, se han aprobado durante los últimos años diferentes programas englobados dentro del marco de Agenda Europea en Seguridad y que han puesto el foco en la prevención del extremismo y la radicalización violenta. Entre ellos destacan algunos como Prevención del Terrorismo a través de la Contranarrativa, también conocido como *Trivalent*<sup>48</sup>, desarrollado entre los años 2017 y 2020, o MINDb4ACT, que reunió a centros de investigación de diez países europeos diferentes.

---

<sup>44</sup> Estos mismos pilares se mantuvieron como ejes prioritarios en la última revisión de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo (ENCOT 2023), aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en marzo de 2024.

<sup>45</sup> En junio de 2024 se aprobaba la creación del EU Knowledge Hub, plataforma creada como continuación del trabajo y de los proyectos desarrollados por la RAN durante sus años de existencia.

<sup>46</sup> Para profundizar en el trabajo realizado por la RAN en materia de prevención del extremismo, véase: [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/radicalisation-awareness-network-ran\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/radicalisation-awareness-network-ran_en)

<sup>47</sup> Por ejemplo, durante los últimos años han publicado informes que son resultado de investigaciones sobre distintos ámbitos, tales como el extremismo en contenidos de videojuegos, el retorno de los combatientes terroristas extranjeros y sus familias o el extremismo de derechas en los Balcanes.

<sup>48</sup> Los informes publicados durante el transcurso del proyecto *Trivalent* pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://cordis.europa.eu/project/id/740934/results/es>

Dentro de estos programas que han sido financiados por la Comisión Europea, también merece una mención el proyecto SPEY (*Sport for Prevention on Extremism in Youth*). Esta original iniciativa liderada por la Unión de Federaciones Deportivas de Cataluña, que contó con la participación a modo de socios de diversas instituciones de países europeos, tenía dos objetivos generales. Por un lado, elaborar un programa sociodeportivo con la idea de prevenir los procesos de radicalización violenta, especialmente entre los más jóvenes, y por otro, desarrollar herramientas de medición basadas en el análisis de la literatura académica sobre el proceso de radicalización y su prevención a través de programas prácticos<sup>49</sup>. En este sentido, se establecieron una serie de indicadores para medir el éxito del programa, que contó con la participación como grupo control de un centenar de jóvenes de diversas nacionalidades con edades comprendidas entre los 16 y 25 años, que compartieron a través de la práctica deportiva tres meses de experiencias y convivencia. El propósito era medir la eficacia de la utilización del deporte como herramienta de prevención y su capacidad para minimizar el riesgo de asumir ideas extremistas. En cuanto a sus resultados, si bien los responsables del programa SPEY concluyeron que el deporte en este caso no ayuda a reducir de forma significativa las narrativas violentas asumidas previamente, el sentido de pertenencia adquirido y el desarrollo de diversas habilidades sociales entre los participantes sí que fueron aspectos positivos a destacar<sup>50</sup> siendo elementos necesarios para establecer una base desde la cual se pueda prevenir y anticiparse ante posibles casos de extremismo que puedan darse en el futuro.

## ESBOZO DEL TRABAJO DE PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN YIHADISTA EN EL RESTO DEL MUNDO

---

La expansión del fenómeno yihadista en términos globales durante las últimas dos décadas y la necesidad de hacer frente a la radicalización ha derivado en la implantación de numerosas medidas de prevención del extremismo reflejadas en diferentes programas, políticas y estrategias adoptadas a diferentes escalas y de las que son partícipes tanto organismos internacionales como instituciones políticas

---

<sup>49</sup> Para profundizar tanto en los objetivos planteados como en los resultados del programa SPEY, véase: <https://ufec.cat/spey/>

<sup>50</sup> Moyano., et al. (2022), Preventing violent extremism in youth through sports: An intervention from the 3N model, *Psychology of Sport & Exercise*, vol. 63.

y agentes sociales. De esta forma, se ha dado un conglomerado de diversas iniciativas alrededor del mundo en materia de prevención del radicalismo que, si bien todas ellas tienen como principal prioridad y punto en común el hacer frente al extremismo violento, siguen un propio enfoque y metodología, algo que afecta directamente a los resultados de su aplicación y a la posibilidad de establecer comparativas. Asimismo, y más allá de los programas que todavía están llevándose a cabo, no son pocos los que no han ofrecido públicamente las conclusiones que de ellos se pueden extraer, por lo que esta opacidad puede dificultar el conocer su viabilidad y el éxito de los hallazgos obtenidos. Bajo este panorama, y siendo conscientes de las dificultades que esto puede significar para el desarrollo lógico de la investigación, a continuación se analizarán algunos de los programas y políticas puestas en marcha en prevención del radicalismo violento más allá de Europa para tratar de conocer los diferentes aspectos en los que se hace hincapié en cada región en función de los condicionantes derivados de la propia realidad socio-política y al grado de amenaza en términos de seguridad a la que deben hacer frente.

**Oriente Medio** es una de las regiones más golpeadas por el terrorismo de corte yihadista. Durante los últimos años, este territorio ha sido escenario de una intensa actividad terrorista con acontecimientos de enorme relevancia, tales como el establecimiento del califato yihadista de Dáesh o el surgimiento de numerosas organizaciones terroristas con amplias capacidades de crecimiento, entre las que se encuentran varias filiales de Al Qaeda. En este sentido, Irak y Siria pueden considerarse como los dos países más castigados por el ejercicio de una violencia terrorista que ha sabido aprovechar los conflictos civiles locales y las rivalidades interétnicas surgidas durante estas dos últimas décadas, así como los vacíos de poder que han permitido en determinadas regiones una mayor expansión del terrorismo.

El impacto que ha tenido el terrorismo tanto en Siria como en Irak es enorme. Más allá de las propias víctimas mortales provocadas como consecuencia de los atentados yihadistas, que ya de por sí presentan cifras elevadas<sup>51</sup>, el paso del califato yihadista de Dáesh por ambos países ha dejado numerosas ciudades destruidas y ha obligado a huir a centenares de miles de personas que se han visto forzadas a desplazarse a campos de refugiados para sobrevivir.

La derrota militar de Dáesh y la pérdida definitiva en marzo de 2019 de todos los territorios que abarcó su califato yihadista no supone en ningún caso la desaparición de la amenaza que representa, ni mucho menos de la influencia que todavía puede ejercer entre personas que simpatizan con el extremismo y que siguen abrazando su causa. Buena muestra de ello es lo que ocurre tanto en los diferentes centros de detención iraquíes, en los que miles de yihadistas esperan sentencia condenatoria,

---

<sup>51</sup> Por ejemplo, en 2017 solo en Irak fueron asesinadas más de cinco mil personas en acciones terroristas de Dáesh.

como también en los campos de desplazados sirios en los que se encuentran retenidas las mujeres y los hijos de los terroristas de Dáesh. En el caso que atañe a la presente investigación, resulta especialmente interesante poner el foco en espacios como el último citado en el que la implantación de programas de prevención del extremismo resulta clave a la hora de evitar que personas vulnerables, especialmente los más jóvenes, puedan sufrir procesos de radicalización que los lleven a asumir como propia, y de por vida, una ideología radical basada en la justificación de la violencia.

Lugares como los campos sirios de refugiados de Al Hol y Al Roj se presentan en cierto modo como espacios proclives a que puedan darse estos procesos de radicalización, dado que hay sectores y áreas en el interior de estos centros en los que las autoridades no pueden llegar a ejercer un control, y este es tomado por mujeres de yihadistas profundamente radicalizadas que se han convertido en auténticas líderes y que imponen sus ideales al resto bajo amenazas de muerte<sup>52</sup>. Bajo este clima de violencia, inseguridad y precarias condiciones de vida conviven diariamente y desde hace varios años miles de niños y adolescentes que son sensibles al adoctrinamiento<sup>53</sup>.

Sumada a esta realidad, también se debe tener en cuenta el sentimiento de abandono que pueden tener hacia sus respectivos gobiernos las personas que se encuentran en estos campos de refugiados, dado que no pocos de sus habitantes son extranjeros. Más allá del posible incumplimiento del Derecho Internacional por no hacerse cargo de sus nacionales, para los diferentes estados implicados el repatriar a sus ciudadanos también puede suponer un problema en términos de seguridad<sup>54</sup>. Tampoco hay que olvidar los intereses electorales, de lo que se deriva que no pocos gobiernos hayan tratado de retrasar el mayor tiempo posible la toma de decisiones al respecto pese a los continuos llamamientos de organismos e instituciones internacionales de actuar con rapidez para evitar que especialmente los más jóvenes sufran y se les pueda dar una infancia digna y segura en sus países de origen, alejándoles así del influjo del extremismo<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> En noviembre de 2022 aparecieron los cuerpos de dos chicas adolescentes que habían sido brutalmente asesinadas en el campo de refugiados de Al Hol tras no aceptar las órdenes impuestas por las yihadistas que controlan algunas áreas.

<sup>53</sup> Se considera que más de la mitad de la población del campo de Al Hol tiene menos de 12 años.

<sup>54</sup> Pérez-García. (2023), El retorno de mujeres y menores europeos provenientes de campos de detención sirios: implicaciones humanitarias, riesgos securitarios y reintegración, en Igualada (coord.), *Anuario del terrorismo yihadista 2022*, Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo

<sup>55</sup> Sin ir más lejos, uno de los últimos llamamientos públicos realizados para que los estados repatrien a sus nacionales de Al Hol lo realizó el secretario general de la ONU,

Pese a las reticencias de los gobiernos occidentales a repatriar a sus nacionales, en los últimos meses han comenzado a tomarse decisiones al respecto y ya son numerosos los países que han apostado por políticas de repatriación que permiten la vuelta de mujeres y niños<sup>56</sup>. No obstante, existen diferencias en la forma en la que estas personas se están reintegrando en la sociedad y cada país está adoptando sus propias estrategias, especialmente con los menores. Mientras que en algunos casos estos quedan bajo el tutelaje de los servicios sociales, como así ocurre con Francia y España, en otros se ha optado por dejarlos bajo la responsabilidad de familiares. En el caso de las esposas de los yihadistas, la gran mayoría de ellas se encuentran en prisión provisional a la espera de la celebración de un juicio que decidirá si se les impone una condena.

Desde el punto de vista local de Irak y Siria, el hacer frente a la realidad post-califato yihadista obliga a tomar medidas en muchos aspectos. Una de ellas se encuentra estrechamente relacionada con la necesidad de implementar esfuerzos en la prevención del extremismo violento ante un contexto de máxima fragilidad. Bajo este propósito nació una iniciativa del gobierno iraquí que consistía en establecer un centro de rehabilitación destinado a acoger y a ayudar a los retornados procedentes de campos de desplazados sirios. Dicho centro está en provincia iraquí de Nínive donde, en agosto de 2022, se encontraban 155 familias que sumaban un total de 622 personas. Por esas mismas fechas se publicó un informe llevado a cabo por la Organización Internacional para las Migraciones tras realizar una investigación de campo con una muestra de cien personas<sup>57</sup>. En el estudio publicado se concluye, entre otras muchas ideas, que una amplia mayoría de las personas que han sido entrevistadas sufren graves enfermedades de salud mental que requieren una atención psicológica urgente como consecuencia de las experiencias traumáticas de su pasado más inmediato, ya fuese bajo el territorio gobernado por Dáesh y/o posteriormente durante su estancia en Al Hol. La investigación realizada también afirma que buena parte de estos problemas se encontrarían estrechamente relacionados con situaciones vividas de inseguridad, violencia extrema, abusos, falta de oportunidades y carencia de recursos mínimos. La necesidad imperiosa de reintroducir a estas personas en un contexto social

---

Antonio Guterres, en marzo de 2023 durante una conferencia de prensa ante medios de comunicación internacionales.

<sup>56</sup> Países europeos como Alemania, Bélgica, Noruega, Irlanda, Suecia, Italia, Finlandia, Países Bajos, Francia o España, entre otros, ya han llevado a cabo labores de repatriación desde Siria.

<sup>57</sup> El informe puede ser consultado a través del siguiente enlace web: <https://reliefweb.int/report/iraq/mental-health-and-psychosocial-needs-rapid-assessment-report-jeddah-1-center-august-september-2022>

normalizado en el que el estar con sus allegados forme parte de su vida diaria también se antoja como un elemento fundamental de cara a “establecer espacios pacíficos y atmósferas inclusivas” que alejen el influjo del extremismo<sup>58</sup>.

Bajo esta misma idea de prevenir la radicalización, representantes del gobierno iraquí, bajo la Estrategia Nacional de Irak para combatir el extremismo violento presentaron a finales de 2022 en Naciones Unidas una propuesta para establecer a modo de acto conmemorativo el Día para la Prevención del Extremismo Violento cuando Conduzca al Terrorismo. Tras su aceptación, se designó el 12 de febrero como fecha para recordar la importancia que tienen los esfuerzos depositados en materia de prevención a la hora de hacer frente al terrorismo. De esta forma, ya en 2023 se celebró por vez primera la conmemoración en la que se puso de manifiesto “la oportunidad para reconocer los peligros del extremismo violento y sensibilizar sobre las actividades e intervenciones para prevenirlo”<sup>59</sup>. En el comunicado publicado por el equipo de Naciones Unidas en Irak se hace hincapié en la necesidad de trabajar conjuntamente y fomentar la cooperación a escala local, regional e internacional para tratar de mitigar el impacto de fenómenos que alimentan el extremismo, tales como la marginalización, la falta de oportunidades o la proliferación de discursos del odio<sup>60</sup>.

Para finalizar, es importante destacar un nuevo programa lanzado a comienzos de marzo de 2023 bajo el marco de la Estrategia Nacional del Gobierno de Irak para combatir el extremismo violento. Este proyecto, que cuenta con la contribución directa y activa de autoridades de gobierno y sociedad civil, será llevado a cabo en la Gobernación de Nínive y consiste en la aplicación de un plan de acción a escala local para prevenir el extremismo y la radicalización violenta. El programa se aplicará en zonas de riesgo muy focalizadas en Mosul y Tel Afar y tratará de identificar los principales impulsores y factores que aumentan el riesgo de extremismo violento, esbozando respuestas de refuerzo de la resiliencia adaptadas al contexto local correspondiente. El acto público en el que se anunció la implantación de este proyecto destacó por su especial solemnidad, dado que tuvo lugar en la Universidad de Mosul, la cual sufrió cuantiosos daños en 2014 tras ser ocupada esta ciudad por miembros de Dáesh. Dado que el proyecto se ha iniciado recientemente, todavía no ha ofrecido sus primeros resultados. No

---

<sup>58</sup> Organización Internacional para las Migraciones (2022), *Mental health and psychosocial needs rapid assessment report*.

<sup>59</sup> UN Press (12 de febrero de 2023), *Iraq celebrates first International Day for the Prevention of Violent Extremism as and when Conducive to Terrorism*.

<sup>60</sup> Para acceder al comunicado en su totalidad, accédase al siguiente enlace web: <https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-celebrates-first-international-day-prevention-violent-extremism-and-when-conducive-terrorism-enar>

obstante, que el estudio se aplique a escala local y ponga el foco directamente en la base social bajo la supervisión de dos subcomités creados para su monitorización y seguimiento junto al apoyo ofrecido por equipos técnicos y de refuerzo, permitirá que el trabajo de campo basado en evidencias cuantitativas y cualitativas refleje una realidad a partir de la cual establecer las herramientas necesarias para prevenir el extremismo.

Trasladando la atención al **Sudeste Asiático**, y al contrario de lo que puede pensarse inicialmente, esta región históricamente ha sido uno de los centros más importantes en cuanto al desarrollo de la actividad yihadista. Así queda de manifiesto en diversos hitos acontecidos durante las últimas décadas, tales como la denominada Cumbre de Al Qaeda en Kuala Lumpur celebrada durante los primeros días del año 2000<sup>61</sup>, los fatídicos atentados de Bali en 2002 y de Sri Lanka en 2019<sup>62</sup> o la toma de la ciudad filipina de Marawi por parte de agrupaciones yihadistas de la órbita de Dáesh en 2017<sup>63</sup>.

La influencia que el yihadismo ha tenido en el Sudeste Asiático es fruto de la interrelación existente entre el movimiento a nivel regional y sus estrechos lazos con la yihad global. Por un lado, la propia orografía del terreno con varios miles de islas dificulta a las autoridades el poder ejercer un control férreo sobre sus fronteras, algo que permite a los miembros de las organizaciones terroristas trasladarse por vía marítima de forma más o menos segura. Asimismo, los propios condicionantes geográficos también les posibilita establecer santuarios para

---

<sup>61</sup> Este encuentro de alto nivel en la capital de Malasia reunió a parte de la cúpula de Al Qaeda. Durante los días en los que transcurrieron las conversaciones, se trataron temas como la planificación de futuros atentados sobre objetivos estadounidenses. El ataque sobre el USS Cole frente a las costas de Yemen aquel mismo año 2000 o el 11-S fueron algunas de las acciones terroristas que comenzaron a prepararse durante celebración de esta cumbre.

<sup>62</sup> Ambas acciones terroristas se encuentran entre los atentados de mayor letalidad de la historia a nivel mundial. Los atentados de Bali, cometidos por la organización terrorista *Jemaah Islamiyah*, provocaron la muerte de 202 personas. Por su parte, en la cadena de atentados de Sri Lanka sobre varios templos cristianos y hoteles fueron asesinadas 269 personas.

<sup>63</sup> La toma de Marawi por parte de combatientes terroristas supuso un hito dentro del movimiento yihadista regional y global. Grupos yihadistas filipinos como Abu Sayyaf y el Maute Group fueron capaces de hacerse con la ciudad de Marawi, manteniendo el control del territorio durante los seis meses que duró el asedio de las fuerzas de seguridad y del ejército filipino. No obstante, durante el desarrollo de la conocida como Batalla de Marawi, los grandes líderes yihadistas regionales, así como una parte importante de combatientes terroristas fueron abatidos, quedando descabezada desde entonces buena parte de la capacidad que el yihadismo ostentaba en el Sudeste Asiático.

protegerse en algunas de estas islas donde el vacío de poder generado dificulta la llegada de las fuerzas de seguridad. Por otro, la forma en la que los grupos locales han adoptado como propia la estrategia del yihadismo global ha contribuido de sobremanera a impulsar la amenaza que representan. Si en un primer momento fue Al Qaeda quien influyó especialmente en la organización terrorista de Jemaah Islamiyah, más recientemente ha sido Dáesh quien ha conseguido hacer lo propio con agrupaciones terroristas como Abu Sayyaf, el Maute Group o Jemaah Ansharut Daulah.

En la actualidad, el terrorismo es solo una de las múltiples amenazas para el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad regional del Sudeste Asiático. El narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero o la trata de personas son solo algunas otras actividades delictivas llevadas a cabo por un crimen organizado que presenta elevados niveles de actividad. Que buena parte de los países de esta área geográfica se vean afectados por los mismos desafíos ha facilitado durante años la proliferación de políticas comunes y estrategias de cooperación a través especialmente de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, también conocida por sus siglas en inglés ASEAN.

Los Estados miembros que conforman la ASEAN son conscientes de la necesidad de priorizar la prevención del extremismo violento y el radicalismo. Tanto es así que en 2018 todos ellos acordaron trabajar sobre el llamado ASEAN Plan de Acción para la Prevención de la Radicalización y el Extremismo Violento, un proyecto de aplicación regional específico y complementario a otros que hacen frente directamente al terrorismo y que tenía previsto extenderse durante un período de siete años, hasta 2025. Este Plan de Acción presenta cuatro líneas principales de trabajo: 1) Prevención de la radicalización y el extremismo violento; 2) Combatir la radicalización y promover la desradicalización; 3) Aplicación de la ley y refuerzo de la legislación nacional relativa a la lucha contra la radicalización y el extremismo violento; y 4) Impulsar la colaboración y cooperación regional<sup>64</sup>.

Para que este Plan de Acción pudiera implementarse a nivel práctico, pocos meses después de su lanzamiento se creó el llamado Plan de Trabajo Bali, bajo la función principal de hacer seguimiento de los avances obtenidos en las distintas áreas de trabajo propuestas. La evaluación de los resultados se llevaría a cabo de forma anual a través del análisis de diversos indicadores que permitirían saber si las actividades realizadas estaban ayudando a lograr el objetivo. Además de conocer en qué aspectos se estaba trabajando de forma correcta, este Plan de

---

<sup>64</sup> En el siguiente enlace se puede acceder al documento original en inglés donde se plasman las bases y los objetivos del Plan de Acción: <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/Adopted-ASEAN-PoA-to-Prevent-and-Counter-PCVE-1.pdf>

Trabajo Bali también tenía como misión identificar los errores cometidos y reenfocar aquellos aspectos necesarios.

Esta estrategia está inspirada en el mismo marco propuesto por el Plan de Acción de Naciones Unidas de 2015, ya que en ambas son comunes buena parte de los objetivos planteados, encontrándose entre ellos la promoción del diálogo en materia de seguridad, el fortalecimiento de la buena gobernanza y de los Derechos Humanos y el empoderamiento de los sectores comunitarios y de la población más vulnerable.

Desde la creación del Plan de Acción para la Prevención de la Radicalización y el Extremismo Violento de ASEAN, se han llevado a cabo diferentes eventos de carácter público y divulgativo que tienen como finalidad concienciar a la sociedad de la importancia de trabajar en prevención del extremismo. Entre estos actos, se puede destacar el encuentro que reunió en junio de 2021 a un centenar de participantes de los países miembro de la ASEAN que representaban a distintas instituciones gubernamentales y actores de la sociedad civil para debatir y proponer sus recomendaciones sobre la prevención del extremismo entre los más jóvenes y desde una perspectiva de género. También es importante destacar otra iniciativa de ASEAN llevada a cabo recientemente en el Sudeste Asiático y que ha contado con la implicación activa de diversas áreas de Naciones Unidas, entre ellas su Oficina de Contraterrorismo (UNOCT). Dicha iniciativa consistió en la celebración a finales de diciembre de 2022, en Bangkok, del Foro Regional de la Juventud sobre la Prevención del Extremismo Violento a Través del Deporte, y contó con la participación de 40 personas, incluyendo deportistas, expertos en juventud, educación y deporte y representantes de organizaciones de la sociedad civil. A lo largo de los dos días de evento se puso de manifiesto el impacto que la práctica deportiva y los valores que transmite puede tener especialmente entre los más jóvenes, siendo una potente herramienta en la construcción de resiliencia frente al extremismo violento.

Desde una aproximación más práctica, posiblemente el Sudeste Asiático sea en estos momentos el territorio por excelencia en el que más hincapié se está haciendo en materia de prevención desde el punto de vista de la desradicalización, rehabilitación y reinserción social de los terroristas. La labor que se viene llevando a cabo durante los últimos años desde Filipinas, Malasia, Singapur o Tailandia mediante la aplicación de políticas y estrategias integrales y multidisciplinarias que aplican metodologías basadas en campos diversos como son la psicología social o la religión se ha convertido en modelo de referencia a seguir por otros muchos países que quieren llevar a cabo sus propias estrategias para la prevención del extremismo<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Gunaratna (2021), *Terrorist Rehabilitation and Community Engagement in Southeast*

El funcionamiento de estos programas implantados ha sido evaluado por organismos externos, como es el caso de la Radicalisation Awareness Network. Sirva como ejemplo una investigación de campo que realizaron miembros de dicha institución en 2021 y que tenía como objetivo conocer de cerca el trabajo que se realiza desde el Sudeste Asiático con personas condenadas por terrorismo. Tras la investigación realizada, la RAN destacó en las conclusiones de su informe que uno de los éxitos de los programas de prevención en el Sudeste Asiático reside precisamente en la aproximación multidisciplinar y la cooperación entre las diversas agencias que trabajan en ello, llevando a cabo intervenciones hechas a medida para cada caso <sup>66</sup>Asimismo, en el caso de presos condenados por yihadismo, se considera fundamental que los responsables de estos programas ofrezcan un enfoque a los reclusos desde el cual les dan la oportunidad de trabajar a partir de sus propias creencias religiosas e ideológicas con el objetivo de ejercer una contranarrativa eficaz.

El éxito de este tipo de programas se ve reflejado en la propia realidad. En febrero de 2022, Ali Fauzi, un antiguo terrorista indonesio instructor de fabricación de bombas de Jemaah Islamiyah y vinculado a los atentados de Bali, fue nombrado Doctor tras finalizar con éxito su investigación sobre religión moderada para condenados por terrorismo Fauzi, quien participó con notables resultados en un programa de rehabilitación y desradicalización durante los años en los que cumplió condena, se ha convertido en una figura clave a la hora de prevenir la radicalización de otros muchos individuos que podrían estar en una situación similar a la que él vivió en el momento en el que decidió integrarse en una organización terrorista.

Cambiando de escenario, el continente africano es el lugar que ha experimentado el mayor crecimiento de actividad terrorista de carácter yihadista durante los últimos años a nivel mundial. Así lo manifiestan diversas publicaciones que monitorizan el fenómeno terrorista como son el Global Terrorism Index o el Anuario del terrorismo yihadista, publicados respectivamente por el Intitute for Economics & Peace y el Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo. A los tradicionales focos de actividad yihadista asentados y consolidados en el Magreb y el Cuerno de África, se han añadido otros recientemente tanto en la franja del Sahel como en África Occidental y en la mitad sur del continente, destacando entre estos últimos los casos de la República Democrática del Congo y Mozambique. Mientras que las áreas con mayor recorrido de actividad yihadista

---

*Asia*, en MIZAN, M., Gunaratna. (eds.), *Terrorist Rehabilitation and Community Engagement in Malaysia and Southeast Asia*, Routledge.

<sup>66</sup> Radicalisation Awareness Network (2021) *Ran study visit to South-East Asia*, Conclusion Paper.

han estado históricamente vinculadas a Al Qaeda, los nuevos epicentros guardan una estrecha relación con la expansión de la influencia de Dáesh, algo que ha permitido el establecimiento de distintas ramas territoriales que actúan en buena medida acorde a las directrices de su matriz.

El rápido deterioro de la estabilidad regional que ha sufrido África Occidental durante el último lustro especialmente como consecuencia del avance del yihadismo sobre este territorio ha dificultado en gran medida la implantación de programas de prevención del extremismo. Esto ha sido así debido a diversos y numerosos factores, entre los que se encuentra el clima de extrema violencia que dificulta poder trabajar bajo unas condiciones mínimas que garanticen la seguridad, algo que contrasta con otros escenarios en los que el terrorismo también ha golpeado de forma considerable en el pasado más reciente, pero que en estos momentos muestra una notable mejoría, como así ha ocurrido con el caso ya comentado anteriormente de Irak. Las dinámicas y las tendencias en cuanto al desarrollo del terrorismo en África Occidental no dejan de empeorar año tras año y las previsiones para el futuro no son nada halagüeñas. En este sentido, la debilidad gubernamental para hacer frente al terrorismo, sumada a la fragilidad de las instituciones, los vacíos de poder, la corrupción, la falta de oportunidades y las nulas perspectivas de futuro de la población local impulsan las capacidades de las organizaciones terroristas, a la vez que dificultan la implantación de programas viables de prevención del extremismo y la radicalización violenta cuyos resultados puedan ser evaluados posteriormente en términos cuantitativos y cualitativos para conocer el impacto logrado en la sociedad.

Dadas estas dificultades, se ha optado en la presente investigación por analizar la eficacia de los programas de prevención llevados a cabo en **el Cuerno de África**, región en la que, pese a la existencia sobre parte del territorio de grupos terroristas como Al Shabaab o la rama territorial de Dáesh en Somalia, sí se ha podido trabajar de forma más segura durante los últimos años y, en consecuencia, se han desarrollado proyectos que han contado con el respaldo de instituciones y organismos tanto a nivel nacional como internacional.

En ciertos aspectos, el Cuerno de África ha sido una región pionera en la aplicación de programas de prevención contra el extremismo y la radicalización de corte yihadista. Así quedó de manifiesto a principios de 2014 cuando por primera vez se implantó un programa específico de la Comisión Europea más allá de las fronteras de sus países miembro en la lucha contra el terrorismo y prevención del extremismo violento. Este proyecto consistente en trabajo de campo y basado en evidencias fue bautizado bajo el nombre de Fortaleciendo la Resiliencia ante el Extremismo Violento, y también fue conocido simplemente por sus siglas en inglés STRIVE. Durante un período de tres años, los responsables de este programa llevaron a cabo un trabajo de análisis con el objetivo de identificar cuáles eran los impulsores

del extremismo en la región para poder reformular una serie de recomendaciones que contribuyesen a generar un mayor impacto con intervenciones y planes más enfocados en labores de prevención. Para llegar hasta ello, se organizaron diversas actividades piloto de corta duración con diversos agentes sociales y población local de Kenia y Somalia, así como de las regiones de Puntlandia y Somalilandia, a partir de las cuales se trató de conocer bajo qué condicionantes las personas pueden abrazar el extremismo o simpatizar con sus ideas y qué era necesario para prevenir el radicalismo. Una vez finalizada la fase de trabajo de campo se analizaron los resultados obtenidos y se plasmaron una serie de recomendaciones<sup>67</sup> en las que se concluía que para prevenir y combatir el extremismo violento era necesario desarrollar las capacidades en materia de seguridad y de buena gobernanza para que las autoridades se comprometieran con la sociedad civil a la hora de garantizar su seguridad frente al terrorismo<sup>68</sup>. También se señaló la importancia de comprender mejor los desafíos que enfrentan los jóvenes para que estos se sientan plenamente integrados en la sociedad de la que forman parte.

Los avances obtenidos y las recomendaciones extraídas por el proyecto STRIVE permitieron que posteriormente se llevase a cabo una segunda fase de la investigación conocida como STRIVE II y que también fue desarrollada en el Cuerno de África, si bien se concentró más en Kenia. Esta segunda etapa del programa, implementada entre 2016 y 2020, y que fue de utilidad para complementar todo el trabajo ya realizado previamente, puso el foco de su análisis en profundizar en la amenaza que el grupo terrorista Al Shabaab, filial de Al Qaeda en Somalia, supone para la población local. Como objetivo específico se trató de indagar en la forma en la que se podían desarrollar y mejorar determinados aspectos de la respuesta dada al terrorismo y al extremismo tanto por parte de actores estatales como desde la sociedad civil. La monitorización y evaluación realizada a lo largo de esta segunda fase de STRIVE permitió comprobar de forma empírica la elevada capacidad de adaptación que tienen las organizaciones terroristas, y en este caso en concreto Al Shabaab, para hacer frente a la implantación de nuevas herramientas y medidas destinadas a hacerles frente<sup>69</sup>. Otra idea relevante que se extrajo fue la necesidad de poner el foco en el fortalecimiento del papel de la mujer en materia de prevención del extremismo y el refuerzo que debe hacerse a nivel comunicativo para mejorar la capacidad de

---

<sup>67</sup> El informe completo sobre las lecciones aprendidas del proyecto STRIVE puede ser consultado a través del siguiente enlace: [https://static.rusi.org/201704\\_rusi\\_strive\\_lessons\\_learned.pdf](https://static.rusi.org/201704_rusi_strive_lessons_learned.pdf)

<sup>68</sup> Comisión Europea (2017), STRIVE: Lessons Learned.

<sup>69</sup> Royal United Services Institute (2020), *Strengthening Resilience to Violent Extremism (STRIVE) II Kenya*.

los medios a la hora de informar sobre el impacto negativo y los estragos causados por el terrorismo en el conjunto de la sociedad.

Por otro lado, siguiendo recomendaciones emanadas del Plan de Acción de Prevención del Extremismo Violento publicado por Naciones Unidas en enero de 2016, Somalia decidió en septiembre de aquel mismo año aplicar y adaptar sobre su territorio algunas de estas directrices bajo el apoyo de la Misión de Naciones Unidas en Somalia (UNSOM, por sus siglas en inglés). Todo ello bajo un entorno especialmente marcado por políticas volátiles y grandes vacíos de seguridad en los que el extremismo violento y el grupo terrorista Al Shabaab tenían espacio suficiente como para crecer y expandirse, llenando el vacío dejado por unas instituciones frágiles en las que una sociedad muy desigual ya no confiaba.

Este complejo contexto dificultó enormemente la aplicación de unas efectivas políticas de prevención del extremismo, y la propia situación obligó de entrada a las autoridades a recurrir esencialmente al aspecto más coercitivo para hacer frente al radicalismo, centrando la atención en la lucha contra el terrorismo a través de la implicación activa del ejército y de las fuerzas de seguridad, algo que se viene manteniendo hasta la actualidad. No obstante, la progresiva implicación de UNSOM en labores de prevención ha permitido que con el paso del tiempo se produzcan diferentes avances en áreas como el reforzamiento de la justicia, el ofrecimiento de una alternativa no violenta, la reintegración y rehabilitación de antiguos combatientes de Al Shabaab, la desradicalización en prisiones, la resiliencia comunitaria, la educación cívica o la contranarrativa frente al discurso extremista. Tantos son los esfuerzos que se están invirtiendo que, recientemente, han sido identificadas un total de 27 organizaciones diferentes que trabajaban sobre suelo somalí en materia de prevención contra el extremismo y que colaboran con grupos juveniles y religiosos, mujeres, exmiembros de Al Shabaab, organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil en diversas tareas, como la sensibilización y el desarrollo de capacidades<sup>70</sup>.

Gracias a ello, se han llevado a cabo diferentes proyectos que tratan de conocer cuáles son los factores e incentivos que canalizan el atractivo del extremismo para los jóvenes y de los cuales se alimentan organizaciones terroristas como Al Shabaab. Entre algunos de estos patrones que más comúnmente se repiten se encuentran la extrema pobreza, el sentimiento de abandono y marginación política por parte de las instituciones o el creer que su religión estaba amenazada.

Sin embargo, también es importante tener en cuenta que algunas personas tienden a unirse a grupos armados con mayor frecuencia en respuesta a “la acción del gobierno, incluido el asesinato o la detención de un familiar

---

<sup>70</sup> Institute for Security Studies (2020), *Preventing violent extremism in East Africa Lessons from Kenya, Somalia, Tanzania and Uganda*.

o amigo<sup>71</sup>. En ese sentido, son diferentes las voces que señalan que los programas de prevención del extremismo y del radicalismo violento aplicados en Somalia deberían tener más en cuenta factores determinantes como las repetidas violaciones y abusos que sufren algunos jóvenes por parte de las propias autoridades. De esta forma, se puede pensar que “los programas y las políticas se centran con demasiada frecuencia en una de las partes de la ecuación, ignorando el papel de otros actores que pueden estar impulsando el conflicto, y que, bajo el pretexto de combatir el terrorismo, permiten una extensión de estos abusos<sup>72</sup>. En línea con todo ello, y de acuerdo con un informe realizado en 2020 por el Institute for Security Studies que tenía como objetivo hacer un seguimiento y una evaluación de los planes y programas que se estaban implementando en varios países del Cuerno de África, entre ellos Somalia, se recomendaba una mayor colaboración por parte de los gobiernos y las autoridades locales en agendas de prevención del extremismo. A su vez, se instaba tanto a estos como a las organizaciones responsables de desarrollar los proyectos a participar en la elaboración de guías que permitieran conocer los logros obtenidos por las iniciativas en prevención, dado que en buena parte de estos programas no podían evaluarse debidamente los resultados<sup>73</sup>.

## RECOMENDACIONES

---

A lo largo de los epígrafes anteriores se han expuesto diferentes políticas, estrategias, planes, iniciativas y proyectos de prevención que se han realizado o que siguen desarrollándose a día de hoy en diferentes partes del mundo y a diferentes escalas tanto en el entorno europeo como también en otras regiones donde el terrorismo golpea diariamente. A partir del análisis realizado sobre los programas estudiados, podemos extraer una serie de recomendaciones a tener en cuenta de cara a la puesta en marcha de futuras iniciativas que quieran ser implementadas en la prevención de la radicalización violenta y la lucha contra el extremismo de corte yihadista.

En primer lugar, resulta fundamental definir una **política de caso por caso**, sin caer en generalizaciones y sabiendo precisar de forma realista qué se espera conseguir. No se puede pretender cumplir los mismos propósitos en un contexto

---

<sup>71</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017), *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping point for Recruitment*.

<sup>72</sup> Saferworld (2020), *Thinking beyond ‘countering violent extremism’ in Somalia: local views on an international ‘project’*.

<sup>73</sup> Institute for Security Studies (2020), *Preventing violent extremism in East Africa Lessons from Kenya, Somalia, Tanzania and Uganda*.

en el que el extremismo violento y la ideología yihadista está más arraigada en una parte de la sociedad que en otro en el que los procesos de radicalización se dan de forma individual y puntual. Es decir, un programa de prevención del extremismo que busque alcanzar unos resultados realistas en territorios como Siria o Irak, por ejemplo, no puede plantear el cumplimiento de unos mismos objetivos que otro que pueda ser llevado a cabo en ciudades europeas. En la gran mayoría de casos, el contexto, los condicionantes previos, así como los factores endógenos y exógenos, entre otras muchas variables, son lo suficientemente incompatibles como para pretender que programas a ser desarrollados sobre escenarios tan diferentes puedan tener de entrada unos objetivos parecidos.

En el caso europeo hay que ser especialmente conscientes del desafío que supone en estos momentos la existencia de procesos de radicalización en el seno de la población, y que estos no afectan por igual a los diferentes estratos sociales. Los jóvenes o las mujeres, por ejemplo, no tienen por qué recibir los mismos influjos ideológicos, beber de la misma narrativa o encontrarse en una situación social semejante para ser susceptibles de adentrarse en un proceso de radicalización. Por este motivo resulta esencial proponer políticas que aborden el desafío desde una óptica muy **focalizada en el ámbito local** y que, ante la imposibilidad por falta de recursos de abordar el problema de forma individualizada, se trabaje con comunidades vulnerables en las que sus miembros presenten una situación psico-social lo más parecida posible entre sí. Y aun así, hay que tener siempre en mente que la individualización del proceso de radicalización en la actualidad es tal que ni siquiera dos personas en las mismas circunstancias y bajo unas mismas condiciones necesariamente tienen que seguir el mismo camino a la hora de adentrarse o no en un proceso de radicalización. Por tanto, si ya resulta difícil implantar con eficacia un mismo programa de prevención en dos espacios diferentes, pese a que tengan las mismas características, resulta muy complejo el tratar de materializar de forma exitosa unas mismas políticas de prevención que sean extrapolables a diferentes comunidades y espacios de un ámbito territorial más amplio. Es por ello que impera la necesidad de que las estrategias nacionales y políticas de prevención del extremismo tengan como uno de sus rasgos principales la **capacidad de adaptarse y moldearse** ante los diversos escenarios en los que se desea aplicar.

Bajo esta premisa, también resulta fundamental la **implicación de todos los actores posibles** en la prevención del extremismo, comenzando por la necesaria participación y respaldo de las instituciones tanto las de nivel nacional como los gobiernos autonómicos y locales, siguiendo por la sociedad civil mediante la colaboración de asociaciones, ONG, etc. y terminando con la intervención de especialistas formados en la materia que puedan aportar su conocimiento. Solo con la implicación activa de estas diferentes figuras se podrán plantear

**programas holísticos e integrales** que aborden el problema de la radicalización desde una perspectiva lo suficientemente amplia. No obstante, para que estas políticas y estrategias puedan ser eficaces necesitan contar con los medios y los recursos necesarios para su aplicación en el ámbito local, dotando de las herramientas precisas a los agentes sociales implicados en materia de prevención del extremismo. Esto debe ser así porque es precisamente en la escala territorial más próxima al ciudadano donde es más estrecho el contacto con las comunidades e individuos susceptibles de ser objeto de trabajo. Por tanto, la labor a realizar por actores locales bajo esa misma dimensión territorial permite tener un mayor conocimiento de la realidad y del contexto sobre el que se quiere trabajar, algo que en principio supone un buen punto de partida.

Si bien parte del peso en la implementación de iniciativas de prevención debe recaer sobre estas figuras locales de la sociedad civil, el apoyo a nivel institucional y gubernamental tiene que ser completo e íntegro, sin caer en el error de trasladar toda la responsabilidad de la realización de los programas a los actores locales y garantizando el facilitar los recursos necesarios y comprometidos. Por tanto, la figura institucional, ya sea por parte de la Administración local, regional o nacional, también se antoja igualmente imprescindible, teniendo que asumir un rol de seguimiento y supervisión que permita acompañar la actividad realizada por el resto de las partes. En este sentido, países como España o Alemania, al contar con un sistema de gobierno descentralizado, reúnen las condiciones necesarias para que a través de una aplicación adecuada de esta estructura de trabajo en la que se hace partícipe a los agentes tanto de la esfera local como desde la regional y la nacional se consigan los objetivos marcados. En este caso, el Sudeste Asiático se presenta como un buen ejemplo a seguir en materia de políticas de prevención para Europa, ya que el enfoque multidisciplinar y la cooperación entre diversas agencias y actores del ámbito nacional, regional y local ha permitido que se implementen diversas iniciativas que han obtenido muy buenos resultados.

Otro de los aspectos importantes es **precisar los objetivos** que se quieren conseguir a la hora de implementar un programa de prevención del extremismo, así como los destinatarios del mismo, dado que estos varían enormemente en función de la metodología a seguir. Por ejemplo, un programa para formar a especialistas que sean capaces de identificar de forma temprana posibles casos de radicalización no deberá tener los mismos fines que otro que tenga como prioridad prevenir la radicalización en una comunidad discriminada e intervenir directamente en ella. Por tanto, es clave establecer unos objetivos medibles y realistas que cuenten con estrategias diferentes a corto, medio y largo plazo.

En cuanto a la selección de los objetivos, también debe ser clave el establecer la forma en la que estos deben evaluarse. Uno de los grandes problemas existentes en la actualidad a la hora de conocer la eficacia de los programas de prevención

es que muchos de ellos no ofrecen **herramientas que permitan evaluar sus resultados**, y así lo evidencian diversas investigaciones publicadas recientemente<sup>74</sup>. Esta investigación ha dejado constancia de ello, ya que la mayoría de las políticas, programas e iniciativas analizadas no ofrecen resultados medibles sobre el impacto directo o indirecto que han tenido sobre los beneficiarios. No obstante, y pese a que hay que ser conscientes de las grandes limitaciones y dificultades existentes a la hora de plantear una evaluación medible en determinados programas de prevención de la radicalización violenta, es preciso que se destine parte de los esfuerzos metodológicos iniciales a elaborar un plan de medición de los resultados finales obtenidos y las herramientas necesarias para ello, porque solo de esta forma se podrá conocer de forma empírica la validez del programa. Así, también se podrá saber mediante evidencias cuantitativas y cualitativas cuáles son los aspectos a mejorar en el futuro, algo que sin duda genera un conocimiento realmente útil para todos los especialistas de primera línea que llevan a un nivel práctico la labor en prevención de la radicalización. Además, lo ideal a la hora de medir los resultados de un determinado programa es **que la evaluación sea realizada por una agencia externa** a aquellas instituciones y personal involucrado en su desarrollo y aplicación. Solo así se garantizará mediante la observación metódica que estos resultados son transparente, realistas y fehacientes, quedando exentos de cualquier tipo de duda de imparcialidad o subjetividad a la hora de ser tratados y analizados.

Por otro lado, el diferenciar la prevención de la radicalización violenta de la lucha antiterrorista tradicional se antoja como algo también necesario en todos los niveles, especialmente en términos de aplicación de políticas y estrategias nacionales. Si bien la prevención de la radicalización debe ser incorporado como otro pilar para hacer frente al extremismo y al terrorismo, la forma en la que se trabaja en ella debe establecer diferencias necesarias respecto a la lucha antiterrorista. En comparación con la labor de contraterrorismo, que recae esencialmente sobre personal de fuerzas de seguridad, así como en servicios de inteligencia y organismos especializados, la prevención de la radicalización debe **enfocarse desde un punto de vista más social y menos securitario**<sup>75</sup>. Este

---

<sup>74</sup> McBride et al. (2022), Evaluating Terrorist and Extremist Reintegration Programming: A Systematic Literature Review, *Journal for Deradicalization*, n.º32; Basra, R. (2022), Review of Evidence: Prison-based interventions targeting violent extremist detainees, Cross-Border Conflict Evidence, Policy and Trends (XCEPT); Marret (2020), *The 'making of' P/CVE (On policy making and research symbiosis)* en García-Calvo, *Preventing violent extremism: Current trends and debates in Europe*, Mindb4Act.

<sup>75</sup> Como excepción a ello se encuentran los programas de prevención en determinados espacios como son los centros penitenciarios en los que resulta tremendamente complejo un esquema de prevención similar al que puede plantearse con otros programas a implementarse fuera de las cárceles.

cambio en el método de actuación puede evitar que las comunidades e individuos beneficiarios de estos programas de prevención se sientan vigilados policialmente, reduciendo así el grado de estigmatización y discriminación social percibido. Por tanto, se debería plantear como una opción prioritaria el ceder el liderazgo en este aspecto a actores integrados en la sociedad civil que puedan trabajar desde la confianza y la cercanía, contando siempre con el respaldo y la colaboración de las autoridades locales. Por supuesto, esto no implica en ningún caso que el ámbito securitario deba desaparecer de las políticas y programas de prevención, sino que más bien se debería rediseñar su función, ya que esta no puede ser la misma que la desarrollada en otras áreas diferentes de la lucha antiterrorista. Como se ha visto en el análisis realizado de diversas iniciativas planteadas a lo largo de la investigación, que las comunidades y las personas que las integran no perciban un señalamiento hacia ellas por condicionantes preconcebidos resulta clave a la hora de generar confianza y mostrar una mejor voluntad a participar en programas de prevención de la radicalización.

Anteriormente, ya se ha comentado la importancia de la participación activa de las instituciones en la implementación, coordinación y supervisión de los programas de prevención. Bajo esta implicación, y más allá de otras labores y funciones que también han sido citadas, se requiere como algo fundamental el dotar a las iniciativas a ponerse en marcha de un **presupuesto que se ajuste al trabajo que se pretende realizar**. Solo así se puede mostrar un serio compromiso por parte de la Administración más allá de un respaldo simbólico. Además, también es imperioso que el presupuesto cumpla con los plazos establecidos, para evitar que estas iniciativas queden suspendidas temporal o indefinidamente por la falta de fondos que financien la actividad en curso.

Como última recomendación, pero no menos importante, cabe señalar el valor añadido que tienen las propias **víctimas del terrorismo como educadoras** en materia de prevención de la radicalización violenta. Los testimonios, las voces y las vivencias de las víctimas del terrorismo presentan como una pieza fundamental que acompaña de forma armoniosa al trabajo realizado por especialistas, autoridades y resto de la sociedad civil en la desacreditación y rechazo del terrorismo. Pese a que todavía queda mucho trabajo por delante en este aspecto, España es con toda seguridad uno de los mayores referentes mundiales en lo que atañe a la visibilización de las víctimas del terrorismo, mostrándolas como ejemplo de convivencia pacífica y reconociendo la importancia que tiene la figura de la víctima. Es por todo ello que cada vez más iniciativas, especialmente aquellas del área educativa que tienen como objetivo último la prevención del radicalismo, cuentan en sus programas y actividades con la participación de las víctimas como eje vertebrador, dado que ellas, a través de su propia experiencia, se convierten en la mejor herramienta de prevención del radicalismo que tenemos como sociedad.

## CONCLUSIONES

---

El crecimiento del terrorismo de carácter yihadista y la difusión de su ideología extremista a nivel global durante los últimos años supone una de las mayores amenazas para la seguridad internacional. La rapidez con la que ha evolucionado el fenómeno y los nuevos desafíos que plantea ha obligado a que numerosos países hayan reestructurado sus estrategias y planes de lucha contra el terrorismo, introduciendo la prevención del radicalismo y del extremismo violento como uno de los nuevos pilares esenciales para hacer frente a la amenaza.

Bajo este nuevo paradigma se ha dado una proliferación de políticas, estrategias, planes, programas e iniciativas que tienen como denominador común prevenir el radicalismo violento desde diferentes perspectivas y metodologías de trabajo. El resultado de todo ello ha sido la implementación de una gran diversidad de proyectos que varía en cuanto al espacio de aplicación, las herramientas utilizadas, los actores implicados, los beneficiarios de los mismos o el proceso de evaluación de los resultados. Así ha quedado de manifiesto en la investigación realizada, la cual ha tenido como objetivo analizar diferentes proyectos implementados en materia de prevención del radicalismo tanto en países europeos próximos a la órbita de España como también en aquellas partes del mundo en las que el terrorismo yihadista tiene un mayor impacto.

Una vez evaluada más de una treintena de proyectos, entre los que se incluyen desde estrategias nacionales hasta programas de aplicación local en materia de prevención del radicalismo, se está en condición de ofrecer una serie de conclusiones que pueden resultar de interés de cara a establecer una hoja de ruta para la implementación de futuras iniciativas.

En primer lugar, es preciso destacar la necesidad de que los países implicados en materia de prevención del radicalismo elaboren un marco base a modo de estrategias o planes nacionales a partir de los cuales se puedan planificar y adecuar de forma específica los diferentes proyectos a escala regional y local. Una vez valorados los programas descritos en la investigación, se recomienda que la aplicación de estas iniciativas se realice desde una aproximación lo más localista posible, contando fundamentalmente con la participación de figuras de la sociedad civil que muestren cercanía y confianza hacia las comunidades y beneficiarios de estos programas. También es imprescindible la colaboración activa de la Administración y las autoridades de gobierno, las cuales deben monitorizar y supervisar los resultados de los proyectos implementados, así como ofrecer los recursos que sean precisos a lo largo de todo su desarrollo. Todo ello sin proyectar o delegar parte de su responsabilidad en otros actores de la sociedad civil. En este sentido, hay que tener en cuenta que, siempre que haya una buena

coordinación, cuantos más actores de diferente ámbito y áreas profesionales participen en la realización de proyectos de prevención, más amplia, holística e integral será la visión desde la que se abordará la problemática. Asimismo, y al contrario de lo que ocurre con la lucha antiterrorista tradicional, el enfoque securitario a aplicar en materia de prevención del radicalismo debe tener un perfil más bajo, con el objetivo de que las personas receptoras de estos programas no perciban un sentimiento de discriminación o estigmatización que pueda ser resultado de la permanente vigilancia policial y del señalamiento social.

Por otro lado, uno de los errores más comunes que se ha encontrado a la hora de realizar la investigación es que la mayoría de los programas realizados no han presentado de inicio unos objetivos tangibles ni han contado con un sistema o una herramienta que haya permitido realizar una evaluación de los resultados obtenidos. Muchos de ellos tampoco han mostrado la transparencia necesaria como para dar a conocer el impacto que han tenido la implementación de sus proyectos sobre las personas o comunidades que han participado en ellos. Por este motivo, se considera fundamental que los próximos proyectos a desarrollar en materia de prevención cuenten de entrada con una base metodológica en la que se tenga en cuenta la necesidad de desarrollar mecanismos de evaluación de los resultados. Y a ser posible, que dicha evaluación sea realizada por una agencia u organismo externo para que quede garantizada la objetividad de la valoración. Solo así se podrá medir tanto en términos cuantitativos como cualitativos la eficacia de los programas implementados, a la vez que permitirá conocer qué aspectos es necesario mejorar y cómo hacerlo de cara al futuro.

Por último, algunas de las iniciativas estudiadas han reflejado el beneficio que tiene el contar con testimonios de víctimas del terrorismo en los programas de prevención del radicalismo, especialmente aquellos que mantienen un enfoque educativo orientado hacia los más jóvenes. El papel de la víctima formadora a través de su testimonio, conocimiento y experiencia puede jugar un papel importante tanto para que las futuras generaciones rechacen la violencia como para que el resto de la sociedad no olvide el dolor que el terrorismo puede llegar a provocar.



## BIBLIOGRAFÍA

---

ACHESON, Ian (2023): *Why does the Prevent counter-terrorism strategy ignore Northern Ireland?*, Cap. X.

AERTS, Seb (2019): *Radicalisation and violent extremism*, European Crime Prevention Monitor 2019/1, European Crime Prevention Network.

ASTA, Diego (28 de julio de 2017): «Francia cierra su único centro de desradicalización, abierto en 2016». *La Vanguardia*.

AYUSO, Silvia (2018): «Francia replantea su combate contra la radicalización yihadista tras dos intentos fracasados». *El País*.

BAKER-BEALL, Christopher, HEATH-KELLY, Charlotte y JARVIS, Lee (eds.) (2015): *Counter Radicalisation. Critical Perspectives*. Abingdon y Nueva York: Routledge.

BALLESTEROS, Miguel Ángel (2010): «Lecciones identificadas en el conflicto de Irak». *Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos 10/2010*.

BARRETT, Richard (2014): *The Islamic State, The Soufan Group*.

BASRA, Rajan (2022): «Review of Evidence: Prison-based interventions targeting violent extremist detainees». *Cross-Border Conflict Evidence, Policy and Trends (XCEPT)*.

BOUREKBA, Moussa y MURO, Diego (2021): «¿Cambio de paradigma? Del antiterrorismo a la prevención del extremismo violento (PEV)». *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, n.º 128.

COMISIÓN EUROPEA (2017): *STRIVE: Lessons Learned*.

COOLSAET, Rik (2019): «Radicalisation: the origin and limits of a contested concept». En: N. Fadil, M. KONNING, Martijn y RAGAZZI, Francesco (eds.), *Radicalisation in Belgium and the Netherlands: Critical Perspectives on Violence and Security*. I.B. Tauris, 2019, p. 40.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2017): *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2021): *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2023): *Informe Anual de Seguridad Nacional 2022*, pp. 33-44.

DRESSER, P. (2019): «“Trust your instincts – act”. PREVENT police officers’ perspectives of counter-radicalisation reporting thresholds». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 12, n.º 4. p. 605-628.

FERNÁNDEZ DE MOSTEYRÍN, Laura y LIMÓN, Pedro (2017): «Paradigmas y prevención del terrorismo: una aproximación al Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta» (PEN-LCRV 2015). *Política y Sociedad*, vol. 54, n.º 3 (2017), pp. 805-827.

GALLORI, Nicoletta (2020): En REUGE, Elodie. (ed.), *White Book on CVEs. A Collection of Policy Papers*, MINDb4ACT.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2019): *Estrategia Nacional Contra el Terrorismo 2019*.

GUNARATNA, Rohan (2021): «Terrorist Rehabilitation and Community Engagement in Southeast Asia». En: MIZAN, M. y GUNARATNA, R. (eds.), *Terrorist Rehabilitation and Community Engagement in Malaysia and Southeast Asia*. Routledge.

HASSAN, Mohamed y AITLHADJ, Layla (2023): «How the Prevent review 'antagonises' its Muslim critics». *Middle East Eye*.

IGUALADA, Carlos (2018): «Los atentados yihadistas en 2017». En: JIMÉNEZ, María (coord.), *Anuario del terrorismo yihadista 2018*. Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo.

IGUALADA, Carlos (2022): «Terrorismo yihadista global. Evolución y dinámicas desarrolladas en 2021». En: IGUALADA, Carlos (coord.), *Anuario del terrorismo yihadista 2022*. Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo.

IGUALADA, Carlos (2023): «Terrorismo yihadista global. Tendencias, actores y escenarios en 2022». En: IGUALADA, Carlos. (coord.), *Anuario del terrorismo yihadista 2022*. Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo.

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (2020): *Preventing violent extremism in East Africa Lessons from Kenya, Somalia, Tanzania and Uganda*.

MARRET, Jean-Luc (2020): «The ‘making of’ P/CVE (On policy making and research symbiosis)». En: GARCÍA-CALVO, Carola, *Preventing violent extremism: Current trends and debates in Europe*, Mindb4Act.

MARTINI, Alice (2021): *The UN and counter-terrorism. Global Hegemonies, power and identities*. Abingdon: Routledge.

McBRIDE, Megan *et al.* (2022): «Evaluating Terrorist and Extremist Reintegration Programming: A Systematic Literature Review». *Journal for Deradicalization*, n.º 32.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2021): Proyecto de investigación sobre procesos de radicalización violenta.

MOYANO, Manuel *et al.* (2022): «Preventing violent extremism in youth through sports: An intervention from the 3N model». *Psychology of Sport & Exercise*, vol. 63.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2022): Mental health and psychosocial needs rapid assessment report.

PERESIN, Anita y CERVONE, Alberto (2015): «The western muhajirat of ISIS». *Studies in Conflict & Terrorism*, 38(7), 495-509.

PEREZ-GARCÍA, Daniel (2023): «El retorno de mujeres y menores europeos provenientes de campos de detención sirios: implicaciones humanitarias, riesgos securitarios y reintegración». En: IGUALADA, Carlos, *Anuario del terrorismo yihadista 2022*. Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2017): *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping point for Recruitment*.

RADICALISATION AWARENESS NETWORK (2021): *Ran study visit to South-East Asia*, Conclusion Paper.

RIOS, Raul (2020): «Belgium». En: REUGE, Elodie (ed.), *White Book on CVEs. A Collection of Policy Papers*, MINDb4ACT.

ROYAL UNITED SERVICES INSTITUTE (2020): *Strengthening Resilience to Violent Extremism (STRIVE) II Kenya*.

RODRÍGUEZ, Marta (2023): «En nombre del amor o en nombre de Dios: cómo el origen determina el papel de la mujer en Dáesh». *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo*, n.º 8, pp. 7-19.

SAFERWORLD (2020): *Thinking beyond 'countering violent extremism' in Somalia: local views on an international 'project'*.

SALFUL, Ahmad (2019): «Denmark's De-radicalisation Programme for Returning Foreign Terrorist Fighters». *Counter Terrorist Trends & Analyses*, vol.11, n.º 3, pp. 13-16.

SALTMAN, Erin y SMITH, Melanie (2015): «Till Martyrdom Do US Part? Gender and the ISIS Phenomenon». *Institute for Strategic Dialogue*.

SCHMID, Alex (2013): «Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review». *The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague* 4, n.º 2.

SPECKHARD, Anne (2008): «The emergence of female suicide terrorists». *Studies in Conflict and Terrorism*, 31(11), 995-1023.

UN PRESS (12 de febrero de 2023): *Iraq celebrates first International Day for the Prevention of Violent Extremism as and when Conducive to Terrorism*.

VERMEULEN, Floris (2014): «Suspect Communities–Targeting Violent Extremism at the Local Level: Policies of Engagement in Amsterdam, Berlin, and London». *Terrorism and Political Violence*, vol. 26, n.º 2, p. 286-306.

YUSA, Zam (2023): *Indonesian ex-terror convict and JI bombmaking instructor is now a PhD holder*, Sea Militancy.



# INFORME

DEL CENTRO MEMORIAL DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

---

1. ***La estrategia del miedo. ETA y la espiral del silencio en el País Vasco***  
Francisco J. Llera y Rafael Leonisio
2. ***La sociedad vasca ante la memoria de las víctimas y el final del terrorismo***
3. ***Las claves de la derrota de ETA***  
Florencio Domínguez
4. ***La yihad de Europa. Desarrollo e impacto del terrorismo yihadista en los países de la Unión Europea (1994-2017)***  
Luis de la Corte Ibáñez
5. ***ETA y otras bandas terroristas españolas en el archivo de la Stasi***  
Ibon Zubiaur
6. ***Muerte en Amara. La violencia del DRIL a la luz de Begoña Urroz***  
Gaizka Fernández Soldevilla y Manuel Aguilar Gutiérrez
7. ***ETA en la prensa internacional. Una aproximación al tratamiento del terrorismo en los diarios franceses, británicos y estadounidenses de referencia***  
Isabel C. Martínez
8. ***Notas sobre una investigación (para escribir Una tumba en el aire)***  
Adolfo García Ortega
9. ***Nueve testimonios sobre la radicalización yihadista: la perspectiva del núcleo familiar***  
María Jiménez Ramos
10. ***El terrorismo y las víctimas en la literatura en euskera***  
Joseba Arregi
11. ***Víctimas del terrorismo: las políticas de memoria en Europa***  
María Lozano Alía
12. ***Terroristas solitarios y comunidades en línea. La nueva amenaza de la extrema derecha violenta***  
Juan Avilés Farré y José Luis Rodríguez Jiménez
13. ***Terrorismo independentista en Galicia***  
Manuel Aguilar Gutiérrez

**14. *Dar testimonio. La voz de las víctimas del terrorismo en España***

Raúl López Romo y Alejandra Ibarra Aguirregabiria

**15. *Análisis cuantitativo de la investigación sobre terrorismo en España a través de las tesis doctorales***

Manuel Moyano Pacheco, Antonio González Molina; María Pilar Gutiérrez Arenas, Soraya Roncero Castro, Carlos Igualada Tolosa, Ana Aguilera Raga, Antonia Ramírez García, Roberto Muelas Lobato











CENTRO  
MEMORIAL  
DE LAS VÍCTIMAS  
DEL TERRORISMO