

notes

internacionals

CIDOB

206
NOVEMBRE
2018

DECÀLEG PER A UNA POLÍTICA LOCAL DE PREVENCIÓ DE L'EXTREMISME VIOLENT*

Didac Amat i Puigsech, investigador, CIDOB

Moussa Bourekba, investigador, CIDOB

Blanca Garcés Mascareñas, investigadora sènior CIDOB

*Aquesta Nota és fruit de les reflexions conjuntes realitzades en el marc de l'"Informe sobre polítiques de prevenció de l'extremisme violent. Experiències locals des d'una perspectiva europea" (2018), realitzat per CIDOB a petició de l'Ajuntament de Barcelona. Agraïm els comentaris de Carme Colomina, Jordi Moreras i Diego Muro.

155.000 morts. Aquesta és la xifra estimada de víctimes per atacs terroristes al món en el segle XXI (*Institute for Peace and Economics*, 2017; 15). Només el 4% d'aquestes víctimes són en països occidentals i, malgrat tot, el terrorisme és una de les principals preocupacions dels ciutadans europeus. Les possibilitats de morir en un atemptat són gairebé insignificants, però la por al terrorisme és creixent. Els atemptats de Madrid (2004), Londres (2005), Oslo (2011), París (2015), Brussel·les (2016), Niça (2016), Berlín (2016), Manchester (2017) i Barcelona (2017), entre d'altres, no han fet sinó augmentar aquesta sensació de por i inseguretat.

Davant d'aquests atacs, la resposta ha sigut doble. La primera, i més immediata, és política. En el seu llibre de referència *Terrorism: how to respond* (2010), Richard English afirma que l'amenaça que representa el terrorisme per a la democràcia no és el perill de mort i destrucció, sempre limitat en comparació amb una guerra, sinó el perill de provocar respostes desafortunades i contraproductives per part dels estats. A molts països europeus, la vivència d'un atemptat terrorista ha portat a declarar o formalitzar ver-

balment la guerra: la guerra contra un enemic exterior -recordem l'operació militar sobre Raqqa després de l'atemptat a París de novembre del 2015-; però també la "guerra contra un enemic interior", per exemple declarant l'estat d'emergència i desplegant l'exèrcit pels carrers de grans ciutats.

A mig termini, la resposta a un atemptat terrorista tendeix a donar-se també en termes de polítiques públiques. Tal com assenyala un informe de Kundnani i Hayes (2018), les polítiques de lluita i prevenció de l'extremisme violent representen un dels desenvolupaments més significatius

en la política contraterrorista de l'última dècada. El que va començar com un compromís, en un primer moment retòric, d'alguns governs i agències internacionals s'ha convertit en un conjunt de polítiques i programes que, sota els mateixos termes ("terrorisme", "radicalització", "extremisme violent"), s'han anat desplegant arreu del món. Si bé són molt diferents, aquestes polítiques tenen en comú la combinació de mesures clarament de seguretat amb d'altres orientades a la prevenció de l'extremisme violent.

1. És fonamental consensuar definicions i establir objectius
2. S'ha de passar dels "grups de risc" als "factors de risc"
3. La prevenció no és detecció
4. No és un problema d'integració sinó d'inclusió diferenciada
5. Els joves han de ser un dels target de les polítiques de prevenció de l'extremisme violent (PEV)
6. La clau està en el teixit associatiu
7. S'ha d'anar de la contranarrativa a la construcció d'una alternativa
8. No s'ha d'oblidar la dimensió política internacional
9. Una política local de PEV passa sobretot per la coordinació
10. No hi ha política sense avaluacions periòdiques

L'aprovació del Pla d'Acció de Nacions Unides per Prevenir l'Extremisme Violent (2015) ha consolidat el pas de les polítiques antiterroristes convencionals a les polítiques que inclouen també la prevenció de l'extremisme violent (a partir d'ara referit com a PEV). Tot i que el Pla reconeix la necessitat d'actuar tant des d'una òptica global com a nivell nacional i local, han sigut les organitzacions internacionals i els estats els que han acabat desenvolupant polítiques de PEV amb un increment substancial dels pressupostos. Entre 2014 i 2020, el Fons de Seguretat Interior de la UE s'ha compromès a invertir-hi 1.000 milions d'euros (EPLO, 2016). El programa pel desenvolupament de les Nacions Unides ha aparaulat 95 milions entre 2017 i 2020 (UNDP, 2017). Es calcula que el Regne Unit gasta 45 milions de lliures anuals en aquests programes (BBC, 2017).

La relació i sovint confusió entre les polítiques antiterroristes convencionals, clarament de competència estatal, i les de prevenció de l'extremisme violent explica la timidesa de les ciu-

Només el 4% de les víctimes per atacs terroristes al món són en països occidentals i, malgrat tot, el terrorisme és una de les principals preocupacions dels ciutadans europeus

tats a l'hora de desplegar programes en aquest àmbit. Però, si bé ho explica, no ho justifica. Si entenem les polítiques de PEV com aquelles intervencions en la fase preventiva que tenen com objectiu principal abordar les causes que faciliten el sorgiment de l'extremisme violent o enfortir els factors que en dificulten la seva aparició, les ciutats no poden ser sinó actors fonamentals (Muro, 2017). Perquè si bé l'extremisme violent és un fenomen global, es manifesta a nivell local. Perquè l'extremisme violent s'alimenta també de problemes relacionats amb la convivència. Perquè els ajuntaments són les administracions més pròximes a la ciutadania i, en conseqüència, les que coneixen millor els carrers i barris de la ciutat. I perquè els professionals més directament implicats (des del treball social, la sanitat, l'educació, el lleure o la cultura), que a més són els que compten amb major confiança per part de la ciutadania, treballen en l'àmbit local. Però com hauria de ser una política local de PEV? Què sabem de l'extremisme violent i de les polítiques de PEV desplegades fins ara de cara a repensar la prevenció des de l'àmbit local? Aquest decàleg recull el que creiem haurien de ser els principis fonamentals de tota política local de PEV.

1. És fonamental consensuar definicions i establir objectius

Les definicions i objectius de tota política pública no són pura retòrica o seccions preliminars a un llistat de mesures amb un pressupost relacionat. Si es defineix l'extremisme violent exclusivament com un problema de seguretat, la resposta es farà eminentment des de la vigilància i el control. Si posem l'èmfasi en els processos de radicalització i en els individus susceptibles d'iniciar-los, l'objectiu d'una política de PEV serà la detecció i intervenció sobre aquells

individus en una fase prèvia o inicial d'aquest procés. Per contra, si ens centrem sobretot en les causes i entenem els processos de radicalització des de la seva dimensió social més que no individual, una política de PEV passa necessàriament per reforçar l'eficàcia de les polítiques socials, contra la discriminació i l'exclusió i per la convivència. Cada definició doncs implica una política diferent. Partint de la base que una política de PEV hauria de tenir en compte cadascuna d'aquestes dimensions, i per tant cadascun d'aquests nivells d'intervenció, els objectius d'una política local de PEV haurien de passar per la prevenció més que la detecció, per les causes socials més que les trajectòries individuals. Abordar les causes per prevenir els processos de radicalització implica no només combatre els *factors de risc*, com ara la discriminació, el racisme, l'exclusió social o els discursos de l'odi, sinó també enfortir els elements que dificulten la seva aparició, és a dir, els *factors de promoció*, com la construcció d'un *nosaltres* inclusiu, el reforç del teixit associatiu de la ciutat o la promoció de vincles entre la ciutadania (Sieckelinck i Gielen, 2018: 4).

2. S'ha de passar dels "grups de risc" als "factors de risc"

Com que l'acte violent es considera determinant a l'hora d'analitzar la trajectòria d'un individu cap a l'extremisme violent, el procés de radicalització tendeix a reconstruir-se a posteriori: per a cada individu, analitzem el seu recorregut biogràfic per determinar les causes que l'han portat a l'acte violent. A partir d'aquí s'identifiquen una sèrie d'elements recurrents (origen migrant, pas previ per la delinqüència i/o la presó, marginalitat, etc.) que tendim a convertir en causes. És aquí on opera la il·lusió retrospectiva (Guibet Lafaye, 2017: 12): definim com a causes elements que, en el millor dels casos, són correlacions. Aquest enfocament ens pot abocar erròniament a cartografiar àrees i poblacions en risc a partir d'indicadors i estadístiques macro (taxa d'atur, presència d'immigrants, barris marginals, número de mesquites, etc.). En el cas de l'extremisme violent de tipus salafista gihadista, aquestes correlacions assenyalen dos factors en particular: l'islam, ja que tots els salafistes gihadistes es consideren a si mateixos musulmans, i l'origen, ja que la majoria d'atacs reivindicats per organitzacions gihadistes a Europa en els últims anys han estat comesos per persones majoritàriament d'origen magrebí. La qüestió és si aquests factors expliquen per si sols els processos de radicalització o són elements decisius per explicar determinades trajectòries personals (discriminació, marginalitat, exclusió social, etc.). Si acceptem això últim, la pregunta aleshores seria per què, amb les mateixes característiques religioses i/o ètniques, només una extrema minoria d'individus es radicalitza. En termes de polítiques locals de PEV, això ens porta a dues conclusions: primer, una política de PEV ha d'evitar l'estigmatització que suposa convertir determinades correlacions en causes i determinades causes en indicadors que identifiquin grups de risc; i segon, una política de PEV ha d'incidir sobre aquells factors que expliquen la radicalització d'uns i no d'altres, lluitant contra els factors desencadenants i promovent aquells que poden ajudar a prevenir-los.

3. La prevenció no és detecció

Les polítiques de prevenció i detecció de l'extremisme violent no són el mateix, si bé estan interrelacionades i demanen necessàriament de col·laboració mútua. A diferència de la detecció, la prevenció té com objectiu combatre les causes i treballar sobre els entorns que faciliten l'aparició de l'extremisme violent, no l'extremisme violent en sí. Tal com han posat de manifest els crítics del programa de prevenció PREVENT al Regne Unit (Kundnani i Ben Hayes, 2018), quan la detecció forma part de la prevenció es corre el risc de convertir els agents de prevenció en agents de vigilància i, així, fomentar un clima de sospita generalitzada que generi més desconfiança i, per tant, posi en perill la pròpia prevenció. En tant que polítiques amb objectius diferents, prevenció i detecció han d'estar en mans d'administracions o àmbits de l'administració diferents. Una política de prevenció en mans dels cossos de seguretat significaria inevitablement la perversió de la seva naturalesa, convertint la prevenció en un instrument de detecció. Ara bé, la relació i coordinació entre prevenció i detecció és fonamental: sense la col·laboració de les forces de seguretat no és possible cartografiar els processos de radicalització violenta ni dissenyar, per tant, polítiques de prevenció; sense la col·laboració dels serveis socials o qualsevol professional en contacte amb persones radicalitzades, la política de detecció seria pura ficció. En conseqüència, s'han de pensar estructures de coordinació multinivell i multiactors que respectin la naturalesa i autonomia de cada àmbit així com de les diferents administracions implicades.

4. No és un problema d'integració sinó d'inclusió diferenciada

Des dels mitjans de comunicació sovint se subratlla l'origen estranger dels terroristes o, en sentit contrari, es presenta amb estranyesa el seu grau d'integració. A França, per exemple, els atemptats han tendit a presentar-se com un atac directe perpetuat des de dins per part d'aquells que rebutgen els valors fundacionals de la República (Kempel, 2017). A Catalunya, després del 17A, s'ha recordat una i altra vegada que els terroristes de Ripoll estaven perfectament integrats (Bourekba, 2017). En el cas de l'extremisme gihadista, la radicalització violenta no és l'expressió d'una cultura musulmana tradicional sinó la conseqüència de la desculturalització de l'islam (Roy, 2016). Sense formar part plenament del món cultural dels seus pares, les anomenades segones generacions tampoc acaben de ser del tot acceptades com a membres de ple dret de les societats on han crescut. Aquí és on radica el problema. Tal com senyala Jordi Moreras (2015: 2), "els fills d'immigrants ja no actuen com a fills d'immigrants", les seves expectatives són similars a les d'altres ciutadans europeus mentre que la realitat amb la que es troben no sempre es correspon. És el que la literatura acadèmica anomena sentiment de "deprivació relativa". Per combatre la inclusió diferenciada que genera aquest sentiment són necessàries més polítiques que facilitin la mobilitat social i l'accés als drets fonamentals per

al conjunt de la ciutadania. També és imprescindible crear identitats més inclusives, lluny de les dicotomies *nosaltres/ells*. En l'àmbit local, s'han de promoure les identitats de ciutat – un *nosaltres* local – en el qual tots i totes, des de les múltiples diversitats, se'n puguin sentir part.

5. Els joves han de ser un dels target de les polítiques de PEV

Els extremistes gihadistes són cada vegada més joves, adolescents o post-adolescents (Atran i Nafees 2016). D'aquí que sovint s'argumenti que la radicalització violenta és un fenomen més generacional que religiós, que les causes i processos desencadenants s'apropen més als tirotejos del tipus Columbine als instituts dels Estats Units que a les dinàmiques pròpies d'ISIS (Galdón, 2017). Dawson (2017) però especifica que hi ha tres factors que distingeixen un individu radicalitzat "d'altres joves rebels i confosos": 1)

L'extremisme violent és un fenomen global que es manifesta a nivell local

la recerca d'un significat vital per a compensar les humiliacions reals i les percebudes; 2) la preocupació per les qüestions morals; i 3) una forta orientació cap a l'acció, l'aventura i el risc. En el context francès i en relació a l'extremisme gihadista, Olivier Roy (2015) parla d'una revolta de joves de la segona generació (ni de la primera ni de la tercera) que rebutjarien tant la cultura dels seus pares com la d'Occident i que es reconstruirien a si mateixos a través de les normes rigoristes de l'islam salafista. En una direcció similar, Alain Bertho (2016) parla de generació "post-històrica" (sense futur i sense esperança) que veuria en la "gihad"¹ la possibilitat d'una revolució última. En totes les aproximacions, amb matisos i perspectives diferents, el factor generacional és fonamental. D'aquí que una política local de PEV hagi d'abordar el fenomen de l'extremisme violent també des d'aquesta vessant. Això implica fer-ho des de la *prevenció primària*, amb unes polítiques educatives i de joventut que fomentin la diversitat, la promoció de valors democràtics i de capacitat crítica, i el reforç del teixit associatiu entre els joves; però també des de la *prevenció secundària*, desenvolupant programes específics per aquells grups de joves identificats com a vulnerables, per exemple amb programes de mentoratge i peer-to-peer.

6. La clau està en el teixit associatiu

Segons Putnam (1995: 3), a major densitat associativa, més nivell de confiança entre els ciutadans i més possibilitats que els individus se sentin part del col·lectiu o, utilitzant

1. Des de les primeres interpretacions dels textos sagrats fins al dia d'avui, aquest terme és polisèmic. Els seus diversos significats estan vinculats a les nocions de justícia, "esforç" (en sentit espiritual), lluita o equitat. Malgrat tot, els teòrics i les corrents a les que ens referim en aquest estudi es refereixen a una altra accepció del terme: la gihad com a "guerra", una accepció popularitzada pels discursos polítics i pels mitjans de comunicació a partir de l'11-S.

les seves pròpies paraules, que el *jo* es desenvolupi com a part del *nosaltres*. Des d'aquesta premissa, promoure el teixit associatiu de la ciutat hauria de ser un dels objectius fonamentals de tota política local de PEV. No només pels seus efectes de prevenció sobre els processos de radicalització, també per contribuir a una major cohesió social i a més resiliència en contextos de conflicte latent o manifest. Però, més teixit associatiu no només vol dir més associacions sinó també més relació entre elles. Més capital social no implica necessàriament menys discriminació. Del que es tracta és de construir ponts entre ciutadans d'orígens, creences i posicions socio-econòmiques diferents, per tant, no només a l'interior de cada associació o grup (*bounding social capital*) sinó també i sobretot entre associacions o grups (*bridging social capital*) (ibid: 10). En termes de polítiques públiques, això implica reforçar el teixit associatiu

Una política local de PEV hauria de passar per la prevenció més que la detecció, per les causes socials més que les trajectòries individuals

donant suport a les diferents iniciatives i obrint els espais de la ciutat a aquells grups menys visibles o més aïllats, però també contribuir a obrir espais de diàleg i interrelació entre associacions i individus de mons socials i culturals diversos. Les polítiques interculturals ja van en aquesta direcció. Del que es tracta és que ho facin de forma coordinada amb les polítiques de PEV.

7. S'ha d'anar de la contranarrativa a la construcció d'una alternativa

En el context dels programes de PEV, s'han destinat importants quantitats de diners a la promoció de contradiscursos (Kundnani i Ben Hayes, 2018). El punt de partida – discutible i àmpliament discutit (McCauley i Moskalkenko, 2017) – és que la ideologia juga un paper fonamental en els processos de radicalització violenta i que, per tant, combatre-la és combatre'ls. Si bé és cert que les ideologies constitueixen el marc cognitiu que justifica *in fine* l'ús de la violència, un èmfasi excessiu en el discurs i les contranarratives (com ha passat al Regne Unit, França o als Estats Units) corre el risc de deixar en l'oblit aquells factors que alimenten la vulnerabilitat i la predisposició a la radicalització. A més, tal com va posar de manifest Scott Atran (2015) en el seu discurs davant del Consell de Seguretat de les Nacions Unides, els contradiscursos poden desmitificar i desacreditar les organitzacions terroristes sense proposar un horitzó alternatiu. En aquest sentit, una política de PEV hauria d'intentar anar més enllà, construint un projecte alternatiu que inclogui el conjunt dels ciutadans i proporcionari aquells elements d'atracció que avui garanteixen les organitzacions extremistes violentes (sentiment de pertinença i/o de comunitat, projecte vital, etc.). Aquesta retòrica només pot ser efectiva si va acompanyada de polítiques socials que abordin els factors de risc i de promoció. Sense això, la diferència entre discurs i realitat no pot fer sinó agreujar el problema.

8. No s'ha d'oblidar la dimensió política internacional

Tot i que es manifesta sobretot a nivell local, l'extremisme violent és indeslligable de la política internacional. El seu èxit prové justament de la seva capacitat de vincular problemes domèstics (discriminació, exclusió, injustícia) amb conflictes o dinàmiques internacionals. El que s'anomena *homegrown terrorism* també s'ha explicat com a resultat de la conjunció entre vivències personals d'injustícia (tant a nivell individual com col·lectiu) i altres formes d'injustícia en escenaris de conflicte (per exemple, Palestina, Síria, Iraq o Iemen) (McCauley i Moskalkenko, 2017). Tot i que les ciutats no tenen competències en matèria de política internacional, una política de PEV no pot oblidar aquesta dimensió política de la radicalització. Això implica que els actors locals 1) comprenguin la naturalesa política i global de les narracions (narratives) proposades per organitzacions extremistes violentes; 2) analitzin les repercussions dels conflictes internacionals sobre les percepcions/sensibilitats de certes comunitats locals, sense tampoc oblidar la distinció entre el posicionament polític i el fenomen de radicalització violenta; i 3) en la mesura del possible, es posicionin (en termes de discurs) i actuïn (a través de les seves polítiques de cooperació i aliança amb altres ciutats) a favor de condicions de justícia global, que en última instància estan a l'origen d'aquests conflictes internacionals.

9. Una política local de PEV passa sobretot per la coordinació

Algunes ciutats europees han desenvolupat plans de PEV. En alguns casos, la definició de polítiques locals ha acompanyat o fins i tot precedit els plans nacionals. És el cas d'Amsterdam i Copenhaguen. En d'altres casos, les ciutats i els diferents actors de l'àmbit local s'han convertit en braços executors de les polítiques nacionals. Gran Bretanya i França en són l'exemple. També hi ha ciutats que s'han resistit a formular explícitament plans o polítiques de PEV. L'argument és no sobredimensionar el problema i, en el cas de la prevenció secundària, evitar un efecte estigmatitzador sobre els col·lectius identificats com a més vulnerables. Més enllà de si les ciutats desenvolupen un pla específic, el que resulta fonamental per a una veritable política de PEV són les estructures de coordinació, que han de funcionar a tres nivells: *intra-municipal*, entre les diferents regidories, agències i serveis dins de l'ajuntament; *local*, amb el conjunt d'entitats socials i de la societat civil que treballen en l'àmbit social i cultural de la ciutat, i que d'alguna manera participen de les mesures de prevenció; i *multi-nivell*, a nivell nacional i regional però també entre les diferents àrees competents en la matèria (interior, justícia, cossos de seguretat, educació, serveis socials, joventut) i entre les diferents administracions locals (a través de les federacions de municipis). Aquestes estructures de coordinació són fonamentals per consensuar definicions i establir els objectius del que hauria de ser una política de PEV. També per establir sinèrgies entre els diferents programes i departaments, reforçar les polítiques ja existents des d'una perspectiva de PEV, compartir informació sobre els processos

de radicalització a la ciutat (sempre canviant per la seva naturalesa dinàmica) i avaluar i revisar les polítiques en aquest àmbit.

10. No hi ha política sense avaluacions periòdiques

Tota política pública necessita ser avaluada de forma contínua. Només així es pot tancar el cicle del procés de *policy-making*, que comença amb la definició i implementació d'una política i acaba amb la seva avaluació i redefinició. En l'àmbit de les polítiques de PEV, aquesta avaluació i revisió és més necessària que mai. Tot i que han passat a ser una prioritat de molts governs (amb nous programes i més finançament públic), poques vegades s'ha fet una anàlisi sistemàtica dels seus efectes i, per tant, de la validesa de les seves premisses. No és, però, una tasca menor. Per un costat, quan no s'especifiquen uns objectius clars és difícil valorar-ne l'impacte. Per l'altre, tota política de prevenció és sempre difícil d'avaluar ja que l'objectiu final és prevenir i, per tant, l'èxit passa per evitar allò que podria haver passat. Dit d'una altra manera, el problema és provar la relació causal entre una política i un no-acte (Koehler, 2017). Precisament per aquesta dificultat afegida, cal un esforç major. Cal definir clarament quins són els objectius d'una política de PEV i quins els factors a prevenir. Aquí l'èmfasi no hauria de ser tant fins a quin punt s'ha aconseguit la prevenció sinó si s'ha intervingut sobre les causes o factors desencadenants. També és necessari un esforç major a l'hora d'involucrar els diferents actors (administracions públiques, professionals, entitats socials, etc.) en l'anàlisi, avaluació i revisió de les polítiques de PEV. El treball conjunt amb els experts i investigadors és fonamental. Sense base empírica, es corre el perill de fer polítiques a partir d'assumpcions i malestars que no sempre es corresponen al problema que es vol abordar.

Bibliografia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les polítiques de prevenció i detecció de l'extremisme violent no són el mateix, si bé estan interrelacionades i demanen necessàriament de col·laboració mútua