COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.9.2005
COM(2005) 313 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la

captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta

1. Introducción

La "radicalización violenta" es el fenómeno en virtud del cual las personas se adhieren a opiniones, puntos de vista e ideas que pueden conducirles a cometer actos terroristas, tal como se definen en el artículo 1 de la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo[1]. Los recientes atentados terroristas de julio de 2005 en Londres y de marzo de 2004 en Madrid han reforzado el carácter prioritario del enfoque de la radicalización violenta como parte de un planteamiento global de los aspectos preventivos de la lucha contra el terrorismo.

La lucha contra el terrorismo, en todas sus formas e independientemente de los objetivos o "ideales" que proclama defender, es también una lucha ideológica porque el terrorismo es capaz de pervertir los principios fundadores de la Unión Europa. A lo largo de su historia, Europa ha conocido diferentes tipos de terrorismo, pero la amenaza actual procede de un terrorismo basado en una interpretación excesiva del Islam. Ahora bien, muchas de las motivaciones de la radicalización violenta y de los remedios tratados en la presente Comunicación son también válidos para todas las formas de radicalización violenta, ya sean de carácter nacionalista, anarquista, separatista, de extrema derecha o de extrema izquierda.

La Unión Europea rechaza la violencia y el odio, y no tolerará nunca el racismo ni la xenofobia en ninguna de sus formas ni contra ninguna religión o grupo étnico[2]. Tal como se declara en la Carta de los derechos fundamentales[3], la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Es importante mantener un equilibrio esencial entre los diferentes derechos fundamentales en este ámbito, especialmente entre, por una parte, el derecho a la vida y, por otra, el derecho a la libertad de expresión y la intimidad. Europa debe seguir defendiendo los derechos humanos y el Estado de Derecho, y rechazar cualquier forma de relativismo en lo que respecta a los derechos fundamentales. El terrorismo constituye una de las violaciones más graves de los derechos fundamentales y cualquier argumento que pretenda justificar determinadas prácticas violentas como una manifestación de la diversidad, debe ser rechazado sin reservas.

En los últimos años ha crecido el interés por el asunto. Generalmente, se reconoce que se trata de una cuestión muy compleja que no admite respuestas fáciles y debe tratarse con cautela, discreción y en profundidad. En la presente Comunicación, la Comisión informa de sus trabajos en curso en la materia y propone posibles formas más eficaces de canalizar el trabajo en

---

[1] Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo. El artículo 1 establece que todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados relacionados con nueve delitos específicamente tipificados y definidos como delitos por los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.

[2] Artículo 13 del Tratado de la Unión Europea, Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180, 19.7.2000, p.22), y Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303, 2.12.2000, p. 303).

[3] Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, 2000 – DO C 364, 7.12.2000.

diversos sectores de su competencia para abordar el asunto. El anexo de la Comunicación contiene un análisis preliminar de los posibles factores que contribuyen a la radicalización violenta y a la captación de terroristas. Obviamente, es necesario profundizar más en la investigación y el análisis del fenómeno.

Tal como requería específicamente el Programa de La Haya[4], el presente documento es la contribución inicial de la Comisión al desarrollo de una estrategia de la UE a largo plazo (cuya presentación por el Consejo está prevista para finales de 2005) para abordar los factores que contribuyen a la radicalización y la captación de terroristas. Las medidas y recomendaciones presentadas en el presente documento son una combinación de medidas suaves (por ejemplo, los intercambios culturales entre jóvenes) y duras (por ejemplo, la prohibición de emisiones por satélite de incitación al terrorismo), que deben considerarse complementarias y en apoyo de los esfuerzos nacionales en curso. La Comisión considera, no obstante, que la UE, con su gama de políticas en diversos sectores que podría utilizarse para abordar la radicalización violenta, está en condiciones de reunir y difundir a nivel europeo los conocimientos adecuados que han adquirido los Estados miembros al tratar este problema.

El presente documento no pretende abordar las iniciativas en materia de Derecho penal basadas en el título VI del Tratado de la Unión Europea que ya existen como, por ejemplo, la Decisión marco sobre el terrorismo, ya adoptada, o la propuesta de Decisión marco sobre el racismo y la xenofobia, en fase de debate. Esta propuesta, cuya adopción urgente por el Consejo ha sido solicitada por la Comisión, pretende garantizar que el comportamiento intencional relacionado con actos racistas o xenófobos, incluida la incitación a la violencia o al odio, los insultos públicos, la justificación del racismo y la xenofobia y la participación en grupos racistas o xenófobos, sean tipificados como delitos penales en los Estados miembros[5].

2. Refuerzo de las políticas comunitarias para abordar la radicalización violenta

La Comisión considera que el desarrollo y la aplicación de una estrategia europea sobre la radicalización violenta exige, necesariamente, un esfuerzo permanente, y que las medidas que se proponen, tanto a corto como a largo plazo, en la presente Comunicación, no pretenden ser de carácter exhaustivo. En el futuro podrán proponerse otras medidas, a la luz de un mejor conocimiento de la cuestión.

Los sectores esenciales en los que hay que actuar inmediatamente son: los medios de radiodifusión, Internet, la educación, la participación de los jóvenes, el empleo, las cuestiones de integración y exclusión social, la igualdad de oportunidades y no discriminación, y el diálogo intercultural. Además, para aumentar el conocimiento del problema, la Comisión apoyará un análisis más completo de la radicalización violenta que constituirá la base para una mejor elaboración de las políticas en el futuro. Por último, las relaciones exteriores constituyen un elemento de la futura estrategia de la UE en este ámbito que es de crucial importancia para abordar el problema.

2.1. Medios de radiodifusión

En consonancia con la Decisión de la Comisión de financiación de su primer proyecto piloto de

---

[4] "Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE", apoyado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004.

[5] Propuesta de Decisión-Marco del Consejo relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia - COM(2001) 664; DO C 75 E, de 26.3.2002.

lucha contra el terrorismo[6], adoptada recientemente, la Comisión está planeando organizar en el futuro próximo una conferencia sobre el papel de los medios de comunicación en relación con la radicalización violenta y el terrorismo.

El Derecho comunitario prohíbe la incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad en la radiodifusión[7]. Esto afecta a los programas de terceros países (principalmente, a la televisión por satélite) que utilicen una frecuencia, la capacidad de un satélite o un enlace ascendente perteneciente a un Estado miembro[8]. Los Estados miembros son responsables de la aplicación de estas normas, y la reciente prohibición de retransmitir cadenas como Al-Manar o Sahar-1 en Europa[9] muestra que estas normas se están aplicando de manera satisfactoria.

A propuesta de la Comisión, los presidentes de los organismos nacionales de regulación del sector de la radiodifusión se reunieron por primera vez en marzo de 2005 para dar un impulso europeo a la lucha contra la incitación al odio en la radiodifusión. Acordaron medidas concretas para intensificar su cooperación, que recibirán el apoyo de la Comisión. Acordaron intercambiar información de forma recíproca e inmediata, especialmente a través de la creación de un grupo de trabajo y de un foro de Internet restringido.

2.2. Internet

La incitación a cometer actos terroristas es un delito, con arreglo a la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo. La utilización de Internet para incitar a la gente a la radicalización violenta o como un medio de captación de terroristas es extremadamente preocupante, dado el alcance global, el funcionamiento en tiempo real y la eficacia de Internet.

El objetivo de suprimir la propaganda terrorista de Internet se ha tenido debidamente en cuenta en la Directiva sobre el comercio electrónico[10]. El artículo 3, apartados 4 - 6, se refiere a la posibilidad de adoptar medidas adecuadas contra la radicalización violenta y la captación de terroristas a través de Internet. Esta disposición prevé excepciones en cada caso a la cláusula del mercado interior que los Estados miembros pueden utilizar para adoptar medidas, tales como sanciones o medidas preventivas, para limitar la prestación de un servicio online concreto desde otro Estado miembro cuando es necesario proteger determinados intereses públicos como la prevención, investigación, detección y procesamiento de los delitos penales, incluida la protección de los menores y la lucha contra la incitación al odio por motivo de raza, sexo, religión o nacionalidad, y los atentados contra la dignidad de las personas individuales. En consecuencia, podrán adoptarse medidas contra los servicios prestados ilegalmente en el

---

6 La Decisión de la Comisión de financiación del proyecto piloto sobre "Lucha contra el terrorismo", adoptada el 15 de septiembre de 2005, especifica la forma en que la Comisión se propone destinar un presupuesto de 7 millones de euros a su lucha contra el terrorismo.

7 Artículo 22a de la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (Directiva de la televisión sin fronteras).

8 Artículo 2, apartado 4, de la Directiva "televisión sin fronteras".

9 Está prohibida la retransmisión de Al-Manar en todos los Estados miembros de la UE que tienen capacidad de difusión por satélite, como es el caso de Francia (Eutelsat), los Países Bajos (NSS) y España (Hispasat).

10 Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) - DO L 178, 17.7.2000, p. 1.

contexto del terrorismo[11]. El artículo 15, apartado 2, de la Directiva, permite a los Estados miembros imponer a los prestadores de servicios de la sociedad de la información la obligación de informar inmediatamente a las autoridades competentes sobre las actividades ilegales realizadas o la información suministrada por los destinatarios de sus servicios.

Además, todos los Estados miembros tienen la obligación de garantizar el control eficaz de los operadores establecidos en su territorio y de adoptar, con arreglo al Derecho comunitario, las medidas necesarias para prevenir las actividades delictivas. La utilización de Internet en relación con la radicalización violenta se debatirá también en el marco de la reunión del Grupo de expertos sobre el comercio electrónico prevista para noviembre de 2005.

Más importante todavía es que los Estados miembros están autorizados a exigir a los prestadores de servicios de acceso y de (mera) transmisión[12], así como a los prestadores de servicios de memoria tampón (caching)[13] y de almacenamiento de datos[14], que pongan fin a la infracción o que la prevengan[15]. Los órganos jurisdiccionales y administrativos nacionales pueden adoptar medidas preventivas que exijan la retirada de información ilegal o que impidan el acceso a ésta. Por otra parte, en algunos Estados miembros, algunos órganos o fuerzas policiales han elaborado listas negras con arreglo a criterios claramente establecidos por ley que definen los contenidos ilegales, a fin de asistir a los prestadores de servicios de Internet (PSI) en la identificación de sitios que contienen contenidos ilegales (como pornografía infantil o contenidos racistas). Los PSI están utilizando estas listas de forma voluntaria. Este tipo de práctica de autorregulación es un ejemplo que podría extenderse a la prevención de la radicalización violenta y que los Estados miembros podrían transmitirse entre sí.

La Comisión anima a los Estados miembros a utilizar estas disposiciones de habilitación contenidas en la Directiva de la forma más eficaz para abordar la radicalización violenta en Europa. Dada la importancia de mantener el delicado equilibrio de la presente Directiva con los principios del mercado interior, es de crucial importancia que se produzca un intercambio de buenas prácticas y conocimientos en este sector. La Comisión desea reunir las prácticas de los Estados miembros y examinar la necesidad de adoptar un documento de orientación.

2.3. Educación, participación de los jóvenes y ciudadanía europea activa

Los programas dirigidos a los jóvenes en edad de formación, que es la fase en que son más vulnerables y pueden ser presa de ideas radicales y violentas, pueden dar muy buenos resultados. Fomentar la tolerancia y la diversidad cultural puede contribuir a detener el desarrollo de las mentalidades radicales violentas.

Uno de los objetivos del programa “Juventud” es “mejorar la comprensión de la diversidad cultural de Europa y de sus valores comunes fundamentales, contribuyendo así a fomentar el respeto de los derechos humanos y a combatir el racismo, el antisemitismo y la xenofobia". La Comisión Europea garantiza la inclusión periódica de estos temas en las convocatorias de

---

[11] Comunicación al Consejo, el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo sobre la aplicación a los servicios financieros, del artículo 3, apartados 4 a 6, de la Directiva sobre el comercio electrónico - COM(2003) 259.

[12] Intermediarios definidos en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre el comercio electrónico (mera transmisión).

[13] Intermediarios definidos en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre el comercio electrónico.

[14] Intermediarios definidos en el artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre el comercio electrónico.

[15] Artículo 12, apartado 3, artículo 13, apartado 2 y artículo 14, apartado 3, de la Directiva sobre el comercio electrónico.

propuestas de proyectos innovadores. En consecuencia, el programa "Juventud" contribuye a prevenir los comportamientos violentos de la gente joven desde la raíz.

El programa "Cultura" también financia actividades relacionadas con el fomento del diálogo intercultural, así como actividades para potenciar la diversidad cultural de Europa mediante la mejora del entendimiento entre gentes de países diferentes. El fomento del diálogo intercultural será uno de los ejes del nuevo programa propuesto "Cultura 2007".[16]

Al mismo tiempo, dentro del programa Sócrates, la Comisión está realizando numerosos proyectos que tratan de desarrollar los conceptos de ciudadanía europea y entendimiento intercultural, que permiten a las personas procedentes de orígenes diferentes compartir una identidad europea que, no obstante, respeta y fomenta la diversidad cultural. Estas actividades se tratan más detalladamente en las medidas de enseñanza escolar y educación de adultos del programa (Comenius y Grundtvig). El fomento del "conocimiento intercultural" es uno de los objetivos de estos programas que contribuye en cierto modo a abordar el problema de la radicalización violenta de los grupos marginales y de "difícil acceso".

Recientemente, con el fin de fomentar la ciudadanía europea activa[17], la Comisión ha lanzado una propuesta de adopción del nuevo programa "Ciudadanos con Europa", uno de cuyos objetivos es mejorar el entendimiento mutuo entre los ciudadanos europeos, respetando y celebrando la diversidad cultural, al mismo tiempo que contribuye al diálogo intercultural. Si la propuesta se adopta, la Unión prestará ayuda financiera para organizar actos, crear redes y fomentar el intercambio de buenas prácticas a fin de celebrar los valores fundamentales y los principales logros de Europa, contribuyendo así de forma indirecta al conjunto de medidas suaves contra la radicalización violenta. Además, la Comisión ha abierto un diálogo de la sociedad civil entre la UE y los países candidatos para mejorar en entendimiento muto y aproximar más a los ciudadanos y las culturas diferentes.

2.4. Fomentar la integración social y el diálogo intercultural

2.4.1. Integración

En la mayoría de los casos, los nacionales de terceros países se han integrado bien en los Estados miembros de la UE. Pero si la integración falla, el campo puede quedar abonado para la aparición de la radicalización violenta. Como se expone en el anexo, la alienación respecto del país de origen y del país de acogida aumenta la probabilidad de que las personas busquen el sentido de su identidad y pertenencia en otros ámbitos, como puede ser una ideología extremista radical.

Las políticas de integración - que son políticas autónomas con sus propios objetivos específicos – podrían surtir efectos inducidos positivos en la prevención de la radicalización violenta. La Comisión, en el marco del programa de La Haya, se ha comprometido a tomar medidas para fomentar unas políticas de integración más firmes de los nacionales de terceros países en los Estados miembros, a partir de la aplicación de los principios comunes básicos de integración adoptados por el Consejo de JLS en noviembre de 2004. La Comisión ha expuesto

---

[16] Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa Cultura 2007 (2007-2013) - COM(2004) 469,14.7.2004.

[17] Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece para el periodo 2007-2013 el programa "Ciudadanos con Europa" para fomentar la ciudadanía europea activa - COM(2005) 116, 6.4.2005.

sus propuestas en una Comunicación que fue adoptada en septiembre de 2005[18]. Con arreglo a las perspectivas financieras 2007-2013, la Comisión también ha propuesto un Fondo europeo de integración de los nacionales de terceros países destinado a financiar medidas específicas en este sector.

Es preciso adoptar un enfoque global de la integración que incluya no sólo el acceso de todos los grupos al mercado de trabajo sino también medidas que traten de las diferencias sociales, culturales, religiosas, lingüísticas y nacionales. El derecho a la no discriminación, que ha sido desarrollado por las Directivas contra la discriminación de la UE[19], constituye también un aspecto clave de la integración. Mientras que el 20% del presupuesto del Fondo Social Europeo ya se ha distribuido para mejorar la igualdad de oportunidades de empleo de los grupos desfavorecidos, otras políticas que pueden resultar eficaces son las relacionadas con la rehabilitación de zonas y núcleos de población en declive y la accesibilidad a los mismos, la mejora de las condiciones de la vivienda, la mejora del acceso a la educación y la protección frente a la exclusión social. Por otra parte, una calidad de vida adecuada y la garantía de integración de los individuos en la sociedad, a nivel personal, son factores clave para prevenir la captación por grupos radicales (véase el anexo).

2.4.2. Diálogo entre el Estado y las religiones

El diálogo no suele ser espontáneo, especialmente en materia de valores y principios fundamentales. Es necesario, por tanto, reconocer que es mejor intercambiar puntos de vista y opiniones y crear un sistema de comunicación para eliminar barreras y facilitar el entendimiento de las diferencias culturales basadas en ideas religiosas (especialmente en el caso de conceptos radicales, extremistas y fundamentalistas). Se trata de un asunto de interés general y de una condición necesaria para abrir el diálogo intercultural e interreligioso sobre bases sólidas.

La UE respeta y no influye en la regulación de las iglesias y asociaciones o comunidades religiosas por los Derechos nacionales de los Estados miembros (Declaración nº 11 del Tratado de Ámsterdam). La relación entre el Estado y las iglesias y asociaciones religiosas no es asunto de competencia de la UE. No obstante, existe una tradición de diálogo entre la Comisión y las religiones, las iglesias y las comunidades religiosas. Desde hace varios años, la Comisión ha creado una amplia red de contactos con numerosos interlocutores confesionales y no confesionales. Periódicamente, la Comisión organiza conferencias, seminarios y otro tipo de reuniones para reforzar el entendimiento mutuo y fomentar los valores europeos. En 2003 se celebró una Conferencia de Ministros de Asuntos de Interior de la UE sobre "El diálogo interconfesional – un factor de cohesión social en Europa y un instrumento de paz en la cuenca mediterránea"[20] cuyo objetivo era debatir sobre la creación de un "Foro europeo para el diálogo interconfesional y el diálogo entre los gobiernos y las confesiones religiosas". Así por ejemplo, en febrero de 2004 la Comisión organizó una Conferencia sobre el antisemitismo, en la que el compromiso de luchar y controlar el antisemitismo fue reforzado por la Unión Europea.

La Comisión se basará en algunas de estas iniciativas para debatir en detalle las que puedan estar relacionadas con la prevención de la radicalización violenta.

---

[18] Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: Agenda común de integración – marco de integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea - COM(2005) 389, 1.9.2005.

[19] Directiva 2004/43/CE del Consejo y Directiva 2007/78/CE del Consejo, véase la nota 2.

[20] Celebrada en Roma, los días 30 y 31 de octubre de 2003.

2.4.3. Año europeo del diálogo intercultural

La Comisión lanzará una propuesta para declarar 2008 el Año europeo del diálogo intercultural. El Año se propone que los europeos conozcan mejor las cuestiones relativas al diálogo intercultural, así como utilizar mejor los programas de la UE para fomentar los valores positivos resultantes de dicho diálogo. Los temas planteados en la presente Comunicación podrían tratarse especialmente en los actos que la Unión apoyará durante el Año.

2.5. Autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y servicios de seguridad

Deberá considerarse la adopción de planes en los que la policía y las autoridades responsables del cumplimiento de la ley se ocupan a nivel local de los jóvenes. Los Estados miembros que promueven la contratación de personal procedente de distintos orígenes deberán animar a los demás Estados miembros a hacer lo mismo mediante el intercambio de las mejores prácticas, incluso en los Estados miembros que oficialmente no identifican a las minorías étnicas. De esta forma, mejorará el entendimiento mutuo y el respeto entre las personas en todos los Estados miembros.

Será preciso subrayar los aspectos preventivos del trabajo en el ámbito de la lucha contra el terrorismo en los Estados miembros, junto con una mayor cooperación a nivel operativo, político y de inteligencia. La Comisión incita a los Estados miembros que ya han obtenido buenos resultados, a intercambiar sus experiencias y mejores prácticas con otros, a través de las estructuras de la UE. Los Estados miembros tienen la obligación de cooperar con organismos como Europol, pero también se propugna firmemente la cooperación con el Centro de Situación Común (SITCEN). En lo que respecta a las iniciativas políticas, la Comisión reunirá y evaluará las mejores prácticas de los Estados miembros y las codificará en unas directrices periódicas para todos los Estados miembros.

2.6. Redes de expertos

En consonancia con la Decisión de financiación de la Comisión, adoptada recientemente, la Comisión destinará fondos a la creación de una red de expertos para intercambiar ideas sobre políticas e investigación, que a principios de 2006 presentará una contribución preliminar sobre el estado de los conocimientos sobre la radicalización violenta.

La Comisión también lanzará una licitación de estudios en este ámbito sobre "los factores de motivación y desistimiento de la radicalización violenta" y "los factores socioeconómicos que contribuyen a la radicalización violenta". El proyecto piloto puede proseguir en 2006. Tanto las redes como los estudios harán balance, *inter alia*, de la investigación realizada o en curso en el programa marco de investigación de la CE y otros programas de investigación. Dicho balance de conocimientos relevantes también seguirá haciéndose en el programa de seguridad y defensa de las libertades para las futuras perspectivas financieras y, dentro del 7º programa marco de investigación, proseguirá la investigación nueva en este sector.

2.7. Control y recogida de datos

La Comisión ha consultado la red de expertos independientes en derechos fundamentales y ha recibido respuesta en forma de un estudio[21] sobre la relación entre la radicalización violenta y los derechos fundamentales en el marco legal de los Estados miembros.

[21] Los requisitos en materia des derechos humanos fundamentales en el marco de las medidas de

La Comisión utilizará los conocimientos del Observatorio europeo del racismo y la xenofobia (EUMC) en ámbitos como las experiencias de los migrantes[22], la violencia racista[23] y la islamofobia[24]. La Comisión pedirá al EUMC informes sobre las diferentes manifestaciones de odio contra los valores constitucionales fundamentales de la UE, tales como la libertad religiosa y la igualdad entre hombres y mujeres. Además, la transformación del EUMC en un organismo de derechos fundamentales aumentará las posibilidades de abarcar campos más amplios (por ejemplo, la interacción policial con diferentes comunidades).

2.8. Relaciones exteriores

Cuando proceda, la asistencia técnica a los terceros países y a los socios regionales debe formar parte integrante de nuestro planteamiento para abordar los problemas de radicalización y captación de terroristas. En el ámbito de su política exterior, la UE ya desempeña un papel activo, aunque sea de manera indirecta. La Comunidad y los Estados miembros juntos son los mayores donantes de ayuda al desarrollo en el mundo, lo cual, unido a su papel fundamental en el sector del desarrollo, también contribuye a tratar algunas de las causas originales de la aparición del terrorismo. La ayuda al desarrollo puede contribuir a erosionar las bases de apoyo a las redes y movimientos terroristas al centrarse en la reducción de las desigualdades, el apoyo a la democratización y el respeto de los derechos humanos, además de las medidas de gobernanza, lucha contra la corrupción y reforma del sistema de seguridad.

Por otra parte, deben adoptarse medidas para prevenir la debilidad del Estado en la fase inicial, mucho antes de que surja el "caldo de cultivo" propicio al terrorismo. La Comunidad aumentará su ayuda destinada a apoyar los esfuerzos de los países socios y las organizaciones internacionales para reforzar los sistemas de alerta rápida, mejorar las capacidades institucionales y de gobernanza y fomentar la defensa de los derechos humanos, a fin de permitirles adoptar eficazmente un enfoque preventivo. También mejorará su capacidad para reconocer los primeros signos de debilidad de los Estados, a través del análisis, control y evaluación conjuntos de los Estados débiles, en dificultades y en proceso de desestructuración, con otros donantes[25]. Esto forma parte integrante del enfoque de la acción exterior global de seguridad y desarrollo.

En el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV), los planes de acción de la UE con los países mediterráneos incluyen una serie de medidas contra la radicalización. En los intercambios bilaterales y regionales se ha tratado en muchas ocasiones de los factores que pueden contribuir a la radicalización de la población. Este diálogo puede profundizarse en el marco de las instituciones creadas por los acuerdos de asociación con los países mediterráneos.

En un marco más amplio, es necesario mejorar el entendimiento intercultural y entre religiones entre Europa y los terceros países, especialmente con aquellos en los que el Islam es la religión principal. Dado que los terroristas también atentan a menudo contra el Islam moderado, es

---

prevención de la radicalización violenta y de la captación de terroristas potenciales. Dictamen nº 3-2005, de 23 de agosto de 2005; http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cd/index_fr.htm

22 El EUMC está preparando actualmente un informe sobre "La experiencia del racismo y la discriminación de los inmigrantes".

23 En abril de 2005, el EUMC presentó un informe sobre la violencia racista en 15 Estados miembros.

24 Actualmente, el EUMC está preparando dos informes sobre este tema.

25 Véase también el documento COM(2005) 311: propuesta de declaración común del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea - "El consenso europeo".

importante lograr que las organizaciones y regímenes islámicos moderados cooperen con las políticas antiterroristas. Además, el apoyo a los grupos islámicos moderados y al pensamiento islámico moderado, tanto dentro como fuera de Europa, puede contribuir a limitar los apoyos al extremismo y, en consecuencia, reducir el alcance de la captación de terroristas.

La Comisión está haciendo mayor hincapié en la necesidad de luchar contra el racismo y la xenofobia en sus relaciones con los terceros países en el ámbito de los derechos humanos. Esto se refleja en las prioridades básicas fijadas en la iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos[26], un instrumento temático complementario del diálogo político y las estrategias de los países acordadas con los gobiernos de los países socios. La UE podría adoptar el mismo enfoque para fomentar sus propios valores en otros Estados, pero sin imponer a éstos ninguno de sus modelos.

3. Conclusión

La Comisión aporta aquí su contribución inicial a la estrategia de la UE que se está desarrollando en este ámbito. Ha explicado cómo las diversas políticas de la UE pueden canalizarse o aprovecharse mejor para ayudar a afrontar los factores que pueden contribuir a la radicalización violenta. Consciente de que es un esfuerzo a largo plazo, y de la necesidad de afinar el enfoque a medida que se adquieran más conocimientos sobre el asunto, la Comisión está determinada a completar y apoyar las acciones de los Estados miembros, sus regiones y localidades, para crear un entorno contrario a la radicalización violenta.

[26] Documento de programación sobre la iniciativa europea a favor de la democracia y los derechos humanos (2002-2004), adoptado por la Comisión el 20 de diciembre de 2001. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm.

ANNEX

Introduction

Violent Radicalisation is defined under section 1, above. In order to understand its historical and psychological roots one needs to look at a wide range of movements, organisations and struggles, with political, religious, national and ethnic motivations, or combinations of these. Radicalisation has become a particular area of focus due to its link with combating terrorism. Europe has a long experience of fighting terrorism. Examples such as the ETA, the IRA and the Brigate Rosse come to mind. Terrorists under many guises and invoking different ideologies and motives have claimed victims in many Member States. The ideologies and propaganda have varied and included extremism of different types – whether from the extreme left or right, anarchist and religious or in many cases nationalist. All these groups have tried to terrorise democratic societies to concede political transformations by non-democratic means. While they sometimes invoked aspirations shared by wider parts of the population, the use of terrorism has always been rejected both by societies as a whole and by the very groups whose interests the groups purportedly sought to promote.

Terrorism is never legitimate. It therefore always attempts to justify itself by abusively referring to views, aspirations or beliefs which may, themselves, be legitimate and which it most often insidiously deforms. The Commission believes that there is no such thing as "Islamic terrorism", nor "catholic" nor "red" terrorism. None of the religions or democratic political choices of European citizens tolerates, let alone justifies, terrorism. The fact that some individuals unscrupulously attempt to justify their crimes in the name of a religion or an ideology cannot be allowed in any way and to any extent whatsoever to cast a shadow upon such a religion or ideology. Stating this fact clearly is, in the Commission's view, the first requirement for the Union in the fight against violent radicalisation.

In the recent past, terrorist groups, abusively claiming their legitimacy in the name of Islam, have been known to operate both within and outside Europe and often reasons for their acts are claimed to be related to political situations. Both military and civilians have been victims within Europe of terrorist attacks. Terrorist organisations are known to have had cells within Europe, long before the Madrid train attacks on 11 March 2004 or the London attacks of 7 July 2005. There are also alleged links between those who orchestrated the World Trade Centre and Pentagon attacks, and the Madrid attacks. To date, it appears that organisations are trans-national, logistically well organised and well-funded. Moreover, the range of nationalities involved in various stages of the sophisticated organisation of the attacks indicate how global such terrorist organisations have become and also indicates how those involved may be European citizens, whose motivations defy simplistic categorisation; not being socially-excluded, socio-economically disadvantaged, unemployed or living in deprived suburbs of large cities or inner-city housing estates, or from immigrant families.

It is important to remember that certain regional terrorist activities, such as attacks related to the Israel-Palestine conflict, are *not* necessarily linked to global networks and should not be automatically discussed together, or be seen to be carrying out "joined-up" terrorist acts together for one cause. The common "religious" denominator, and the actual religion itself, are often not the basis upon which attacks have been carried out. Small-scale organisations and groups across Member States advocate radical beliefs or encourage young people to take

social or political action against Islamophobia or perceived anti-Islamic politics. The same goes for radical beliefs (often voiced in verbally violent terms) against, for instance, immigration or globalisation. Not all the groups that express such beliefs carry out terrorist attacks. Those who do, however, often exist at local levels within Member States, as opposed to globally with sophisticated financing, sponsorship and planning. Terrorist organisations and networks rely on volunteers, logistical networks and funds from others who have raised money as they have similar views. They also have been known to deal in other areas of organised crime, in order to finance terrorism[27].

There is also a potential distinction between trans-national groups having funds and logistics, on the one hand, and local or independent groups able to conduct small-scale operations, on the other. This distinction is the ideological and operational influence exerted by organised groups on locally-based groups. The success recorded by the organised ones and their diffusion through the global information society is an incitement to actions for smaller groups.

1. Factors contributing to radicalisation

The reasons for becoming involved in groups which use terrorism against others as a way of expressing their ideas often stem from a combination of perceived or real injustice or exclusion. Focusing on fighting under a common political, religious, national or ethnic banner enables people to find affiliations with groups, and with these groups, carrying out acts of violence can become part of partaking in a cause. Other reasons can be found in the misinterpretation of writings or ideologies, or gaps between what one reads or has been told and the reality of ones contemporary social context.

On a more individual psychological level, not feeling accepted in society, feeling discriminated against and the resulting unwillingness even to try to identify with the values of the society in which one is living, can also lead to feelings of alienation or low self-esteem – a gap which might also be filled by making contact with the powerful ideals and purpose-driven motivations of certain groups or movements. Often the desire to engage with a particular locus of identity that represents one's opinions can be a powerful motivating force. The phenomenon is very much similar irrespective of the powerful ideal; be it neo-nazism, nationalist or separatist causes, social revolution or extreme interpretations of religions. It is clear that not all those who come into contact with radical groups will in turn become radical themselves. The number of people who actually try to commit terrorist acts of whatever nature or gravity is small. It is important to keep in mind that it is always possible for an individual to renounce violent radicalisation, and many do. A successful policy to combat violent radicalisation needs therefore to understand such processes, but never justify violence.

One needs to investigate the ease by which people come into contact with violent radical groups. Some come into contact with them when they go to university. Away from the familiar environment and support structures of friends and family they start to become aware of politics and pressure groups. Those looking for recruits often take advantage of this situation. Others find them and are influenced when they are surfing the internet, via entering chat rooms or reading inflammatory articles on websites, which encourage and motivate people into wanting to change situations of perceived injustice or inequality. Places of worship or political

[27] Communication to the Council and the European Parliament on the Prevention of and the Fight against Terrorist Financing - COM(2004) 700.

party/organisation cells can also be breeding grounds for terrorist recruitment, as in a similar way, they can become places where people become exposed to new ideas through sermons or lectures. Of those individuals who do become involved in groups or organisations, not all will then actually become ready to act on certain beliefs or opinions, or be influenced by what they hear and subsequently become involved in terrorist activities. It is the very small proportion of people who actually go from being radical to wanting to carry out terrorist acts that should be kept in mind during discussions on violent radicalisation. However, an awareness of the causes of the problem is important.

Those people who attempt to influence others into joining terrorist groups should also be investigated and fought with determination. The Commission is already working to find ways of preventing the financing of terrorism through charities and non-profit organisations.

The role of media is significant in this area in a number of ways. Firstly, some media – notably radio, satellite television and the internet - disseminate propaganda which contributes to violent radicalisation. Typically this conveys a reductionist and conspiratorial worldview where inequity and oppression are dominant and entire countries, religions or societies are depicted in a way which denies them human dignity and presents them as collectively guilty. Some form of self-regulation principle or possible code of conduct within the media might be beneficial.

Secondly, the media can play a role in facilitating recruitment into terrorist groups, by giving expression to terrorist views and organisations and facilitating the contact between radicalised individuals, e.g. via the internet.

Thirdly, the media have an influence in the way they inform the general public about terrorist acts. Terrorism exploits open societies and the media are the main vehicle through which it attempts to affect citizens and leaders alike. Journalists face the difficult responsibility of reconciling their duty to inform the public with the need not to facilitate the aims of terrorists. These concerns, which are not new, remain an issue of reflection within the profession. Moreover, if certain groups feel they are being targeted via the media, this might reinforce their desire to become hostile in return.

Investigating the means by which terrorist cells or networks develop today and maintain themselves - facilitated by global communications such as the internet and mobile phones - and what factors enable new recruits or volunteers to become involved are also areas for analysis investigated since the emergence of political terrorism in the 70's and the development of modern technologies. Based on this previous work and on detailed studies made by security forces of the radicalisation process of every suspected terrorist placed in custody, research must now turn to the development of new tools – both operational and legal – for those involved in the fight against this process. Such new tools, eg. the standard questionnaires developed by the G8 Practitioners group, should be used by law enforcement and security services to carry out a detailed study of the radicalisation process of every suspected terrorist placed in custody and to provide useful and comparable information to understand more precisely the factors intervening in the radicalisation process and terrorist recruitment.

Security services and police forces within the Member States have been studying the phenomenon of violent radicalisation concentrating on recruitment hotspots like prisons, religious centres and schools. We should therefore draw upon such expertise but at the same

time not limit ourselves to it.

2. Root Causes of Radicalisation

Precisely identifying the root causes of violent radicalisation is a very hard task and experts are only starting to understand the phenomenon. Violent radicalisation can often be a combination of an individual's *negative* feelings of exclusion, existing alongside *positive* mobilising feelings about becoming part of a group and taking action for change.

Social factors such as exclusion - perceived or real - are often partial reasons given for becoming prone to radical opinion or joining radical movements. It can be one's own perceptions of injustice or discrimination about one's situation that is seen to affect certain groups and that mobilises people into action.

Factors relating to exclusion, which can relate to being part of minority or immigrant groups – either individually or shared by the group with which one identifies or belongs to as a whole –can result in feelings of being discriminated against within the European societies in which people live. Similar feelings can also occur to those that feel their identity is threatened by immigration, globalisation or, in the case of separatists, insertion within wider, often undesired political societies.

Feelings of "belonging" and of identity are often fragmented and personal allegiances can cause confusion. For example, young people born to immigrant parents and brought up in Europe often have different expectations of the country in which they live from those of their parents. Many do not feel allegiance to their parents or grandparents' countries of origin, religion or cultural background, and thus can only really be part of the country where they have grown up and live, but yet they may sometimes encounter discrimination within these societies, often due to their cultural, linguistic, religious, national and physical differences.

All young children of whatever background want to "fit in" with others. It is only later on, as older teenagers, that feelings of wanting to rebel become more likely. The resulting alienation from both parental roots and country of origin and the society in which they live, can lead to a desire to identify with a more motivating or powerful locus of identity. It is this crisis of identity that can be seen as being a strong motivating force for many to become involved in organisations with strong beliefs who wish to avenge certain people or society in general, through terrorist acts.

Political beliefs, national, linguistic, religious identity and self expression, or combinations of the above, are often the motivating factors behind wanting to try to change the status quo. The sense of finding an identity and belonging can be stronger and more significant as a locus of difference, than simply inheriting an ethnic identity, or acquiring or being born into a citizenship especially for children who have had no personal or first-hand experience of their parents' country of origin. For some young people from Muslim immigrant families, Islam becomes something different from the Islam of their parents, and as they find out more about it, it becomes a positive and more accessible means of expression for an individual. Many of society's perceptions of immigrant Islam in Europe are cultural norms which have been taken from the countries of origin of immigrants, as opposed to the religion per se. For some

Muslims, the quest for a "pure" Islam is important and they do so by engaging with organisations and groups from which they feel they might learn new things.

It might be that a small percentage of these organisations take advantage of this and become fora for influencing young people. It is this false attribution of certain values and practices to Islam that creates negative stereotypes in the media and society about the religion, particularly since the attacks of 11 September 2001 in the U.S. This can contribute to negative stereotypes, thus fuelling grounds for attacks on Muslims on the one hand and exacerbating feelings of discrimination within Muslim communities on the other.

The quest for a pure, simple ideology might also be felt by those that feel left out of social and economic change. Individuals, particularly young people from poorer, or excluded backgrounds, may feel a strong attraction for the "certainties" of extreme (or anti-globalisation) ideologies, although of course it is not only individuals in these categories who are found to have turned to violent radicalisation.