

El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas

LAURENCE THIEUX

Informe

El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas

Autora: Laurence Thieux

Investigadora y colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

Coordinación: Nieves Zúñiga García-Falces
Edición: Mabel González Bustelo

Maquetación: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)
C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid
Teléfono: 91 576 32 99
Fax: 91 577 47 26
cip@fuhem.es
www.fuhem.es

Madrid, 2005

© FUHEM, Fundación Hogar del Empleado

Derechos de reproducción prohibidos. Las solicitudes deben ser dirigidas al CIP.

Sumario

Introducción	5
---------------------------	---

El terrorismo Internacional como nueva forma de violencia política:

características y aproximaciones conceptuales	7
--	---

- *La pluralidad y diversidad de los terrorismos* 7
- *Al Qaeda, ¿una franquicia ideológica más que una organización estructurada?* 8
- *Terrorismo global o terrorismos locales con una dimensión internacional* 8
- *La búsqueda de una definición del terrorismo: implicaciones jurídicas y políticas* 9

El debate sobre las causas del terrorismo	13
--	----

- *La vinculación del terrorismo con una cultura o una religión* 13
- *La pobreza y el terrorismo* 17
- *La lucha contra el terrorismo: los estados frágiles y los conflictos* 21
- *La asimetría de poder* 23

El terrorismo, en el centro de la nueva retórica estratégica de Occidente	25
--	----

- *La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global* 26
- *La estrategia estadounidense* 28

Conclusión	30
-------------------------	----

Bibliografía	31
---------------------------	----

El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas

La "guerra global contra el terror" es un paradigma de seguridad occidental que sirve de justificación para el desarrollo de nuevas formas de intervención, especialmente en el mundo árabe e islámico. Sin embargo, la imposición del prisma de seguridad sobre otras consideraciones como el desarrollo y la acción humanitaria contribuye a una exclusión-contención del Sur que, a la vez, crea condiciones favorables a la emergencia de nuevos radicalismos y contextos propicios para que determinados grupos opten por el terrorismo. La estrategia es, por lo tanto, muy contraproducente. Una lucha eficaz contra el terrorismo debería conseguir que este objetivo fuera una causa común, asumida por el conjunto de los actores de las sociedades del Sur. Esto exigiría abrir un diálogo sincero con los sectores moderados de las sociedades árabes e islámicas y tener en cuenta, también, sus percepciones y tradiciones sobre la seguridad y los fundamentos jurídicos que existen en estas sociedades para poner coto al uso de la violencia. Además, sería urgente reconocer la diversidad de las situaciones locales y abrir un verdadero debate sobre las causas del terrorismo.

Introducción

El terrorismo internacional no es un fenómeno nuevo,¹ pero su evolución paralela a la globalización ha transformado su carácter, sus dimensiones, su capacidad letal y, con todo ello, la forma de percibirlo. El 11-S marcó un hito en este salto cualitativo y cuantitativo, con un balance de 2.792 víctimas. EE UU comparó este atentado masivo con un ataque bélico clásico y reivindicó ante la Organización de Naciones Unidas (ONU) su derecho a la legítima defensa.²

Desde entonces, el terrorismo ha dejado de ser percibido exclusivamente como una amenaza interna a los estados y ha pasado a ser la cuestión dominante dentro de la agenda de seguridad internacional. La identificación del terrorismo como nuevo reto estratégico de Occidente también ha implicado la movilización de medios militares para luchar contra él (por ejemplo, en la operación Libertad Duradera en Afganistán). El terrorismo y la lucha contra el crimen organizado han sido integrados en el ámbito de competencias de la Defensa.³

¹ En la década de los noventa, algunos estados europeos se enfrentaron al terrorismo internacional con los grupos militantes islamistas que pasaron por los campos de entrenamiento en Afganistán y participaron en diferentes conflictos (Argelia, Bosnia). Estos grupos, que contaban con redes de apoyo logístico asentadas en Europa, estuvieron implicados en los atentados de París en el verano de 1995.

² En octubre de 2001, EE UU informó a la ONU de que iba a ejercer su derecho a la legítima defensa de acuerdo con la Carta de la ONU, llevando a cabo acciones contra Al Qaeda y el gobierno de los talibán en Afganistán.

³ En Francia, el Libro Blanco de la Defensa de 1994 reconoce que determinadas formas de terrorismo o criminalidad a escala internacional pueden constituir amenazas para la seguridad e integridad del país y que dependen por tanto del ámbito de Defensa (Art. 1 de la ordenanza del 7 de enero de 1959).

Una cuestión que ha sido objeto de debate es que un ataque masivo pudiera desestabilizar el sistema de relaciones internacionales que imperó hasta el final del siglo XX: un sistema en el que los estados soberanos monopolizaban el uso de la violencia y eran los principales interlocutores en la gestión de los conflictos. En las dos últimas décadas del siglo XX, las grietas de este sistema se han hecho cada vez mayores. La caída del régimen comunista supuso el cuestionamiento de los estados como entidades territoriales soberanas, con el resurgir de reivindicaciones nacionalistas y étnico-religiosas. La emergencia de las identidades y el ascenso político de los movimientos basados en credos religiosos en los países del mundo árabe y musulmán plantearon nuevos retos al orden establecido. Frente a la globalización y los avances del proyecto neoliberal, se multiplicaron los focos de resistencia, poniendo de manifiesto las deficiencias de un sistema cada vez más excluyente, que provoca la pauperización y marginación de gran parte de la población del planeta.

La lucha contra el terror se ha convertido en el lema de los gobiernos occidentales para justificar una nueva agenda de seguridad intervencionista. La respuesta estadounidense a los atentados del 11-S abrió una nueva etapa, marcada por las intervenciones militares en Afganistán e Irak. Estas ofensivas no sólo han sumido a Naciones Unidas en una crisis de legitimidad sin precedentes, sino que han dado un vuelco al rumbo que parecía tomar la sociedad internacional en la década de los noventa. La "cruzada" internacional contra el terror llevada a cabo por EE UU tiene, entre otros objetivos, la reconfiguración del Gran Oriente Medio (GOM),⁴ un espacio geográfico considerado particularmente sensible y prioritario para su seguridad. La guerra contra el terror es un "paradigma funcional" que permite a EE UU imponer de forma unilateral su agenda estratégica y, además, posibilita dar un paso más en la ruptura del principio de respeto de la soberanía de los estados. El colapso de la dicotomía tradicional entre el ámbito nacional e internacional era inminente antes del 11-S, pero esta fecha sirvió para tomar conciencia de que la división ya no era operativa y que no se podía garantizar la

seguridad nacional sin actuar también en el ámbito de la seguridad global.

La confusión entre seguridad nacional e internacional y la implicación de actores civiles en la gestión de los conflictos son, según Mark Duffield, dos factores que proporcionan los medios y la justificación necesaria a la expansión de la "soberanía occidental", que pretende imponer un nuevo orden o garantizar la seguridad de las zonas fronterizas, consideradas como amenazas. En estos nuevos espacios de intervención se ejercen, así, los atributos de la soberanía como la posibilidad de declarar un estado de emergencia y definir el estado de excepción.

La reflexión sobre el terrorismo y su significado tanto para Occidente como para el mundo árabe se articula en dos niveles:

- El terrorismo internacional y sus causas desde distintas perspectivas, tanto occidentales como árabes.
- El impacto de la "guerra global contra el terror", las estrategias occidentales hacia el mundo árabe, los conflictos que atraviesa esta región así como los procesos de democratización, el desarrollo de la sociedad civil, la evolución de las diferentes corrientes políticas, etc.

A partir del 11-S, el discurso sobre el terrorismo y las estrategias adoptadas han girado en torno a las percepciones de seguridad de Occidente. Los países del Sur y, en particular, los países árabes están en el punto de mira al considerarse como lugares conflictivos en los que nace este nuevo tipo de violencia política, expresamente dirigida contra intereses occidentales. Las estrategias concebidas por Occidente para enfrentarse a este reto estratégico se han traducido en un incremento de las intervenciones directas, como la guerra en Irak, fuertes presiones diplomáticas o nuevas alianzas con gobiernos implicados en la lucha contra el terrorismo. El resultado de esta nueva escalada intervencionista en el mundo árabe no puede ser más contraproducente. Los estudios de opinión realizados en distintos países árabes respecto a su percepción de la política estadounidense en la

⁴ Ver Bichara Khader, "El Gran Oriente Medio: ¿tele-evangelismo o "destino manifiesto"?", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 90, verano de 2005, pp. 41-56.

LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL
REQUIERE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS
GLOBALES QUE SÓLO PUEDEN SER REALMENTE
OPERATIVOS SI CUENTAN CON LA COOPERACIÓN
EFECTIVA DE LOS ESTADOS DEL SUR

región aportan datos muy negativos. Estas estrategias refuerzan el resentimiento en las opiniones públicas árabes contra Occidente.⁵

En este contexto de bipolarización ideológica, conocer, acercarse y dialogar con las visiones del Sur es un paso imprescindible. Para ello hay que abrir nuevos cauces de diálogo, intentar aproximarse a los actores de las sociedades árabes (gobiernos pero sobre todo partidos políticos, sindicatos, asociaciones intelectuales y sociedad civil), conocer cuál es su aproximación al fenómeno del terrorismo y encontrar vías comunes para luchar eficazmente contra esta violencia. La lucha contra el terrorismo internacional requiere políticas e instrumentos globales que sólo pueden ser realmente operativos si cuentan con la cooperación efectiva de los estados del Sur.

El principal objetivo de este documento es ofrecer un marco de reflexión que identifica los principales retos conceptuales, políticos, culturales e ideológicos que presentan las diferentes aproximaciones al terrorismo internacional.

El terrorismo Internacional como nueva forma de violencia política: características y aproximaciones conceptuales

La pluralidad y diversidad de los terrorismos

El fenómeno del terrorismo suele describirse a partir de su singularidad: se habla de terrorismo internacional, transnacional o global, o de terrorismo islámico. Sin embargo, al hablar de terrorismos es necesario tener en cuenta la diversidad de

las situaciones políticas, económicas e ideológicas que conducen a un determinado grupo a optar por esta estrategia. Con la búsqueda de sus causas y motivos no se trata de justificar o intentar legitimar, sino de entender el fenómeno para adecuar las respuestas y lograr que la estrategia terrorista sea una opción cada vez menos convincente y viable para los grupos terroristas.

Los términos *yihad*, islamismo, *jtihad* e integrista son utilizados de forma indiscriminada y confusa, tanto por los medios de comunicación como en el discurso político. La tendencia a amalgamar las distintas vertientes y manifestaciones ideológicas y religiosas del Islam se ha acentuado desde el 11-S. Esta situación dificulta la apertura de un diálogo con todas las fuerzas políticas presentes en los países árabes y el acercamiento a las corrientes moderadas del Islam político. También hay que superar el argumento principal que ha obstaculizado este diálogo: el supuesto doble lenguaje de los islamistas, así como la duda sobre sus compromisos reales con los principios democráticos. El mismo argumento está presente en el discurso político de los islamistas, donde siempre aparecen las críticas al doble rasero de Occidente. No se trata de pecar de ingenuidad, pero es imprescindible realizar un esfuerzo de comunicación e información. Es necesario distinguir entre las diferentes tendencias y considerar el carácter plural de las manifestaciones políticas del Islam y el contexto local en el que se desarrollan. En un informe reciente realizado por el International Crisis Group se distinguen tres grandes corrientes dentro del islamismo suní:

- Una corriente política, con agenda política nacional, aceptación del marco constitucional y rechazo de la violencia.

⁵ El estudio de opinión del Pew Research Centre *Global attitude survey* (marzo de 2004) indicaba que dos terceras partes de los consultados en Jordania y Marruecos, y casi la mitad de los paquistaníes, aprueban los ataques suicidas contra los estadounidenses y otros occidentales. Citado en Gareth Evans, *Where are we in the war on terrorism*, International Crisis Group, 2004.

- Una vertiente misionaria (*da'wa Tabligh*) esencialmente orientada al proselitismo y sin agenda política.
- Una tendencia que opta por la lucha armada o *yihadista* y que, a su vez, puede revestir tres formas diferentes: interna (lucha armada contra regímenes considerados impíos); irredentista (lucha contra los impíos y la ocupación extranjera en tierras del Islam); global (combate a Occidente).⁶

La corriente *yihadista* global, como muestran los estudios de Olivier Roy,⁷ supone en cierto modo una ruptura con la cultura islámica tradicional.

Al Qaeda, ¿una franquicia ideológica más que una organización estructurada?

Los análisis recientes sobre Al Qaeda y los grupos que proclaman su pertenencia a este *label* resaltan que, más que una organización, Al Qaeda se ha convertido en una franquicia ideológica con capacidad de dar apoyo financiero y operacional puntualmente.⁸ Mary Kaldor apunta también que Al Qaeda es una idea que conecta a una holgada red de grupos autoorganizados que pueden encontrarse en cualquier parte del mundo.⁹ Jean Luc Marret, investigador de la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), coincide con este análisis al afirmar que al Qaeda es un *label* que permite simplificar la realidad para globalizar al adversario y movilizar a los ciudadanos.¹⁰ También describe a la organización como una estructura informal de oportunidades, una amenaza difusa que procede de miembros de organizaciones islamistas radicales envueltos en problemáticas locales, pero tentados por la retórica globalizante.

Marret señala que Europa nunca ha dejado de

ser un frente para Al Qaeda y los grupos afines a su movimiento. A su juicio, si hasta los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid se había evitado la tragedia, fue gracias a un eficaz trabajo de información y represión llevado a cabo tanto en Francia como en el Reino Unido o Italia.¹¹ El mismo investigador apunta que las organizaciones locales desempeñan un papel cada vez más importante ya que, después de la destrucción del régimen de los talibán en Afganistán, muchos *yihadistas* se dispersaron y crearon nuevos grupos.

Por último, no hay que perder de vista que, más que una ideología, el terrorismo es un método, una táctica. Sin embargo, la introducción del sufijo "ismo" transforma la lógica del terror en un fin en sí mismo. Esta terminología denota una ideologización. La utilización del término terrorismo para describir de forma indiscriminada cualquier tipo de violencia política permite evitar plantear el quién y el por qué de esta forma de violencia.¹²

Terrorismo global o terrorismos locales con una dimensión internacional

Cuando se habla de terrorismo como amenaza global, hay un alto riesgo de perder de vista la realidad concreta en la que la violencia terrorista surge, se enraíza o golpea. Los analistas coinciden en resaltar el carácter descentralizado y plural de los grupos que forman parte de la nebulosa de Al Qaeda, un fenómeno que se ha acentuado tras la operación Libertad Duradera en Afganistán. Actualmente los *yihadistas* estarían presentes en sesenta países y las agencias de inteligencia estiman en 20.000 los combatientes entrenados en los campos de Afganistán entre 1996 y 2001, de los cuales sólo una mínima parte fueron neutralizados. Mary Kaldor describe a las organizaciones militantes como "asociaciones horizontales, dispersas,

⁶ International Crisis Group, *Understanding islamism*, Middle East/North Africa Report, N° 37, 2 de marzo de 2005.

⁷ Olivier Roy, *L'Islam mondialisé*, Senil, París, 2002.

⁸ Término acuñado por la corriente sociológica interaccionista. La *labelización* es un proceso de clasificación mediante el cual un determinado grupo social o comportamiento es designado como trasgresor de las normas.

⁹ Mary Kaldor, "Primeras lecciones de España", *El País*, 18 de marzo de 2004, p. 17.

¹⁰ Jean Luc Marret, "Les menaces terroristes dans l'Union Européenne", octubre de 2004. En <http://www.assembly-weu.org/en/documents/colloques/cr/2004/marret.html>

¹¹ Marc Sémo, "A travers Madrid, tout le continent est visé", *Libération*, 16 de marzo de 2004.

¹² Daniel Heradstveit y David C. Pugh, *The rhetoric of hegemony, how the extended definition of terrorism redefines international relations*, Paper N° 649, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2003, p. 8.

unidas por una ideología común pero compuestas por una variedad de grupos, células, instituciones religiosas, ONG y organizaciones benéficas e incluso muy particulares".¹³ Jason Burke considera igualmente que Al Qaeda es menos una organización que una ideología. Unidos por un pensamiento internacionalista radical anti-occidental, los *yihadistas* internacionales actuarían de forma autónoma pero utilizando la franquicia de Al Qaeda.¹⁴

También existe la idea, asumida no sólo por los estados sino por las organizaciones internacionales, de que el terrorismo internacional representa la mayor amenaza a la seguridad internacional. La resolución 1.566 de la ONU adoptada por el Consejo de Seguridad el 8 de octubre de 2004 reafirma que el terrorismo es una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales. En la versión final del documento *Una Europa segura en un mundo mejor*, presentado por el alto comisario para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, el terrorismo aparece como una de las mayores amenazas a la seguridad europea. Un anterior borrador hacía la distinción entre viejo y nuevo terrorismo y concedía un carácter único a esta nueva forma de violencia, por su capacidad destructiva y la ausencia de límites internos o coacciones para llevar a cabo sus acciones. La segunda versión, en cambio, se limita a hablar de terrorismo en general. Sin embargo, no todas las formas de terrorismo representan una amenaza para la seguridad europea, y la generalización y la ausencia de matices entraña el riesgo de llamar terrorismo a cualquier forma de violencia política.

En su último informe sobre las tendencias del terrorismo en 2004, el Departamento de Estado estadounidense identificaba el *yihadismo* global como la amenaza más importante para EE UU.¹⁵ Por el contrario, el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, matiza esta observación al mencionar el terrorismo como uno de los seis grupos de amena-

zas identificados: las guerras entre estados; la violencia dentro de los estados en forma de guerras civiles, genocidio y pobreza; las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; las armas nucleares; el terrorismo, y la delincuencia transnacional organizada.¹⁶

Desde el punto de vista de la seguridad humana, la pobreza, el subdesarrollo y la epidemia del VIH-SIDA representan una amenaza mucho mayor para gran parte de la población mundial, y así lo recordó el presidente de Suráfrica ante la Asamblea General de la ONU.¹⁷ Además, el concepto de seguridad se sigue definiendo a partir de sus principales beneficiarios, los occidentales. En los países desarrollados el terrorismo es una amenaza real a la seguridad, tal y como se demostró con los atentados del 11-M. Sin embargo, desde el 11-S la mayoría de los atentados han tenido lugar en el contexto de conflictos locales de larga duración (Uganda, Israel, Palestina, Chechenia, Argelia, Colombia, etc.).¹⁸

La asociación del término "terrorista" a adjetivos como "global" o "islámico" también es problemática porque hace prevalecer un marco explicativo único que no refleja la complejidad de las situaciones en las que aparece el terrorismo. Se trata de un intento de dibujar un mapa conceptual de las causas del terrorismo con voluntad de encontrar una explicación global, en detrimento de la necesidad de analizar las situaciones y particularidades locales que dan lugar a este tipo de violencia. Hablar de terrorismo global y buscar causas globales suele tener el efecto perverso de ocultar u omitir elementos locales, conflictos enraizados en situaciones diferentes que requieren respuestas adecuadas a la complejidad de cada caso.

La búsqueda de una definición del terrorismo: implicaciones jurídicas y políticas

Tras los ataques terroristas del 11-S, la comunidad internacional se encontró indefensa para enfren-

¹³ Mary Kaldor, "Salvar la democracia", *El País*, 9 de enero de 2005.

¹⁴ Jason Burke, "Think again: Al Qaeda", *Foreign Policy*, mayo-junio de 2004.

¹⁵ *Patterns of Global Terrorism Report 2004*. Disponible en <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2004/>

¹⁶ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Naciones Unidas, A59/565, diciembre de 2004.

¹⁷ Declaración de septiembre de 2004.

¹⁸ Juan Avilés, *Balance del terrorismo en el mundo en el año 2003*, Grupo de Estudios Estratégicos, julio de 2004.

LA ASOCIACIÓN DEL TÉRMINO “TERRORISTA” A ADJETIVOS COMO “GLOBAL” O “ISLÁMICO” TAMBIÉN ES PROBLEMÁTICA PORQUE HACE PREVALECER UN MARCO EXPLICATIVO ÚNICO QUE NO REFLEJA LA COMPLEJIDAD DE LAS SITUACIONES EN LAS QUE APARECE EL TERRORISMO

tarse a esta nueva amenaza. Una de sus primeras metas fue intentar armonizar las diferentes formas legales de tratar el terrorismo. Actualmente hay doce convenciones internacionales que contemplan la represión de actos específicos de terrorismo (aéreo, marítimo o con explosivos). La Unión Europea y el continente americano fueron los primeros en dotarse de convenciones generales sobre el tema, aunque otras organizaciones internacionales regionales tienen sus propias definiciones.¹⁹ Las normas regionales han sido completadas por otras más específicas, en respuesta a las mutaciones del fenómeno en las últimas décadas. Un ejemplo es la convención adoptada en Nueva York en diciembre de 1999, que entró en vigor en abril de 2002, sobre la represión de la financiación del terrorismo. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre el blanqueo de dinero, creado por el G-7 en 1989, empezó a desempeñar un papel cada vez más importante. Aunque no establecen sistemas uniformes de represión de los actos terroristas, convergen en determinadas medidas como la obligación de los estados de criminalizar los actos de terrorismo, juzgar o extraditar a sus responsables y reforzar la cooperación internacional.

Numerosos estados también se dieron cuenta de que sólo con una estrategia global conducida desde varios frentes se podría luchar de forma efectiva y esto generó la voluntad de construir una política común. La búsqueda de una definición de terrorismo responde a la intención de encontrar instrumentos jurídicos para tipificar este fenóme-

no y lograr que los sistemas jurídicos de todo el mundo adopten medidas legales para luchar contra él. Sin embargo, este proceso de “regulación internacional” se ha visto obstaculizado por la dificultad de lograr un consenso sobre una definición del terrorismo que sea satisfactoria para el conjunto de la comunidad internacional.

En los últimos años se han hecho varios intentos de encontrar una definición y Naciones Unidas adoptó nuevas resoluciones para reforzar la lucha internacional contra el terrorismo. La resolución 1.368 (2001) calificó la situación de “amenaza a la paz y a la seguridad internacional”. En la resolución 1.377 del 12 de noviembre de 2001 se declaraba que los actos de terrorismo internacional son una de las amenazas más graves a la paz y la seguridad internacional en el siglo XXI. Legalmente, la resolución 1.373 del 28 de septiembre de 2001 plantea reglas generales de lucha contra el terrorismo internacional que se imponen, en virtud del artículo 25 de la Carta, a todos los estados miembros de la ONU.²⁰

La definición adoptada por la Unión Europea (Decisión Marco del Consejo del 13 de junio de 2002) se refiere a las infracciones terroristas como actos intencionados que, por su naturaleza o su contexto, pueden dañar gravemente la integridad de un país o de una organización internacional. Además recoge elementos objetivos, como la descripción de una serie de delitos calificados como terroristas (los actos que dañan la integridad física de las personas) y elementos subjetivos (delitos cometidos con el objetivo de llevar a cabo un acto

¹⁹ Entre las convenciones regionales destacan la de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1971; la Convención árabe sobre la supresión del terrorismo de abril de 1998, firmada en El Cairo y que excluye en su preámbulo la situación de Palestina; la de los países de la Comunidad de Estados Independientes de junio de 1999; la Convención de la Organización de la Conferencia Islámica de julio de 1999, y la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), firmada en Argel en julio de 1999.

²⁰ Después del 11-S, el Consejo de Seguridad decidió reforzar este marco legal de forma reactiva. En su resolución 1.373, adoptada por unanimidad, el Consejo, en virtud del capítulo 7 de la Carta y en respuesta a lo que se definió como una amenaza a la paz, impuso por primera vez un programa de lucha contra el terrorismo para los estados llamados a llevarlo a cabo.

terrorista). La Decisión Marco del Consejo del 27 de noviembre de 2001 se basa en el concepto fundamental de “delito terrorista” (delitos cometidos intencionalmente por un individuo o un grupo contra uno o más países, instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarles y de alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de un país). Este enfoque supone que los derechos jurídicos afectados por estos delitos son diferentes de los afectados por los delitos comunes, ya que los delitos terroristas —y en este punto se consideran sus motivaciones— van dirigidos a socavar las estructuras políticas y económicas del estado.²¹

En las distintas definiciones existe un consenso en la calificación del hecho: uso indiscriminado de la violencia y sus consecuencias, graves daños materiales o humanos públicos o privados. Sin embargo, sigue habiendo desacuerdo en la calificación de sus autores, es decir, respecto a sus causas, motivaciones o legitimación.

Los intentos de definir el terrorismo desde el sector académico se han enfocado en tres parámetros: sus víctimas (civiles o militares); el objetivo de tomar como blanco determinadas víctimas, y los autores (organizaciones no gubernamentales). Sin embargo, con la evolución del contexto internacional también se ha ampliado la definición de los actos terroristas. Desde los años ochenta hasta finales de los noventa, se definía como terroristas a grupos de oposición interna que llevaban a cabo operaciones militares convencionales, como el movimiento insurgente de los Tigres Tamiles (LTTE) en Sri Lanka. Sin embargo, y aunque sus objetivos fueron militares, los ataques de Al Qaeda contra el buque estadounidense *USS Cole* también fueron calificados de terroristas.

Desde las ciencias políticas y la sociología existen múltiples aproximaciones pero no se ha llegado a definir el concepto. En el ámbito jurídico internacional tampoco existe consenso sobre una definición satisfactoria para todos, e incluso se ha planteado la conveniencia, utilidad y legitimidad

de la propia definición. A la luz de la evolución de los conflictos en este comienzo de siglo XXI, el esfuerzo conceptual para aportar una definición del terrorismo plantea grandes retos para el Derecho Internacional. Uno de ellos es cómo contemplar el terrorismo de estado.

Las polémicas y los debates sobre la definición del terrorismo muestran que, más allá de las implicaciones jurídicas, el tema tiene un fuerte impacto político. Como afirmó Denis Duez, el verdadero desafío de la definición del terrorismo es político, porque la especificidad de este fenómeno comparado con otras formas de violencia es, precisamente, su carácter de contestación al monopolio del uso legítimo de la violencia. En determinados contextos políticos, definir a un grupo como terrorista también es una estrategia para deslegitimarlo. Sin embargo, como nueva forma de guerra transnacional, deslocalizada, por parte de actores no estatales y además desvinculados de los estados, quizá las nuevas formas de terrorismo sí requieran un esfuerzo de conceptualización desde las ciencias políticas.²²

Olivier Richmond mantiene la definición de Wilkinson, que describe el terrorismo como el uso sistemático de la intimidación coercitiva y el temor con determinados fines políticos, por parte de los estados (como instrumento de política interior o exterior), o por beligerantes (como acciones que acompañan a otro tipo de estrategias bélicas).²³ Para Wilkinson, se puede diferenciar entre el terrorismo que puede ser corregido y el incorregible. Sólo el primero admitiría algún debate sobre sus causas.²⁴

La discusión sobre la definición del terrorismo conduce, de forma implícita, a evitar plantear la cuestión de la legitimidad de su uso. Además, la mayoría de las definiciones que existen fijan el concepto y no contemplan su evolución en el tiempo. Pero no considerar el terrorismo como una forma de contestación social al poder establecido y fijar la definición en su ilegitimidad también es una barrera a la hora de encontrar puntos de diá-

²¹ Aníbal Villalba Fernández, “La respuesta de la Unión Europea al terrorismo tras el 11 de septiembre de 2001”, boletín de información del CESEDEN, Nº 276, 2003.

²² Denis Duez, “De la definición a la labellisation: le terrorisme comme construction sociale”, en Gilbert Guillaume (Dir.), *Le droit International face au terrorisme*, Cahiers Internationaux, Nº 17, octubre de 2002.

²³ Olivier P. Richmond, “Realizing hegemony? Symbolic terrorism and the roots of conflict: Studies in conflict & terrorism”, *International Affairs*, Nº 79, Universidad de St Andrews, 2003, pp. 815-828.

²⁴ Paul Wilkinson, *Terrorism versus democracy*, Frank Cass, Londres, 2001, p. 290.

logo con actores no gubernamentales de los países del Sur, cuya visión no suele coincidir con la de sus gobiernos (que han encontrado en la lucha contra el terrorismo un poderoso instrumento para mantenerse indefinidamente en el poder). La tendencia dominante en la política mundial es priorizar la seguridad y esto lleva a evitar cualquier movimiento que pueda comprometer la estabilidad. Mark Duffield ha resaltado esta idea afirmando que, en las políticas liberales, el conflicto se concibe siempre como un obstáculo para lograr el desarrollo de las sociedades y la paz liberal.²⁵

La definición de terrorismo propuesta por Bruce Hoffman defiende una perspectiva intersubjetiva (el punto de vista de la víctima y del actor terrorista) a la hora de aproximarse de forma teórica al mismo.²⁶ Para él, hay que diferenciar claramente entre la legitimidad del uso de la violencia y la dificultad para encontrar una definición universal. Este autor propone recoger esa subjetividad y define el terrorismo como el intento, por parte de actores marginados, de producir un cambio político mediante la creación de miedo psicológico. Según esto el nuevo terrorismo, a diferencia de sus formas más tradicionales —que actúan dentro del marco territorial y político del estado-nación—, representa un desafío al sistema de valores y de legitimidad.²⁷

En la búsqueda de una definición del terrorismo también está en juego la lucha por la legitimidad y la estigmatización del comportamiento del adversario. Denis Duez distingue tres categorías en las múltiples definiciones: la que lo define sobre la base de sus objetivos, la que tiene en cuenta los medios utilizados o la que se fija en los efectos que busca. A su juicio, los intentos de definir el terrorismo a partir de criterios objetivos son insuficientes porque omiten uno de los aspectos fundamentales del fenómeno: su significado deriva

ante todo de una construcción social. Es necesario y relevante estudiar el proceso de *labelización* a través del cual un determinado grupo social llega a imponer la “etiqueta” de terrorista a otro grupo. Duez también recuerda que las reglas jurídicas, como instrumentos de la autoridad establecida, participan directamente en la lucha simbólica en torno a la definición del terrorismo.²⁸

Michel Wieviorka considera insatisfactorias tanto las definiciones objetivas como las subjetivas. Las primeras, técnicas y descriptivas, no tienen en cuenta las causas y motivos invocados por los actores implicados en actos terroristas. Por el contrario, las subjetivas se basan sobre todo en las percepciones de los actores y en las razones que invocan para utilizar estas estrategias.²⁹

Para Harald Müller, la definición de terrorismo es tan problemática como la de seguridad. El concepto de seguridad colectiva parte de la interdependencia de las estrategias de seguridad de los estados y considera el impacto que éstas pueden tener sobre la seguridad de otros estados. En las dos últimas décadas del siglo XX, el concepto ha evolucionado y han aparecido nuevas nociones como la seguridad humana, que abarca un espectro mucho más amplio de cuestiones e implica tanto las políticas de desarrollo como las operaciones de paz en un conflicto.³⁰

Las definiciones del terrorismo difieren según el objetivo del acto terrorista, su naturaleza o el tipo de actores involucrados. Algunos autores consideran que los estados también recurren al terrorismo, pero otros lo restringen a la violencia política cometida por actores no estatales como forma de alterar una situación de fuerza asimétrica.³¹ En la definición centrada en los medios, la estrategia terrorista se diferenciaría de la bélica por el hecho de que no responde a ningún tipo de reglas.

²⁵ Ver Mark Duffield, *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004.

²⁶ Bruce Hoffman, *Inside terrorism*, Weidenfeld & Nicholson, Londres, 1998, p. 200.

²⁷ *Ibidem*, p. 40.

²⁸ Duez, *Op. Cit.*, pp. 105-118.

²⁹ Michel Wieviorka, “Terrorisme et démocratie”. Consultado en <http://www.stratisc.org> (web del Instituto de Estrategia Comparada).

³⁰ Harald Müller, “Terrorisme, prolifération: une approche européenne de la menace”, *Cahiers de Chaillot*, N° 58, Instituto de Estudios de Seguridad, París, marzo de 2003.

³¹ Éste es el punto de vista de Bruce Hoffman, *Op. Cit.*, p. 37.

**ES NECESARIO Y RELEVANTE ESTUDIAR
EL PROCESO DE LABELIZACIÓN A TRAVÉS
DEL CUAL UN DETERMINADO GRUPO
SOCIAL LLEGA A IMPONER A OTRO GRUPO
LA “ETIQUETA” DE TERRORISTA**

La aprobación de un convenio general de Naciones Unidas sobre terrorismo internacional ha sido bloqueada por la falta de acuerdo sobre la definición. Por ejemplo, los países de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) quieren que ésta distinga claramente el terrorismo de la lucha de los pueblos contra la ocupación extranjera. Esto es importante porque, para que la lucha contra el terrorismo sea objetivo común de toda la comunidad internacional, debe tener legitimidad y ser universal, lo que sólo será posible si se da primacía a las normas internacionales de Derecho que regulan el uso de la fuerza y su legitimidad. Por eso es necesario que las convenciones y las distintas fuentes del Derecho Internacional tengan más coherencia. Pero basar la lucha contra el terrorismo en la difusión y aceptación del Derecho supone, también, dialogar y acercarse al pensamiento jurídico de las sociedades árabes y musulmanas. En este marco la adopción de las convenciones por los gobiernos del Sur, sobre todo los regímenes árabes, y la aplicación de las resoluciones para luchar contra el terrorismo es problemática, porque parece una estrategia destinada a reprimir aún más las libertades públicas y permitir los abusos de los derechos humanos.

El debate sobre las causas del terrorismo

Desde su identificación como amenaza global a la seguridad internacional, se ha dedicado multitud de análisis al terrorismo de los grupos vinculados a Al Qaeda, tanto académicos como estratégicos y desde los ámbitos gubernamentales y no gubernamentales.

gobiernos y organizaciones internacionales han formulado nuevas políticas y han iniciado una reflexión sobre las causas profundas de una modalidad cada vez más extendida, o al menos más visible, de violencia política. Sin embargo esta aproximación a las causas desemboca en muchas ocasiones en una simplificación del problema. Al examinar las causas del terrorismo pueden distinguirse dos planos de análisis: en primer lugar, averiguar las motivaciones de un individuo para entrar a un grupo terrorista; en segundo, entender por qué una organización decide adoptar una estrategia terrorista.

La vinculación del terrorismo con una cultura o una religión

La dimensión ideológica es uno de los factores que explica el proceso de adoctrinamiento y reclutamiento de individuos para un grupo terrorista. Pero ceñirse a este único factor es ofrecer una visión parcial del problema. Además implica rechazar la idea de que el terrorismo es una estrategia reversible, que puede desaparecer si cambian determinadas condiciones políticas y económicas y los motivos directos que propiciaron su emergencia en un momento determinado.³²

Desde el principio de los años noventa, el paradigma cultural o religioso ha aparecido con fuerza en los análisis de las relaciones internacionales, como elemento explicativo central de las dinámicas de los conflictos. A partir de la teoría del “choque de civilizaciones” de Samuel Huntington, el papel de la cultura y la religión como principal factor de explicación de estrategias políticas ha dado

³² Samuel Bar también analiza este tipo de terrorismo en claves culturales y menosprecia las estrategias políticas para combatirlo. Samuel Bar, “The religious sources of Islamic terrorism”, *Policy Review*, N° 125, 2004.

AL QAEDA, SEGÚN AFIRMAN NUMEROSOS ANALISTAS, SE HA CONVERTIDO EN UN IMPORTANTE POLO IDEOLÓGICO, UNA ESPECIE DE FRANQUICIA QUE UNIFICA Y CENTRALIZA LAS REIVINDICACIONES DE LOS GRUPOS TERRORISTAS Y SUS MOTIVACIONES IDEOLÓGICAS

origen a un intenso debate. Para algunos académicos estadounidenses como Daniel Pipes o Bernard Lewis, inspiradores de la visión de los neoconservadores, la religión es la verdadera fuerza motora que otorga poder de convicción y argumentos de reclutamiento para los grupos radicales terroristas. De acuerdo con esta argumentación, sería inútil reflexionar sobre las causas. La única estrategia posible es defensiva, en el mejor de los casos, o directamente ofensiva y militar. En este enfoque desaparece cualquier referencia al origen del terrorismo y no se tiene en cuenta que el fenómeno, aunque se apoya en un discurso mesiánico, es en gran parte un producto de la globalización mezclado con elementos procedentes de la Guerra Fría. En su evolución sería, más bien, la parte disfuncional de un Islam “mundializado y occidentalizado”, por lo que es importante resaltar su carácter exógeno en relación con la tradición cultural islámica.

Al Qaeda, según afirman numerosos analistas, se ha convertido en un importante polo ideológico, una especie de franquicia que unifica y centraliza las reivindicaciones de los grupos terroristas y sus motivaciones ideológicas. Por eso es importante analizar los componentes de su discurso.³³ En los escritos difundidos por Al Qaeda, las razones que se alegan para lanzar la *yihad* contra Occidente son, por orden de prioridad, las siguientes:

- La ocupación de los Santos Lugares y la presencia de tropas estadounidenses en Arabia Saudí. En el texto de Osama Bin Laden *Epístola ladenesa*, de agosto de 1996, se afir-

ma que la más grave de esas agresiones es “la ocupación de la tierra de dos lugares sagrados por los ejércitos de los cruzados americanos y de sus aliados y la presencia de las tropas de EE UU en algunas bases de la península arábiga a partir de la guerra del Golfo”. En el texto se denuncia a la monarquía saudí, se explica que una guerra convencional es ahora imposible por el desequilibrio de fuerzas y se describen las recompensas divinas que recibirán por su lucha los jóvenes mártires dispuestos a morir.

- La destrucción del estado de Israel.
- La victoria de los musulmanes en todos los conflictos, desde Chechenia hasta Filipinas.

Estas reivindicaciones son, en gran medida, un reflejo de las aspiraciones de los pueblos. Las encuestas llevadas a cabo en los países árabes reflejan el grado de tolerancia y hasta de simpatía que suscita esta organización: un estudio del Pew Research Center de junio de 2003 indica que la gran mayoría de los palestinos, indonesios y jordanos, y casi la mitad de los marroquíes y paquistaníes, pensaban que Osama Bin Laden estaba haciendo lo correcto respecto a la política mundial.³⁴ También existe una gran diferencia entre lo que suelen percibir o considerar como actos terroristas. Muchos dirigentes están cada vez más preocupados por el respaldo que encuentran los actos terroristas dirigidos contra Occidente en las sociedades del Sur.³⁵

La dimensión ideológica es un factor indudable a la hora de explicar el proceso de adoctrinamiento

³³ Sobre el discurso ideológico de Al Qaeda puede consultarse la página web del Centro para los Estudios Islámicos, que reúne los escritos de los principales ideólogos <http://www.islamic-studies.net/>

³⁴ Proyecto Pew Global Attitudes, *Views of a changing world*, junio de 2003, p. 3.

³⁵ Ver Edward Djerejian, *Changing Minds Winning Peace*, informe del Grupo Asesor de la Casa Blanca en Diplomacia Pública para el Mundo Árabe y Musulmán, 1 de octubre de 2003. Consultar en <http://www.state.gov>.

to y reclutamiento de determinados individuos para un grupo terrorista y sirve también de guión y justificación para sus actuaciones. EE UU también ha tomado conciencia de que la hostilidad de la opinión pública árabe es una barrera para el desarrollo de sus planes en esta región. Pero las acciones llevadas a cabo hasta ahora se reducen a la *public diplomacy* (incrementar la comunicación hacia las sociedades musulmanas), de acuerdo con las conclusiones del informe de Djerejian,³⁶ y a privar a los grupos terroristas de sus bases logísticas y apoyos dentro de la población. Muchos autores afirman que el proceso de marginación de los grupos terroristas pasa por una estrategia de comunicación adecuada, de deslegitimación y de aislamiento.

Sin embargo, para lograr esto también hay que respetar el Derecho Internacional. Esto significaría condenar firmemente estrategias para erradicar el terrorismo como la que llevó a cabo Argelia, con campañas de terror e infiltración de los grupos armados que desembocaron en las masacres de la Mitidja en 1997. También habría que evitar declaraciones como la de William Burns durante una visita a este país, en la que afirmó que EE UU tenía mucho que aprender de él en la lucha contra el terrorismo.³⁷

Jason Burke recuerda que la guerra contra el terrorismo sólo se puede ganar si se consigue desarraigar a los grupos terroristas y privarlos del apoyo que encuentran en ciertas sociedades (o complicidad logística o ideológica). En ciertos contextos bélicos de tipo asimétrico, determinadas organizaciones políticas han desarrollado organizaciones locales con funciones sociales o caritativas por un lado mientras que, por el otro, controlan células terroristas como táctica bélica. En algunas ocasiones se ha intentado aplicar las medidas financieras definidas en la resolución 1.373. Sin embargo, es necesario ser cuidadoso para distinguir entre grupos terroristas y aquellos actores que desarrollan labores educativas y sociales. Combatirlas o considerarlas como organizaciones cómplices de

las redes terroristas, congelando sus fondos, puede ser contraproducente y exacerbar aún más los sentimientos de frustración y rencor hacia Occidente. Esto, a su vez, puede radicalizar a la opinión pública y alimentar un entorno favorable al florecimiento de nuevos grupos terroristas.

Desde los años setenta, y gracias a los beneficios del petróleo, estados como Arabia Saudí financiaron estructuras destinadas a aumentar su prestigio y liderazgo ideológico entre las comunidades musulmanas asentadas en Europa. En 1977, el buró parisino de la Liga Islámica Mundial empezó a conceder subvenciones a las asociaciones islámicas. Los estados de origen utilizaron medios logísticos (embajadas, consulados, asociaciones) y financieros (subvenciones a las mezquitas) para mantener un importante instrumento de influencia ideológica.

Los vínculos con los musulmanes asentados en Europa aportaban a estos regímenes numerosas ventajas. A través de la financiación de las mezquitas, las asociaciones y el envío de personas destinadas al adoctrinamiento, querían crear canales de presión que pudieran servir a sus intereses en el ámbito diplomático. Al mismo tiempo, la carencia de medios para autofinanciarse obligó a distintas organizaciones a buscar financiación exterior, gustosamente entregada por estos estados deseosos de mantener una vía de influencia sobre las comunidades musulmanas de Europa.³⁸

A partir del 11-S se produce un cambio en este *laissez faire* y los estados intentaron establecer algunos mecanismos de control en la gestión del Islam, como la formación de los imanes y el control sobre el contenido de sus predicaciones. Después de los atentados del 11 de marzo el ministro español del Interior, José Antonio Alonso, propuso una reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de julio de 1980 para hacer obligatoria la inscripción de las mezquitas en el registro de confesiones religiosas. Ahora también estudia aumentar la financiación de las mezquitas para hacer posible un mayor control.³⁹

³⁶ Djerejian, *Op. Cit.*, p. 8.

³⁷ Declaración del subsecretario de Estado estadounidense para Oriente Medio durante una visita a Argelia en diciembre de 2002.

³⁸ Una de las reivindicaciones de las organizaciones islámicas emergentes a partir de la década de los ochenta ha sido la igualdad de condiciones para practicar el culto. La escasez de lugares de culto y su financiación choca con la ley francesa de separación de la iglesia y del culto, de 1905. Olivier Mongin recordaba en 1998 que sólo existían 1.100 lugares de culto islámico en Francia y ocho mezquitas, mientras que los católicos disponían de 40.000 edificios destinados a la práctica de su religión. Ver Olivier Mongin, "Vers une fin de l'exceptionnalité musulmane?", *Esprit*, N° 239, enero de 1998, pp. 5-9.

³⁹ *El País*, 13 de mayo de 2004, p. 19.

LA LUCHA CONTRA LAS REDES TERRORISTAS HA LLEVADO A LOS GOBIERNOS A CONCEBIR LA GESTIÓN DEL ISLAM EN CLAVE DE SEGURIDAD. LA TENDENCIA SE REFORZÓ TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE PERO EN ALGUNOS PAÍSES, COMO FRANCIA, YA SE MANIFESTÓ EN LOS AÑOS OCHENTA

Una de las consecuencias más negativas de estas políticas es la tendencia a poner a las comunidades inmigrantes bajo sospecha y aplicar medidas de control cada vez más restrictivas en materia de inmigración. Esta tendencia se reforzó después los atentados del 11-M en Madrid. El hecho de que sus autores fueran de origen marroquí y la presencia de inmigrantes en otras redes desmanteladas en Europa han dado un nuevo impulso a las políticas de control global de la inmigración.

Las redes neofundamentalistas financiadas por Arabia Saudí y con ramificaciones en Europa están ahora en el punto de mira de los gobiernos europeos, que en algunos casos han restringido el espacio legal ofrecido a estas organizaciones debido a su implicación directa o indirecta con redes terroristas. El Reino Unido se convirtió en los años noventa en el refugio principal de muchas figuras del islamismo reprimidas en sus países de origen. Allí encontraron un espacio de libertad donde pudieron desarrollar parte de sus actividades religiosas y políticas. En este contexto se afianzó la influencia de la mezquita de Finsbury Park, en Londres, considerada un importante centro de reclutamiento. Su imán Abu Hamza al-Masri (Abu Qatada) hizo gala de radicalismo y se felicitó públicamente por los ataques contra las torres de Nueva York.

Ahora, la lucha contra las redes terroristas ha llevado a los gobiernos a concebir la gestión del Islam en clave de seguridad. La tendencia se reforzó tras el 11 de septiembre pero en algunos países, como Francia, ya se manifestó en los años ochenta, especialmente tras los atentados de 1986 en cafeterías y centros comerciales, que costaron la vida a más de diez personas. Más tarde se acentuó por la crisis argelina, en los noventa. La interrupción del proceso electoral en Argelia tras la victoria del Frente Islámico de Salvación (FIS) en 1992 y la persecución de los islamistas por las autoridades militares provocó que algunos buscaran refugio en Francia.⁴⁰ El Ministerio del Interior francés, con el apoyo de la Seguridad Militar argelina, optó por la represión. En noviembre de 1993, la operación *Chrysantème* condujo a la detención de 88 islamistas, de los que sólo cuatro fueron enjuiciados.

El caso de Khaled Kelkal, francés de origen argelino, simbolizó la manipulación por parte de los islamistas de la juventud de los barrios marginados de las grandes ciudades y, en cierto modo, el fracaso del modelo de integración.⁴¹ El temor a que el islamismo argelino ejerciera influencia sobre la comunidad musulmana en Francia incitó a las autoridades a buscar mecanismos de control.⁴² En este país, tradicionalmente, los princi-

⁴⁰ Sobre el conflicto en Argelia ver Laurence Thieux, "Argelia: inmovilismo político, dependencia económica y tensiones sociales", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Nº 81, primavera de 2003, pp. 73-80.

⁴¹ Khaled Kelkal fue abatido el 29 de julio de 1995 por una brigada antiterrorista en alerta tras los atentados de ese mismo año en París. Su caso encarnó el temor de la sociedad francesa a la radicalización política de los jóvenes de origen musulmán. Después de su muerte, el periódico *Le Monde* publicó una larga entrevista que el joven argelino concedió en 1992 a un investigador alemán y que dejaba entrever un perfil psicológico marcado por frustraciones sociales. A pesar de haber tenido un entorno familiar favorable, sus desviaciones le condujeron a la cárcel y allí siguió la vía de la reislamización. Lo sucedido con Kelkal alarmó a la opinión pública y a las autoridades francesas. El joven fue percibido como un mártir entre los musulmanes y tras su muerte estallaron revueltas en las afueras de París y Lyon. Ver *Jeune Afrique*, Nº 2.905, julio de 1997, pp. 9-15. Para el periodista Henri Tincq, el itinerario y la muerte de Khaled Kelkal, alumno ejemplar de la escuela laica que había encontrado en el Islam una salida a sus sucesivas frustraciones, ilustra el fracaso del modelo de integración a la francesa. Ver *Le Monde*, 10 de noviembre de 1995, p. 15.

⁴² A pesar de los temores de la clase política francesa, la influencia del islamismo argelino sobre la comunidad argelina en Francia ha sido muy poco significativa. Un sondeo del instituto francés de sondeos IFOP, de octubre de 1994, indicaba que el 69% de los musulmanes asentados en Francia tenía una mala opinión del Frente Islámico de Salvación (FIS) y sólo el 9% expresó una opinión favorable. El 48% estimaba que era un movimiento con el que habría que negociar y el 62% pensaba que ese partido representaba una amenaza para la democracia. *Le Monde*, 12 de octubre de 1994.

pios laicos de la República han impedido a los gobernantes participar activamente en la financiación de las religiones. Por ello la creación de mezquitas y la formación de los imanes discurren en circuitos paralelos de reislamización difícilmente controlables y permeables a todo tipo de influencia externa.⁴³

Los estados europeos han endurecido su legislación interna⁴⁴ y son cada vez más conscientes de la necesidad de incrementar la cooperación en las áreas de justicia y seguridad interior, aunque antes habían sido reticentes a integrarlos en una política común.⁴⁵ Cuando se dieron cuenta de que los terroristas podían aprovechar el “espacio Schengen”, con su ausencia de controles fronterizos, y las diferencias legales entre los países para desarrollar sus actividades, los estados europeos dieron nuevos pasos para reforzar el tercer pilar, armonizar sus legislaciones y reforzar los lazos entre los servicios de inteligencia y cooperación policial y judicial.⁴⁶ Con respecto a los procesos de reclutamiento, la Unión Europea ha puesto especial atención, tras el 11-M, en las actividades de los predicadores. Los ministros de Interior del G-8, reunidos en Sheffield, acordaron en julio de 2004 la creación de un grupo de trabajo de expertos sobre los “extranjeros que preconizan la violencia”.⁴⁷

Estas estrategias represivas tiene un fuerte riesgo de radicalizar a la comunidad musulmana asentada en Europa y generar una bipolarización que frene los procesos de integración de los sectores más marginados. Todas estas medidas han ido acompañadas de una gran visibilidad mediática, a través de debates —como el del velo en Francia— que alimentan, a su vez, los sentimientos de hos-

tilidad hacia las comunidades musulmanas. El rechazo cala más en sociedades como la francesa y la holandesa, que acusan los fracasos de su política de integración, sobre todo en las nuevas generaciones. La radicalización de grupos muy minoritarios y el tratamiento, tanto informativo como político, que esto ha recibido, está creando un clima de estigma y sospecha que dificulta la concepción de estrategias adaptadas a este nuevo reto ideológico en las sociedades occidentales.

La imposición del prisma cultural y religioso para explicar el terrorismo es, en suma, contraproducente porque incrementa la desconfianza y obstaculiza aún más los procesos de integración, ya complejos en las sociedades occidentales. La marginación social y los obstáculos a la integración de generaciones o familias inmigrantes son factores que elevan la vulnerabilidad a la propaganda terrorista.

La pobreza y el terrorismo

La pobreza y la falta de desarrollo económico suelen aparecer entre las primeras causas del terrorismo. Sin embargo esta premisa es cada vez más controvertida. En 2003, un grupo de expertos reunido en Oslo para analizar la cuestión indicó que, si existe un vínculo, éste es indirecto.⁴⁸ El primer argumento para sostenerlo es que la gran mayoría de los llamados *yihadistas* no procede de las franjas sociales más marginadas. Como afirma Michael Radu, este tipo de violencia política revolucionaria siempre ha sido el instrumento predilecto de una elite procedente de las clases medias altas.⁴⁹

⁴³ Henri Tincq, “Les voies de l’intégration d’un islam à la française”, *Le Monde*, 10 de noviembre de 1995.

⁴⁴ En Alemania, donde residían algunos de los responsables del 11-S, fue lanzada una amplia operación policial. Este país adoptó medidas antiterroristas en noviembre de 2001, como la ilegalización de organizaciones religiosas con vínculos con grupos terroristas y la anulación del estatuto de refugiado en presencia de una amenaza a la seguridad nacional. En Italia fueron detenidas en abril de 2003 unas 25 personas vinculadas a Al Qaeda, que planeaban un atentado contra la embajada de EE UU en Roma y otro contra la catedral de Bolonia. En España, el juez Baltasar Garzón lanzó una operación contra las redes de apoyo a Al Qaeda, pues existía una célula activa desde 1994 en Madrid. En Francia, el endurecimiento de la legislación para la lucha contra el terrorismo fue acompañado de un incremento del presupuesto de los Ministerios de Defensa e Interior. Igualmente, el Reino Unido adoptó una nueva ley en diciembre de 2001 que permitía la detención sin juicio de extranjeros sospechosos de estar vinculados a organizaciones terroristas.

⁴⁵ La falta de cooperación en el seno de Europa entre los países más afectados por el terrorismo ha quedado patente en más de una ocasión. Por ejemplo, los jueces británicos rechazaron extraditar a Rashid Ramda, uno de los responsables de los atentados en Francia del verano de 1995.

⁴⁶ Una de las medidas legales adoptadas ha sido la Euro-orden, aprobada en el Consejo de Laeken de diciembre de 2001, que tipifica 32 delitos y crímenes susceptibles de dar lugar a un mandato de detención europeo evitando las medidas de extradición.

⁴⁷ Consultar www.fenetreeurope.com

⁴⁸ Actas consultadas en www.end-terror.org

⁴⁹ Michael Radu, *The futile search for ‘root causes’ of terrorism*, Foreign Policy Research Institute, 23 de abril de 2002.

Los aspectos económicos y sociales no son factores determinantes y comunes a todas las situaciones en el proceso de reclutamiento, ni tampoco motivaciones inmediatas de los individuos para entrar a un grupo terrorista.⁵⁰ Los estudios realizados han mostrado que, en función de los contextos, las variables socioeconómicas tienen más o menos incidencia. No existe un vínculo directo entre pobreza y terrorismo pero sí se considera que la carencia de oportunidades económicas, el desempleo, las desigualdades e injusticias sociales y una modernización rápida pueden originar altos grados de frustración y constituir un entorno favorable para la emergencia de grupos terroristas y otras formas de violencia política. El perfil de los jóvenes palestinos candidatos al suicidio es muy distinto al de los jóvenes de Cachemira, que proceden de franjas más pobres y donde la integración en grupos terroristas podría tener algunas motivaciones económicas.⁵¹ Si se analiza el perfil sociológico de los *yihadistas* dispuestos a suicidarse, también aparecen diferencias notables según el contexto.⁵²

Relacionar pobreza y terrorismo también es problemático porque lleva a vincular la ayuda externa y el desarrollo con la política de seguridad. La Unión Europea, EE UU y otros gobiernos de países desarrollados han orientado su acción exterior de acuerdo con imperativos de seguridad. La Estrategia de Seguridad Nacional de EE UU y el libro blanco de la Agencia para el Desarrollo Internacional estadounidense (USAID) subrayan que la ayuda tiene que contribuir a la seguridad y a las estrategias antiterroristas.⁵³ El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE) ha realizado cambios en la definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para ampliar su

abanicado de actividades al ámbito de la seguridad. Tanto USAID como el CAD han asumido que la cooperación internacional tiene que integrar estos objetivos. Sin embargo, al incluir la lucha contra el terrorismo, existe el riesgo de que se distorsione el enfoque inicial y los fines de la cooperación al desarrollo (por ejemplo, los Objetivos del Milenio), y de que se relegue a un segundo término la erradicación de la pobreza.⁵⁴

Sobre el papel de la cooperación al desarrollo en la lucha contra el terrorismo, el CAD distingue cuatro funciones básicas: apoyo a la estabilidad estructural a largo plazo; disuadir a los grupos más vulnerables de optar por estrategias terroristas; privar a grupos o individuos de la posibilidad de llevar a cabo atentados terroristas, y apoyar una cooperación internacional coherente en la lucha contra el terrorismo.⁵⁵ Estos objetivos no difieren mucho de los tradicionalmente asignados a la ayuda al desarrollo. Sin embargo, el informe insiste mucho en la necesidad de reforzar la gobernanza. El documento detalla cuál sería la orientación de los programas de ayuda en este sentido, principalmente consolidar las estructuras de gobierno con el fin de privar a los terroristas de sus medios de acción: reglamentación del sector bancario, lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero, contra el tráfico de drogas, etc.

Según Karin Von Hippel, la integración del parámetro de seguridad en los objetivos de desarrollo es problemática porque tiende a frenar los factores de cambio en aquellas sociedades designadas como potencialmente peligrosas por ser pobres. En ellas los países occidentales prefieren actuar sobre factores de cambio a largo plazo, como la educación y el refuerzo de la sociedad civil —que, sin embargo, consolida en cierto modo el *statu quo*— que sobre los de corto plazo, para evitar el debili-

⁵⁰ Ver Alan B. Krueger y Jitka Maleckova, "The economics and the education of suicide bombers, does poverty cause terrorism?", *The New Republic*, 20 de junio de 2002.

⁵¹ Jessica Stern, "Pakistan's Jihad Culture", *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 2000.

⁵² Scott Atran, "Genèse et futur de l'attentat suicide", acta del coloquio *Comprendre le nouveau terrorisme*, julio de 2003. Consultado en <http://www.interdisciplines.org>

⁵³ Joanna Macrae y Adele Harmer, "Beyond the continuum: an overview of the changing role of aid policy in protracted crises", *HPG Research Briefing*, N°16, julio de 2004.

⁵⁴ CAD, *A development co-operation. Lens on terrorism prevention, key entry points for action*, 2003. Consultado en <http://www.oecd.org/home/> (Ref.: "Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme, principaux points d'ancrage pour l'action").

⁵⁵ Entre los objetivos citados están: ayudar a los reformadores moderados a crear puentes entre las comunidades religiosas y culturales; crear estrategias de informaciones públicas y programas de empleo dirigidos a los jóvenes; ayudar a reformar los sistemas educativos y luchar contra la desigualdad y la exclusión. *Ibidem*.

LA TENDENCIA A ASIGNAR OBJETIVOS DE SEGURIDAD
A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO E IMPONER
CONDICIONES DE GOBERNANZA QUEDA REFLEJADA EN
LAS ORIENTACIONES QUE TANTO LA UE COMO EE UU
ESTÁN DANDO A SUS POLÍTICAS DE DESARROLLO

tamiento del estado. Éste es considerado una garantía para la seguridad en general y más concretamente para evitar la gestación, implantación o proliferación de grupos terroristas.⁵⁶

La tendencia a asignar objetivos de seguridad a las políticas de desarrollo e imponer condiciones de gobernanza queda reflejada en las orientaciones que tanto la UE como EE UU están dando a las políticas de desarrollo. En el caso de EE UU, la "guerra global contra el terror" es el mayor determinante para la distribución de la ayuda. Los funcionarios de USAID subrayan que la ayuda es parte de la Estrategia de Seguridad Nacional: "La guerra contra el terrorismo ha sustituido a la guerra contra el comunismo como lógica subyacente a la ayuda exterior".⁵⁷ Los planes estratégicos del Departamento de Estado y USAID para el periodo 2004-2009 identifican la seguridad como el principal objetivo de la ayuda externa. El conflicto israelo-palestino, la transición de Irak, la reestructuración del mundo musulmán para promover la democracia y la liberalización económica, la estabilización de Afganistán y Corea del Norte y las tensiones entre India y Pakistán aparecen como prioridades. Este último país ha salido particularmente beneficiado: de 1,7 millones de dólares en 2001 pasó a recibir 275 millones de dólares en 2004. Irak, que recibió en ese mismo año 18.500 millones de dólares, fue seguido por Israel (2.600 millones), Egipto y Afganistán.⁵⁸

La lucha contra el terrorismo también está teniendo un impacto negativo sobre la agenda

europea respecto al Mediterráneo, y la preocupación por la seguridad está presente en todos los programas de ayuda de la UE hacia esta zona. En este contexto se está apoyando el refuerzo del sistema de seguridad de Marruecos, con la adopción de severas medidas antiterroristas. Este país también obtuvo cuarenta millones de euros para el refuerzo de los sistemas de control de la emigración y proyectos destinados a reducir la presión de la misma. La integración de las cláusulas de cooperación contra el terrorismo en los nuevos acuerdos de asociación con terceros países (como Argelia o Líbano) es otro ejemplo. El programa europeo de ayuda MEDA incluye programas específicos para emigrantes y contra el terrorismo, pero los proyectos se canalizan y reconfiguran en función de esta preocupación y en detrimento de la reforma de los sistemas políticos. En marzo de 2004 se inició un proyecto de dos millones de euros, financiado por fondos MEDA, para el refuerzo de la cooperación entre las fuerzas de seguridad del sur del Mediterráneo en la lucha contra el terrorismo y el tráfico de personas.⁵⁹

La Estrategia de Seguridad para Europa, aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2003, expone que la seguridad es una precondition para el desarrollo.⁶⁰ Por el contrario, el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio de la ONU da un paso positivo en este proceso de reflexión al reafirmar que la primera línea de defensa tiene que ser el desarro-

⁵⁶ Karin Von Hippel, "The roots of terrorism probing the myths", *Political Quarterly*, Special issue, septiembre de 2002, p. 13.

⁵⁷ Tom Barry, "US Isn't 'stingy', it's strategic", International Relations Center, 7 de enero de 2005. Consultado en Global Policy Forum (www.globalpolicy.org).

⁵⁸ Ver José Antonio Sanahuja, "Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización", *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Icaria-CIP, Barcelona, 2004.

⁵⁹ Sinopsis Euromed 262, 4 de marzo de 2004.

⁶⁰ Estrategia de Seguridad para Europa, *Una Europa segura en un mundo mejor*, 12 de diciembre de 2003. <http://www.http/europa.eu.int.com>

AUNQUE NO EXISTE UN VÍNCULO DIRECTO ENTRE SER POBRE Y ENTRAR EN UN GRUPO TERRORISTA, ALGUNOS FACTORES ECONÓMICOS ESTRUCTURALES PUEDEN CONFIGURAR UN CONTEXTO QUE POTENCIE EL ESTALLIDO DE DISTINTAS FORMAS DE VIOLENCIA POLÍTICA

llo: “El desarrollo debe ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectiva que se tome en serio la prevención. Combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará la capacidad de los estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación”.⁶¹

La perversidad de la asociación entre pobreza y terrorismo radica, según Sue Lautze,⁶² en que hace que se perciba a los pobres como un peligro y se tienda a fomentar las estrategias de contención. El ejemplo del impacto de la lucha contra el terrorismo sobre los refugiados es claro: se privilegia la contención sobre la resolución de los conflictos y “las personas que viven en situaciones extremas son percibidas como extremistas”. La investigadora apunta también que racionalizar la lucha contra el hambre en clave de guerra contra el terrorismo implica el riesgo de responder a los desastres por razones equivocadas.

Aunque no existe un vínculo directo entre ser pobre y entrar en un grupo terrorista, algunos factores económicos estructurales —carencia de oportunidades económicas, desempleo, desigualdades e injusticias sociales, modernización rápida con su correlativa anomia sociológica— pueden configurar un contexto que potencie el estallido de distintas formas de violencia política. La pobreza contribuye, por tanto, a crear un entorno favorable a la emergencia de grupos terroristas.

Otro factor explicativo, a menudo citado por los analistas de las causas del terrorismo, es la

educación. Alan B. Krueger y Jitka Maleckova señalan que cualquier conexión entre pobreza, educación y terrorismo es indirecta, complicada y probablemente débil.⁶³ Su principal argumento es que el terrorismo, más que consecuencia de una economía con ausencia de oportunidades de integración y educación, es respuesta a una situación política marcada por la exclusión y la frustración. Con respecto a la educación, los autores plantean sobre todo la necesidad de revisar sus contenidos. En el caso de Pakistán, el carácter gratuito de las *madradas* facilitó el proselitismo religioso de los talibán al ser la única oportunidad de educación para los pobres. La Comisión Europea ha desarrollado un proyecto, financiado por el Mecanismo de Reacción Rápida (MRR), con estas escuelas coránicas paquistaníes en las que se educó el 30% de los talibán.⁶⁴

Al describir las causas del terrorismo, Karin Von Hippel pone en primer lugar la pobreza, seguida por los conflictos civiles, la financiación y los procesos de reclutamiento y radicalización, mientras aparece en último lugar el cierre de los sistemas políticos y la perennidad de los regímenes autoritarios.⁶⁵ Aunque matiza la relación entre pobreza y terrorismo, sí establece un vínculo que conduce a convertir el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en una estrategia de lucha contra el terrorismo, un planteamiento cuestionable desde el punto de vista ético porque esas metas deberían cumplirse independiente de cualquier justificación política o de seguridad interna. La autora insiste

⁶¹ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Op. Cit.*

⁶² Sue Lautze, “Loaves and fishes, famine challenges in the new millenium”, intervención en la Sexta Conferencia Anual del Global Disaster Information Network, 26 de marzo de 2004.

⁶³ Krueger y Maleckova, *Op. Cit.*

⁶⁴ Nasra Hassan, “An arsenal of believers”, *The New Yorker*, 19 de noviembre de 2001.

⁶⁵ Karin von Hippel, “Five steps for defeating terrorism”, 5 de enero de 2005. Consultado en <http://opendemocracy.net/home/index.jsp>

también en la necesidad de resolver los conflictos, particularmente aquellos en los que están implicados movimientos islamistas radicales, para evitar que se conviertan en terreno de abono para su expansión. Además, aboga por fomentar reformas educativas en países como Pakistán, Somalia y Bangladesh. El objetivo sería disminuir el impacto de la influencia religiosa y proponer alternativas a las *madrasas*. USAID, en este sentido, tiene un programa de cien millones de dólares para reformar del sector educativo en Pakistán. Estas acciones, sin embargo, presentan el riesgo de que pueden ser consideradas injerencias o imposiciones del modelo occidental.

La lucha contra el terrorismo: los estados frágiles y los conflictos

De acuerdo con la mayor parte de los estudios, el terrorismo internacional está estrechamente vinculado a los conflictos armados, a los llamados estados frágiles o fracasados y a los estados delincuentes (*rogue States*), lugares que podrían convertirse en santuarios donde los grupos terroristas pueden desarrollar sus actividades. A su vez, los conflictos en los que una de las partes implicadas y reprimidas son los musulmanes (Bosnia, Palestina, Chechenia, Indonesia, etc.) también están en el punto de mira por la facilidad con la que los grupos terroristas pueden reclutar militantes.

En la historia reciente, muchos estados han establecido algún tipo de vínculo con grupos terroristas, han favorecido la creación de organizaciones clandestinas o les han dado apoyo logístico y técnico para utilizarlas con fines políticos. Sin embargo, los vínculos de un estado con un grupo terrorista suelen ser inestables y cambiantes. En este sentido, Ekaterina Stepanova ha cuestionado la eficacia de adoptar sanciones económicas con-

tra los estados que apoyan a grupos terroristas. Estas medidas pueden tener consecuencias nefastas para la economía y suponer un deterioro de la situación humanitaria, acentuar las tensiones sociales y posiblemente aumentar el número de los candidatos a enrolarse en grupos radicales. Éste podría ser el caso de Palestina.⁶⁶ El mismo problema se plantea con la supresión o congelación de fondos de las organizaciones islámicas por sus vínculos con grupos terroristas, pues también son activas en el ámbito social y cuentan con amplio apoyo entre la población. Para conseguir sus fondos, estas organizaciones utilizan vías ocultas (las donaciones voluntarias y las transferencias informales denominadas *Hawalat*).⁶⁷

Los estados que respaldan el terrorismo están en el centro de las preocupaciones estratégicas de EE UU. La UE ha asumido plenamente esta visión al analizar las causas del terrorismo: Javier Solana ha hecho particular hincapié en la necesidad de fortalecer los estados frágiles y reconstruir aquellos en los que se asientan redes terroristas.⁶⁸ La percepción de los estados frágiles como una amenaza indirecta para Occidente tiene una clara dimensión estratégica, ya que permite legitimar una nueva agenda de intervención (*un droit de regard*) para la construcción de la paz.

En la Administración estadounidense, el deslizamiento de la lucha contra el terrorismo hacia el terreno estratégico ha girado en torno al papel que los llamados estados frágiles o fracasados han podido desempeñar en dar cobijo o apoyo logístico a estos grupos. El paso siguiente es plantear las opciones estratégicas para responder a este desafío. EE UU adoptó la doctrina de la acción preventiva, otorgándose el derecho a intervenir de forma unilateral en países considerados como peligrosos para su seguridad nacional.

El informe del CAD sobre la contribución de las políticas de desarrollo a la lucha contra el terro-

⁶⁶ No obstante, la autora menciona que existen formas de incrementar la eficacia de estas sanciones moderando sus consecuencias negativas para la población. El primer requisito es que las sanciones tengan legitimidad, es decir, que se decidan en el marco de la ONU de forma multilateral. Si existe la percepción de un país aislado por su respaldo a actividades terroristas, las sanciones tendrán un efecto político y psicológico más fuerte. Ver Ekaterina Stepanova, *Anti-terrorism and Peace-building during and after conflict*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Estocolmo, junio de 2003.

⁶⁷ Las organizaciones caritativas saudíes reciben 4.400 millones de dólares anuales, de los cuales el 20% está destinado a operaciones exteriores. Sobre la financiación de las organizaciones islámicas, ver Jean Charles Brisard, *Terrorism financing: roots and trends of saudi terrorism financing*, informe preparado para el presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 19 de diciembre de 2002. Consultado en <http://www.nationalreview.com/document/>

⁶⁸ Discurso de Solana en un consejo informal de los ministros de Defensa el 12 de octubre de 2002. Citado en Frédéric Charillon, "La politique étrangère de l'Union Européenne à l'épreuve des normes américaines", *Défense et identités, un contexte sécuritaire global*, Cultures & Conflits, N° 44, julio de 2003.

rismo insiste en mantener la presencia en los países frágiles o en conflicto: "Las naciones cuyas estructuras de gobierno han fracasado y donde la sociedad civil carece de medios de acción son particularmente vulnerables y pueden, sin saberlo, acoger actividades criminales y convertirse en terrenos de entrenamiento para los grupos terroristas. La comunidad internacional tiene el deber de adoptar estrategias dirigidas a los países expuestos a riesgos de conflicto, incluso con aquellos en los que es difícil establecer una relación de asociación con los donantes".

La tentación de reforzar a estos gobiernos débiles para restablecer el orden, aun a costa de la democracia y el respeto de los derechos humanos, es grande. La reconstrucción de un estado estable y funcional sería la forma más efectiva para luchar contra el terrorismo a largo plazo. Sin embargo, la aplicación de políticas antiterroristas en los estados en construcción presenta serias dificultades, ya que las medidas de seguridad son también medios para aniquilar a la oposición política.

También se cuestiona la idea de que el terrorismo puede encontrar en los estados frágiles el espacio privilegiado para implantarse y desarrollarse. Numerosos autores rechazan este argumento y ofrecen ejemplos que lo contradicen, señalando que no refleja la complejidad de las situaciones locales. Von Hippel recuerda que, cuando Al Qaeda se estableció en Sudán, lo hizo en el norte y no en el sur, que es la zona donde se considera que no hay estado. Cuando Al Qaeda asentó sus bases en el país africano, éste estaba bajo la influencia de un importante ideólogo islamista, a la sombra del régimen de Hassan al Turabi. Independientemente del carácter fuerte o débil de las estructuras estatales, en este caso la implantación se debió más a la complicidad ideológica, igual que en Afganistán bajo el control de los talibán.

Al explorar las relaciones entre terrorismo y conflicto, Stein Tonnesson, del Peace Research Institute de Oslo (PRIO), distingue tres vías diferentes en el uso de métodos terroristas en los conflictos:⁶⁹

- La combinación de guerra interna y externa y las luchas de clanes en el seno de un régimen o una coalición dominante, que conduce al uso de métodos terroristas para reforzar la disciplina nacional o eliminar traidores.
- Los grupos marginados en las últimas fases de un conflicto, que recurren al terrorismo para obstaculizar la resolución del mismo.
- El fenómeno del *blow back*, cuando grupos que han sido apoyados y entrenados por fuerzas exteriores generan una cultura de la violencia que puede alimentar o mantener una guerra civil.

En los análisis sobre las causas del terrorismo suele asumirse que el conflicto entre Israel y Palestina es una cuestión clave y que solucionarlo es imprescindible para ganar la batalla contra los grupos que reivindican el Islam. Esta guerra ha sido un referente clave en el desarrollo ideológico del islamismo político. La derrota de los ejércitos árabes en la Guerra de los Seis Días, en 1967, marcó a la vez el declive del nacionalismo árabe y el ascenso político de los movimientos islamistas. La resolución de este conflicto contribuiría a reducir las tensiones políticas, pero no acabaría con la militancia islamista ya que sólo representa una parte de las reivindicaciones políticas de estos movimientos.

El terrorismo *yihadista*, aunque global, tiene raíces locales. Sin la resolución política del conflicto checheno es poco probable que remita el terrorismo en esta zona, por mucho que se democratice Irak o se logre un acuerdo de paz entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina. Lo mismo sucede con Uzbekistán, Indonesia, Argelia, Arabia Saudí y Turquía.

Sin embargo, el documento del CAD sobre la prevención del terrorismo ha provocado la preocupación de las ONG al permitir que los presupuestos asignados al desarrollo puedan ser utilizados para financiar operaciones de gestión de crisis, desviando el objetivo inicial de dichos fondos.⁷⁰ Concretamente la inclusión de las operaciones de

⁶⁹ Intervención de Kim Traavick, "Terrorism and armed conflict", actas de un seminario organizado por el International Peace Research Institute (PRIO) y el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), diciembre de 2002.

⁷⁰ Ver la declaración sobre la sociedad civil del Comité Senior de la OCDE para ayuda al desarrollo, 8 y 9 de diciembre de 2004. Consultado en <http://www.bond.org.uk/>

apoyo a la paz (*peace support operations*),⁷¹ ejecutadas por las fuerzas militares de los países en desarrollo, así como la reforma y formación de sus fuerzas de seguridad, están a debate en el seno del CAD, que tendrá que tomar una decisión al respecto.

Está apareciendo una tendencia peligrosa, que aboga por una reforma profunda de las políticas de desarrollo amparándose en el fracaso de la aproximación tradicional a esta cuestión, que quedaría demostrado por los conflictos en África y la fragilidad de sus estructuras estatales. Este peligroso enfoque abre la puerta a que la AOD se desentienda de regiones o sectores no relevantes estratégicamente. Paralelamente, se asiste a una tendencia a la remilitarización de zonas consideradas como vulnerables o frágiles desde el punto de vista de la seguridad. Ejemplos de ello son el Plan Sahel (incluidos los programas de formación de las fuerzas de seguridad de Chad, Malí, Mauritania y Níger),⁷² el despliegue militar de EE UU en la base de Yibuti y el suministro militar a países aliados en la lucha contra el terrorismo como Georgia, Yemen o Argelia. Esto es un riesgo añadido de conflictos e incrementa el desequilibrio de fuerzas y la gran asimetría de poder que es una de las causas principales del terrorismo.

La AOD desempeña un papel importante en la prevención de conflictos e incluye, dentro de la cooperación al desarrollo, apoyo a la sociedad civil, construcción de la paz, desminado, apoyo a la democracia y los derechos humanos, etc. Sin embargo, la financiación de misiones militares o la preparación de fuerzas armadas internacionales deberían recaer principalmente en los presupuestos de Defensa y no sobre los destinados al desarrollo, ya que esto obligará a reducir los fondos asignados a otros proyectos.

La asimetría de poder

El rasgo más común a las distintas formas de terrorismo —excluyendo el terrorismo de estado, que persigue otros objetivos— es el carácter asimétri-

co de las fuerzas antagonistas, la desigualdad de poder y la incapacidad de hacer prevalecer su voluntad por medios diferentes a la violencia.

La falta de democracia y de libertades civiles es una de las principales causas del terrorismo. En general, éste puede surgir en situaciones de asimetría de poder o de recursos económicos junto a la imposibilidad, o la percepción de imposibilidad, de cambio. También donde prevalecen las discriminaciones étnicas y religiosas y la injusticia social. Al cierre de cualquier apertura política se ha sumado, en la mayoría de las sociedades árabes, la imposibilidad de ascender socialmente y la ausencia de desarrollo educativo y social. Los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el desarrollo humano en las sociedades árabes revelan estos graves desajustes, que generan una alta frustración que ha sido canalizada por los movimientos islamistas radicales.

Para que las frustraciones deriven hacia las estrategias terroristas también se requieren líderes carismáticos. Además, algunos factores contribuyen a que el terrorismo se perpetúe aun cuando sus causas hayan desaparecido en parte (ciclos de venganza, mantenimiento económico del grupo, relación con el crimen organizado, ausencia de vías de reinserción para los militantes, etc.).

Los que reconocen la necesidad de impulsar cambios políticos se encuentran ahora de nuevo con el dilema, ya presente en los años ochenta, de la democratización del mundo árabe. Pero los gobiernos occidentales siempre han visto a los regímenes autoritarios de la región como un mal menor para mantener sus intereses estratégicos y económicos. El terrorismo ha introducido ahora un elemento nuevo, pues su represión férrea conlleva el riesgo de que la violencia se exporte y salga de sus fronteras para internacionalizarse. De acuerdo con este razonamiento, la cuestión es cómo contener esta violencia e impedir que salga fuera. Una posible solución es la reforma de los sectores de seguridad mediante la combinación de reformas políticas (reforma política “de fachada” o apertura política controlada, asegurando siempre la efi-

⁷¹ El debate sobre la construcción de una capacidad de respuesta regional a los conflictos (*PSO Capacity*) afecta principalmente a iniciativas africanas. Desde 2003, el Joint Africa G-8 Plan tiene el objetivo de reforzar las capacidades de las operaciones de paz y de integrar estas iniciativas dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

⁷² Jonathan Stevenson, “Counter-terrorism: containment and beyond”, *Adelphi Paper*, N° 367, octubre de 2004, p. 9.

caja de la seguridad) con una lucha adecuada contra el terrorismo.

Una de las consecuencias más negativas del 11 de septiembre es que la lucha contra el terrorismo tiende a desplazar el apoyo a la democratización para dar prioridad al respaldo a los estados, aunque éstos sean ilegítimos y autoritarios. Tanto la Unión Europea como EE UU han dejado de presionar a muchos gobiernos autoritarios en los países árabes y han optado por su estabilidad, al menos aparente, y la colaboración en materia de lucha contra el terrorismo.⁷³

Respecto al mundo árabe, la idea subyacente que se ha impuesto con la llegada de George W. Bush a la presidencia de EE UU, y consolidado con su reelección en noviembre de 2004, es que la reforma en estas sociedades tiene limitaciones. Así piensan los neoconservadores y los "confrontacionistas", que son ahora mucho más influyentes que los "asimilacionistas".⁷⁴ Stevenson muestra el neo-orientalismo que sustenta el análisis de la evolución política de las sociedades árabes y musulmanas cuando afirma que "los estados musulmanes son más vulnerables que otros a los riesgos de alienación política y cultural y de aislamiento, precisamente por la inherente imposibilidad de reconciliación entre la doctrina islámica y el liberalismo secular".⁷⁵ Marc Gerech, académico del derechista American Enterprise Institute, afirmaba en una entrevista en *The Atlantic Monthly* en diciembre de 2001: "La única vía de prevenir los ataques del radicalismo islámico es mediante la imposición de la fuerza militar".⁷⁶ En el fomento de ideas o argumentos muy desfavorables al islamismo ha desempeñado un papel destacado el *lobby* judío. El American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) influye en los procesos de toma de decisiones de departamentos como el de Estado, el de Defensa o el Consejo de Seguridad Nacional.

También se ha reforzado el argumento de que la democratización en Oriente Medio pasa por el refuerzo de la sociedad civil, para evitar que los procesos electorales desemboquen, como sucedió en Argelia, en la victoria de los movimientos islamistas radicales. En este sentido Robert Malley,⁷⁷ ex consejero de Bill Clinton, resaltaba la diferencia con los países del Este ante la caída del muro de Berlín: la mayor parte de los gobiernos árabes sigue disfrutando del respaldo de Occidente mientras que, en los países del Este, eran los pueblos quienes lo recibieron.

En el mundo árabe, los regímenes autoritarios obtuvieron en los años ochenta el apoyo necesario para mantenerse en el poder gracias, en parte, a la manipulación del miedo occidental hacia el radicalismo islámico. Desde el final de los noventa, en su estrategia de represión de la oposición usaron la lucha contra el terrorismo como justificación para aplazar la apertura de sus sistemas políticos. Esto ha llegado en algunos casos a la manipulación directa del terrorismo. Algunos regímenes han sido acusados de fomentar actos terroristas para justificar la feroz represión a la que someten a sus sociedades y perpetuarse en el poder. En Uzbekistán, las ONG de derechos humanos creen que los atentados de marzo de 2005 no tenían relación con Al Qaeda y fueron provocados por los servicios secretos uzbekos.⁷⁸

La lucha contra el terrorismo ha tenido también un impacto negativo sobre el proceso de democratización y construcción de un estado de derecho en Marruecos. La ley antiterrorista adoptada en 2003 establece una vaga definición de los delitos de terrorismo y de apología del mismo y deja la puerta abierta a una amplia gama de medidas represivas. El juicio que se celebró en julio de 2003 contra los responsables de los atentados de Casablanca concluyó con diez condenas a muerte.

⁷³ Argelia ha tenido un papel activo a nivel internacional en la lucha contra el terrorismo. En julio de 1999 tuvo lugar en Argel la reunión de los países de la Unión Africana (UA) para ratificar la convención sobre la prevención y la lucha contra el terrorismo, adoptada durante la 35 cumbre de la Organización de la Unión Africana (OUA). (Sólo 13 de los 59 países la habían ratificado en octubre de 2003). Durante su gira por los países del Magreb en diciembre de 2003, el secretario de Estado estadounidense Colin Powell dio un renovado apoyo a los países de la zona resaltando su contribución en la lucha contra el terrorismo.

⁷⁴ Sobre las diferentes visiones del Islam político presentes en la Administración estadounidense, ver Laurence Thieux, "EEUU frente al islamismo: desde el pragmatismo hasta el anti-islamismo", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 82, verano de 2003, pp. 53-64.

⁷⁵ Stevenson, *Op. Cit.*, p. 112.

⁷⁶ *Atlantic Monthly*, 28 de diciembre de 2001.

⁷⁷ *L'Expansion*, 29 de enero de 2003.

⁷⁸ *Le Monde*, 18 de junio de 2003, p. 6.

LA LARGA LISTA DE REGÍMENES AUTORITARIOS EN EL MUNDO ÁRABE, LA IMPUNIDAD DE SUS CRÍMENES CONTRA LOS DERECHOS HUMANOS Y LA EXPOLIACIÓN DE LAS RIQUEZAS NATURALES CON EL RESPALDO DE OCCIDENTE ES LA GRAN ASIGNATURA PENDIENTE PARA ATACAR LAS CAUSAS DEL TERRORISMO

La búsqueda de las causas profundas de un fenómeno definido como global conduce a la inevitable simplificación de una cuestión compleja que, aunque global por las ideologías que la sustentan y la caracterización de sus modos de acción, tiene raíces locales diversas y complejas. Con frecuencia se dice que la lucha contra el terrorismo debe incluir una estrategia global con componentes políticos, económicos, sociales, ideológicos y culturales de largo plazo. Sin embargo, quizá habría que cambiar el orden de prioridades e invertir la tendencia a ver el desarrollo económico como condición previa para los procesos de democratización, para dar prioridad a los cambios políticos que permitan a las poblaciones del Sur decidir por sí mismas.

Las iniciativas educativas y culturales no pueden tener resultados significativos si no se avanza en el terreno político, que es donde se crean las injusticias y las frustraciones. La larga lista de regímenes autoritarios en el mundo árabe, la impunidad de sus crímenes contra los derechos humanos y la expropiación de las riquezas naturales con el respaldo de Occidente es la gran asignatura pendiente para atacar las causas del terrorismo. El problema radica en la falta de voluntad de los gobiernos occidentales, dado que estos regímenes se presentan como una barrera de protección contra el terrorismo y el avance del radicalismo islámico. Es imprescindible que los gobiernos de Occidente acepten que ese muro de represión está también en el origen de las frustraciones de las que se nutren los grupos terroristas.

La lucha contra las causas del terrorismo no puede seguir un marco global único. Aunque deba adaptarse al contexto de la globalización, es necesario analizar la violencia terrorista en el contexto local donde se produce o tiene su origen.

El terrorismo, en el centro de la nueva retórica estratégica de Occidente

La amenaza del terrorismo global ha suscitado respuestas y estrategias distintas en Occidente. EE UU ha construido su estrategia en torno a una respuesta militar. Esa demostración de fuerza corresponde a un análisis del terrorismo como un fenómeno injustificable y contra el cual sólo la represión y la erradicación son métodos eficaces. Esta lógica rechaza cualquier aproximación que intente matizar qué se entiende por terrorismo o aceptar que existe una pluralidad de situaciones políticas que pueden motivar su uso. Esta postura radical, que asimila todo tipo de terrorismo y sólo contempla el uso de la fuerza como método, es compartida tanto por EE UU como por el Reino Unido, el gobierno de Vladímir Putin (en su lucha particular contra el terrorismo checheno) y una larga lista de regímenes autoritarios que utilizan la lucha contra el terrorismo para erradicar cualquier atisbo de oposición política organizada.

Otros países tratan de crear, de forma aún incipiente, una respuesta que integre la reflexión sobre las causas del terrorismo. Los países europeos que se han enfrentado al problema, en el contexto de conflictos con grupos nacionalistas (País Vasco, Córcega, Irlanda) tienden a tener un análisis más profundo y complejo de los retos planteados por el terrorismo internacional y de los instrumentos necesarios para combatirlo. La Unión Europea ha recogido en parte estas experiencias nacionales. Las medidas que ha adoptado desde el 11-S se centran principalmente en la cooperación judicial y policial y en el refuerzo de la cooperación entre los servicios de inteligencia.

ESTA POSTURA RADICAL, QUE ASIMILA TODO TIPO DE TERRORISMO Y SÓLO CONTEMPLA EL USO DE LA FUERZA COMO MÉTODO, ES COMPARTIDA TANTO POR EE UU COMO POR EL REINO UNIDO Y UNA LARGA LISTA DE REGÍMENES AUTORITARIOS QUE UTILIZAN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO PARA ERRADICAR CUALQUIER ATISBO DE OPOSICIÓN POLÍTICA ORGANIZADA

Sin embargo, también ha mostrado su voluntad de reflexionar sobre la necesidad de una estrategia global para afrontar las causas profundas del terrorismo.

La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global

La Unión Europea ha convertido éste en un asunto prioritario de su agenda, tanto interna como externa. Después del 11-S sus miembros fueron conscientes de la necesidad de reforzar la cooperación y la coordinación de políticas y estrategias en este ámbito. El plan de acción adoptado en 2001 intentaba responder a esa preocupación. Sin embargo, las medidas han sido cumplidas sólo parcialmente y su eficacia se ha puesto en entredicho. El 11-M puso de manifiesto que Europa también podía ser blanco de atentados masivos y la UE inició una revisión de su estrategia, basada en la convicción de que es necesario más de allá de los compromisos formales.

La respuesta europea se articula sobre todo en torno al refuerzo de las medidas policiales y judiciales y la cooperación entre los servicios de inteligencia para garantizar la seguridad interna. En menor medida, ha integrado la amenaza que representa el terrorismo global en su pensamiento estratégico (la Estrategia de Seguridad para Europa de 2003 y el Tratado Constitucional identifican el terrorismo como una amenaza que ha de ser combatida mediante una estrategia global, movilizandolos todos los instrumentos disponibles).

Los atentados de Madrid fueron interpretados como un fracaso de la política seguida hasta el momento, y, tras un ejercicio de autocritica, los responsables políticos reafirmaron su voluntad de dar una respuesta común y coordinada a una amenaza de seguridad interna que los estados por sí solos difícilmente pueden enfrentar. Los celos a la hora de compartir información de inteligencia o facilitar la extradición de presuntos terroristas han mostrado la falta de madurez de los estados para librar una lucha antiterrorista común y eficaz.⁷⁹ Éste es el punto más vulnerable de la Unión Europea y los grupos terroristas se han aprovechado de ello para desplegar sus redes en toda Europa.

Una de las primeras iniciativas de la UE tras los atentados de Madrid fue la declaración de solidaridad de los jefes de estado y de gobierno, en un encuentro en Bruselas los días 25 y 26 de marzo de 2004. La declaración fue un adelanto de la cláusula de solidaridad introducida en el Tratado de la Constitución Europea, que fue aprobado en el Consejo Europeo de junio de 2004 y ratificado en Roma el 25 de octubre del mismo año por los estados miembros.⁸⁰ En su nuevo plan de acción, la UE decidió reforzar tres grandes ejes:

- La cooperación judicial con uno de sus principales avances: la orden de detención y entrega, también llamada Euro-orden, para facilitar los procedimientos de extradición.
- La cooperación entre servicios policiales.
- El refuerzo de las disposiciones para luchar contra la financiación del terrorismo.

⁷⁹ A pesar de la adopción de la Euro-orden, muchos estados han mostrado reticencias a la hora de extraditar a miembros de grupos terroristas.

⁸⁰ El artículo 42 prevé una cláusula de solidaridad de la Unión Europea en caso de que uno de sus miembros sea objeto de ataque terrorista o de una catástrofe de origen natural o humano. Esto implica que la Unión empleará todos los medios a su disposición, incluidos los militares, para prevenir la amenaza terrorista y proteger las instituciones democráticas y a la población civil frente a un eventual ataque terrorista. Asimismo, ayudará a un estado miembro en su territorio a demanda de sus autoridades políticas en caso de ataque terrorista.

Como medidas novedosas, el entonces comisario de Justicia y Asuntos Internos, Antonio Vitorino, propuso crear una oficina central donde las autoridades judiciales, los servicios de información que centralizan las informaciones de las policías europeas y Eurojust —la red de coordinación de magistrados encargados de investigaciones criminales— se reunirían para trabajar conjuntamente. También se estudió crear un registro para inscribir las condenas de personas o instituciones sospechosas de estar ligadas al terrorismo, y un foro de lucha contra el crimen organizado para investigar los métodos de reclutamiento de las organizaciones terroristas, sus ramificaciones en la sociedad civil —a partir, por ejemplo, de las ONG caritativas— y los denominados “agentes dormidos”.

La armonización de las legislaciones nacionales en materia de lucha contra la inmigración clandestina es otra meta importante en la construcción de un espacio de seguridad interna. El control de fronteras fue una de las condiciones impuestas a los países candidatos a la adhesión. En este ámbito, la Unión Europea quiere armonizar los sistemas de visado para gestionar las demandas de asilo.

También se ha planteado la necesidad de acciones frente a las fuentes de financiación de las organizaciones terroristas. La Comisión propuso controles aduaneros para los movimientos de dinero en efectivo y una base de datos electrónicos de las personas o entidades sospechosas de pertenecer o estar implicadas en una red terrorista, que empezó a ser operativa en verano de 2004. Respecto a la lista de organizaciones afectadas por las medidas de congelación de fondos, se decidió agilizar su actualización mediante un sistema de voto con mayoría cualificada.⁸¹

Los responsables europeos valoraron como punto débil de la lucha contra el terrorismo en Europa la circulación de la información, sobre todo entre los servicios de inteligencia. Uno de los principales sospechosos de los atentados de Madrid, Jamal Zougam, ya era conocido y había sido señalado por Marruecos como persona peligrosa.

También se le había citado en dos ocasiones durante la investigación llevada a cabo por el juez Baltasar Garzón, sobre la preparación en España de los atentados del 11-S, y su nombre aparecía en una investigación realizada en Francia sobre las ramificaciones de los afganos (los grupos de jóvenes árabes que lucharon en Afganistán durante los años ochenta y en los noventa volvieron a Argelia).

Por todo ello la UE ha tomado varias iniciativas para mejorar la coordinación y el intercambio de información entre los servicios de inteligencia. Una de las novedades fue el nombramiento del ministro holandés de Justicia, Gijs de Vries, como coordinador de la lucha contra el terrorismo, bajo la supervisión del Alto Representante. También se estableció un nuevo mecanismo de coordinación para facilitar los encuentros entre las fuerzas de seguridad, las autoridades judiciales y los servicios de inteligencia, y propiciar el intercambio de información con la implicación de Europol y Eurojust. Otra medida fue dar más capacidades al SITCEN (un centro de inteligencia dentro de la arquitectura institucional de la PESC) mediante la creación en su seno de una unidad antiterrorista.⁸²

En el nuevo plan de acción, los ejes prioritarios de investigación son los métodos de reclutamiento de las organizaciones terroristas y la identificación de las células dormidas y de sus bases de apoyo logístico y financiero en la sociedad civil. Este mecanismo no se plasma en una nueva institución sino que va a funcionar en el marco del tercer pilar. El objetivo es mejorar la coherencia e interoperatividad de los sistemas europeos de información.

El balance de las nuevas iniciativas indica que la UE ha privilegiado las medidas de seguridad, vigilancia y control (con la integración de nuevas tecnologías) para enfrentarse a este problema y luchar contra la capacidad de organizaciones clandestinas de prosperar dentro de las sociedades europeas. Si se tienen en cuenta las características de estas células, deslocalizadas pero interrelacionadas,⁸³ la cooperación policial y de los servicios de inteligencia es especialmente importante para

⁸¹ La lista ha sido actualizada en abril de 2004 con 45 personas y 36 organizaciones. Consultar en <http://www.terrorisme.net>

⁸² Björn Muller, “Building a European Intelligence Community in response to terrorism”, *European Security Review*, Nº 22, abril de 2004.

⁸³ Las investigaciones llevadas a cabo tras los atentados de Madrid están poniendo en evidencia los vínculos entre la célula de Madrid y otras localizadas en Hamburgo (Alemania), donde en su día fueron planificados los atentados del 11-S en Nueva York.

LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL ESTÁ JUSTIFICANDO LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE SEGURIDAD INTERNO-EXTERNO QUE RECUERDA AL MUNDO CREADO POR GEORGE ORWELL EN SU LIBRO *1984*

desarticularlas. Sin embargo, estas disposiciones sólo abordan una parte del problema y deben ser respaldadas por una estrategia de más largo plazo.

Frente a una organización como Al Qaeda, con una identidad difusa y vínculos fluidos entre los distintos grupos que la integran, los medios policiales y judiciales pueden ser eficaces, pero no suficientes. Una estrategia integral implicaría atacar las raíces del problema con distintos instrumentos, tanto políticos como ideológicos, sociales y culturales, y concebida a medio o largo plazo. Además, el fuerte impulso a estas medidas se ha producido sin una cuidadosa consideración de los derechos humanos.⁸⁴

Respecto a la estrategia exterior, la narrativa europea muestra cierta ambivalencia. Javier Solana la describía en estos términos: "La amenaza terrorista ha conducido a la Unión Europea a definir su política de seguridad no sólo como una política de proyección de fuerzas en el teatro exterior, sino también como una política de protección de los ciudadanos en el mismo seno de la Unión". En esta declaración se ponen de manifiesto las dos grandes tendencias dominantes en la Estrategia de Seguridad para Europa y que se van dibujando en el contexto de la lucha antiterrorista global. Por un lado, la construcción de una capacidad de intervención exterior para contener los conflictos o evitar que afecten directamente a la seguridad europea; por otro, levantar más muros de protección contra los agentes externos susceptibles de infligir daños terroristas a sus sociedades, es decir, construir la "fortaleza" europea.⁸⁵

Una de las áreas identificadas como prioritarias es una política común en materia de asilo e inmigración. En las Conclusiones del Consejo de Salónica se resaltó la importancia de establecer acuerdos de readmisión con los países de donde procede la inmigración. Un proceso con doble sentido, ya que trata de combatir la inmigración ilegal y buscar vías de migración legales.

La estrategia estadounidense

La lucha contra el terrorismo ("guerra contra el terror" en su vertiente estadounidense) está creando una serie de contradicciones en el proyecto político y económico occidental y una tensión permanente entre teoría y práctica. Por un lado estaría el sistema de valores reivindicado por Occidente, basado en la democracia, el respeto de los derechos humanos y un sistema internacional basado en el multilateralismo. Por otro, una práctica que incluye legislaciones que vulneran los derechos y libertades públicas, intervenciones militares para imponer soluciones occidentales en países o regiones considerados vitales para la seguridad, uso de la tortura, voluntad de cerrarse y protegerse de los flujos migratorios y una intención de expandir su propio modelo de desarrollo económico y político.

La amenaza del terrorismo internacional está justificando la construcción de un sistema de seguridad interno-externo que recuerda al mundo creado por George Orwell en su libro *1984*. En el

⁸⁴ Monica Den Boer, "9/11 and the europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment", *Policy Papers*, Nº 6, septiembre de 2003.

⁸⁵ En Francia Nicolas Sarkozy calificó la vasta operación policial contra el movimiento de los *muyahidin* iraníes, en junio de 2002, como una estrategia preventiva para evitar que Francia se convirtiera en su refugio. Sarkozy recordó que el grupo desmantelado formaba parte de los incluidos en la lista de grupos terroristas desde mayo de 2002. La operación se saldó con la detención de 159 personas. La intervención se produjo pocas horas después del acuerdo adoptado por la Unión Europea para presionar a Teherán con el fin de que aceptase inspecciones por sorpresa de sus instalaciones nucleares.

mundo “orweliano”, un mecanismo fundamental para sostener el sistema era la creencia de estar en guerra perpetua. En este estado de guerra permanente se justifican medidas policiales y judiciales excepcionales. El régimen argelino, que presentó su guerra contra los islamistas como una lucha antiterrorista, utilizó esta mecánica y todavía mantiene el régimen de excepción. Por su parte el presidente Bush, en un discurso pronunciado ante el Congreso el 24 de septiembre de 2001, afirmó que EE UU estaba en una guerra que no terminaría hasta acabar con todos los grupos terroristas. Un mes después del 11-S se aprobó la Patriot Act. Paralelamente, el secretario de estado de Justicia presentaba la lucha contra el terrorismo como la batalla de la civilización contra el caos.⁸⁶

Desde el 11-S, EE UU ha llevado a cabo dos guerras en nombre de la lucha contra el terrorismo. La primera, contra las bases de Al Qaeda en Afganistán,⁸⁷ fue legitimada por el Consejo de Seguridad de la ONU con la invocación del artículo 51 de la Carta de esta Organización, sobre el derecho a la legítima defensa.⁸⁸ La segunda fue Irak que, a diferencia de la anterior, no obtuvo el respaldo del conjunto de la comunidad internacional y se libró unilateralmente, mediante alianzas creadas al margen de los marcos institucionales.

El recrudecimiento de los atentados en estos años ha mostrado que la estrategia militar no funciona. Una de las razones del fracaso puede ser el erróneo análisis realizado sobre los llamados “Estados delincuentes”, que han permitido o incluso apoyado a los grupos terroristas. Al Qaeda

ha mostrado su capacidad para aprovechar las ventajas de la globalización (funciona en red y se ha adaptado a la modernidad tecnológica a la vez que mantiene formas tradicionales), así como su movilidad (desde Sudán a Afganistán). Sin embargo, para los estados que la han apoyado, los vínculos han sido más dañinos que provechosos. Quizá lo que debería suscitar más preocupación son los estados fallidos, ya que carecen de medios de control y seguridad para impedir las actividades de unos grupos que, a su vez, pueden aprovechar las situaciones de conflicto en su propio beneficio.

Desde esta perspectiva la guerra contra Irak ha sido un despropósito, pues ha creado un entorno propicio para nuevos focos de terrorismo y más motivaciones y justificaciones para el reclutamiento. Tampoco la operación en Afganistán ha conseguido acabar con los dirigentes de la organización ni ha mermado su impacto ideológico. No está muy claro el papel que juega Pakistán —un país que ahora es aliado especial de EE UU— y sus servicios secretos en la lucha contra Al Qaeda, cuyos máximos dirigentes, Bin Laden y Al Zawahiri, siguen en libertad. La falta de efectividad sorprende porque los servicios de inteligencia paquistaníes (ISI), que contribuyeron a formar y entrenar a estos grupos, son quienes mejor los conocen. Durante la década de los ochenta, en la lucha contra la ocupación soviética, el ISI fue el intermediario, organizador y responsable del entrenamiento de los grupos islamistas armados en Afganistán, en estrecha colaboración con la CIA.⁸⁹

La “guerra global antiterrorista”, en cierto modo, sirve de aliciente y contribuye a mantener

⁸⁶ “The gulf between nations now separates those devoted to the rule of law from those devoted to the tyranny of terrorism. It’s the divide of civilization versus chaos”, citado por Merle D. Kellerhals, *Global Alliance now fighting terrorism*, febrero de 2003. Consultado en www.useu.be

⁸⁷ Al Qaeda desarrolló su doctrina ideológica a partir de una combinación de grupos egipcios que fundaron sus organizaciones sobre una interpretación radical y violenta de la *yihad* y grupos neo-tawhid saudíes. La globalización del *jihad* fue la teoría o doctrina desarrollada por el palestino Abdallah Azzam en Afganistán. Después de su muerte, en 1989, y al final de la campaña antisoviética, una nueva generación de ideólogos ocupó su lugar. El conflicto entre Israel y Palestina ha contribuido a la *yihad* global a través de dos figuras palestinas: Abu Muhammad al-Maqdisi en Jordania y Omar Abu Qutadah en Londres. La base de la organización fue creada en 1988. En 1998 Osama Bin Laden anunció la creación del Frente Internacional Islámico para la guerra santa contra los judíos y los “cruzados”. El grupo emitió un edicto religioso llamando a matar a los estadounidenses y sus aliados como un deber individual para todos los musulmanes. Muchas otras organizaciones están vinculadas a Al Qaeda, como por ejemplo Yihad Islámica Egipcia, dirigido por Ayman al Zawahiri, que se unió al grupo de Bin Laden en 1998 para combatir a los judíos y los cruzados; o Yemaah Islamiyah, un grupo indonesio que empezó a extenderse desde el sur de Tailandia a Australia y cuyo líder Riduan Isamuddin, alias Hambali, fue el responsable de los ataques en octubre de 2002 en Bali.

⁸⁸ Algunos autores han contestado la legalidad de tal recurso argumentando que no se había planteado nunca que la legítima defensa fuera utilizada de forma preventiva. Ver Luigi Condorelli, “Les attentats du 11 septembre et leurs suites: où va le droit international?”, *RGDIP*, N° 4, 2001. El profesor recuerda que sólo cinco estados invocaron esta ilegalidad: Irak, Irán, Corea del Norte, Cuba y Malasia. Y explica que si no ha sido invocada por más estados es porque existía entonces un consenso sobre la necesidad de intervenir en Afganistán.

⁸⁹ Walter Laqueur, *No end to war, terrorism in the twenty-first century*, Continuum, Nueva York, 2003, p. 180.

e incluso multiplicar estos focos de violencia. La radicalización y el incremento notable de los atentados en el año 2004, sobre todo en Irak, pone de manifiesto que las estrategias bélicas son contraproducentes: en 2004, el número de atentados se multiplicó por tres. Esto es tan negativo que el Departamento de estado decidió inicialmente suspender la publicación de su informe anual sobre el terrorismo internacional, ya que mostraba que el número de atentados había alcanzado la cifra máxima desde el inicio de la elaboración de estos estudios, en 1985.⁹⁰

Conclusión

En respuesta a los atentados del 11-S, EE UU modificó sustancialmente su estrategia exterior a la vez que incrementaba las medidas de seguridad interna. La Unión Europea también comenzó a considerar la necesidad de una nueva estrategia de lucha contra el terrorismo. En el contexto europeo se puso el énfasis en el refuerzo de la cooperación policial y de la justicia, así como en el área más compleja de la cooperación entre los servicios de inteligencia. Todas estas medidas, sin embargo, tratan los síntomas de una enfermedad y no sus causas.

Un informe del European Strategic Intelligence and Security Center (ESISC) de 2003, sobre Al Qaeda, afirma que la lucha antiterrorista ha conseguido algunas victorias tácticas, como el desmantelamiento de diversas redes y la incautación de importantes sumas de dinero que alimentaban la nebulosa terrorista. Sin embargo, según este documento, la estrategia del movimiento de la *yihad* se orienta a lograr un alejamiento entre el mundo árabe y musulmán y el occidental y estaría siendo eficaz, si se observa el relativo fracaso europeo en las políticas de integración de la juventud musulmana. El mismo informe estimaba en 18.000 el número de militantes *yihadistas* internacionalistas dispersos por el mundo, aunque no implicados directamente en un conflicto regional. De esta cantidad, entre 1.500 y 2.000 tendrían pasaporte europeo. Pierre de Bousquet de Florian,

director de la agencia de seguridad francesa (DST por sus siglas en francés), reconoce que en su país puede haber en torno a cien personas susceptibles de representar una amenaza o aportar apoyo logístico a las redes de Al Qaeda.⁹¹

Tanto la estrategia estadounidense como la europea han privilegiado la lucha de corto plazo, dirigida a reducir la capacidad de acción de los grupos terroristas y a su progresivo desmantelamiento, pero no han reparado demasiado en las causas del fenómeno. Y, sin estrategias adecuadas para combatir sus causas, el terrorismo seguirá siendo una amenaza latente para la seguridad.

La lucha contra el terrorismo requiere una aproximación desde la prevención de conflictos. Lo que ha prevalecido hasta ahora es una aproximación muy distinta a este concepto y basada en políticas destinadas a cortar la capacidad financiera, el suministro de armas y las redes de apoyo logístico, e impedir que se lleven a cabo actos terroristas. Todas ellas son medidas políticas, policiales y judiciales de corto plazo.

Las células de Al Qaeda desarticuladas en España y el apoyo logístico que probablemente han encontrado entre la inmigración magrebí asentada en el país plantean la necesidad de revisar las estrategias de integración de las comunidades inmigrantes. El endurecimiento de las leyes de inmigración y su tratamiento a través del prisma de la seguridad refuerza los sentimientos de frustración y exclusión, factores que pueden facilitar el proceso de reclutamiento de los grupos terroristas.

A medio o largo plazo, una lucha eficaz contra el terrorismo exige una estrategia diferente hacia el mundo árabe y un elemento fundamental es el proceso de paz en Oriente Medio. Este conflicto alimenta el odio y forma parte de la retórica justificadora que usan los grupos más radicales vinculados a la red de Al Qaeda.

Para cortar la espiral de resentimiento y bipolarización ideológica también es necesario volver a encauzar la lucha internacional contra el terrorismo en el marco multilateral, con el liderazgo de Naciones Unidas. La ONU también debe jugar un papel clave en la difusión de otro discurso sobre el terrorismo e impulsar el retorno de las estrategias

⁹⁰ Jonathan S. Landay, "Bush administration eliminating 19-year old international terrorism report", *Knight Ridder Newspapers*, 15 de abril de 2004.

⁹¹ *Al Qaida et la mouvance du Jihad*, informe del European Strategic Intelligence and Security Center (ESISC), septiembre de 2003.

antiterroristas al ámbito del Derecho Internacional. Si se pretende convertir la lucha contra el terrorismo en un objetivo común de la comunidad internacional, debe tener legitimidad y una orientación universal que sólo será posible si se basa en las normas internacionales que regulan el uso de la fuerza. Las convenciones y las fuentes del Derecho Internacional también deberían tener más coherencia.

Esto debe implicar también un diálogo y acercamiento al pensamiento jurídico de las sociedades árabes y musulmanas, así como identificar y analizar los mecanismos de esas sociedades que limitan el uso de la fuerza y pueden servir de base jurídica al proceso de deslegitimación de las organizaciones terroristas. El objetivo debe ser la adopción de normas comunes y armas legales para luchar contra el terrorismo sin que esto parezca una nueva imposición de Occidente, dirigida a lograr su propia seguridad y no necesariamente la de los países del Sur.⁹²

Considerar el terrorismo internacional como una nueva amenaza, frente a la que son necesarias nuevas respuestas, abre la puerta a todo tipo de abusos y el primer damnificado es el Derecho (por ejemplo, cuando no se reconoce el estatuto de combatiente a los prisioneros de Guantánamo,⁹³ o cuando se crean nuevas normas). En general, la creación de normas especiales y de leyes antiterroristas suele restringir o dañar otros derechos.⁹⁴

Bibliografía

- Bonnerman, Edward, "Europe after 11th", Center for European Reform, 4 de diciembre de 2001. Consultado en <http://www.cer.org.uk>
- Burke, Jason, *Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical*, RBA, Barcelona, 2004.
- Cooper, Robert, "Foreign policy, values and globalization", *Financial Times*, 31 de enero de 2002, p. 13.
- Dittrich, Mirjam, "Facing the global terrorist threat: a European response", EPC working paper, N° 14, enero de 2005.

- Halliday, Fred, "Sociedad civil y política transnacional: ¿Realidad o espejismo?", *La Vanguardia dossier*, N° 15, abril-junio de 2005.
- Halliday, Fred, "Terrorism in historical perspective", *Open Democracy*, 22 de abril de 2004.
- Hoffman, Bruce, "Al Qaeda and the war on terrorism: An Update", *Current History*, N° 4, Vol. 46, diciembre de 2004, pp. 423-427.
- Human Rights Watch, Informe Mundial, 2005.
- Kaldor, Mary, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001.
- Kepel, Gilles, *La Yihad: expansión y declive del islamismo*, Península, Barcelona, 2001.
- Krueger, Alan y Jitka Maleckova, "The economics and the education of suicide bombers. Does poverty cause terrorism?", *The New Republic*, 26 de febrero de 2002.
- Lacqueur, Walter, *The New terrorism: new fanaticism and the arms of mass destruction*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.
- Levitt, Matthew, "Developing global mechanisms to combat terror stemming the flow of terrorist financing", presentado en la conferencia *Global terrorism: If this a world war III, how do we win?*, 6 de abril de 2003.
- Napoleoni, Loreta, *Qui finance le terrorisme international?*, Autrement, París, 2005.
- Reinares, Fernando y Antonio Elorza (Eds.), *El nuevo terrorismo islamista*, Temas de Hoy, Madrid, 2004.
- Roy, Olivier, *L'Islam mondialisé*, Seuil, París, 2002.
- Stepanova, Ekaterina, "Antiterrorism and Peace building during and after conflict", SIPRI, junio de 2003.
- Stevenson, Jonathan, "Counter terrorism: containment and beyond", *Adelphi Paper*, N° 367, octubre de 2004.
- Von Hippel, Karin, "Europe confronts transnational terrorism", en *Europe in the World, Essays on EU foreign, security and development policies*, BOND, pp. 31-35. Consultado en <http://www.bond.org.uk>
- Von Hippel, Karin, "The roots of terrorism: probing the myths", *Political Quarterly*, Special issue, septiembre de 2002.

⁹² Steven Simon y Jeff Martini, "Terrorism: Denying Al Qaeda its popular support", *The Washington Quarterly*, 28:1, pp. 131-145.

⁹³ Françoise Bouchet Saulnier, "La guerra contre le terrorisme et le droit humanitaire", informe de Médicos Sin Fronteras.

⁹⁴ Ver el informe de 2005 de Human Rights Watch.

Documentos oficiales de la Unión Europea (consultados en <http://europe.eu.int/>)

- Decisión Marco (2002/465/JHA) del 13 de junio de 2002 sobre los equipos de investigación conjuntos.
- Decisión Marco del Consejo Europeo (2002/584/JAH) del 13 de junio de 2002 sobre la orden de arresto europea.
- Draft Motion for a resolution on progress in 2002 implementation of an area of freedom, security and justice, 31 de marzo de 2003.
- Ministry of Foreign Affairs: "Development cooperation as an instrument in the prevention of terrorism", Research Reported by Timo Kivimaki, Nordic Institute of Asian Studies (NIAS), Copenhagen, julio de 2003.
- Operational programme of the Council for 2003 submitted by the Greek and Italian Presidencies, 20 de diciembre de 2002.
- Road map for the follow up to the conclusions of the European Council in Seville, Asylum, Immigration and border control [10525/3/02 REV 3].

Documentos de EE UU

- "Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism" (USA PATRIOT ACT), 2001. Consultado en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/C?c107:./temp/>
- Informe final de la Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas del 11 de septiembre, Consultado en <http://www.useu.be/>
- Patterns of Global Terrorism Report 2004, abril de 2005. Consultado en <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2004/>

Fuentes de información en Internet

- Asia Pacific Area Network: <http://www.apan-info.net/terrorism/default.asp>
- Center for Defence Information (CDI): <http://www.cdi.org/>
- Centre for the Study of Terrorism and Political Violence (CSTPV), Universidad de St. Andrews: <http://www.st-andrews.ac.uk/>
- Georges Marshall European Center for Security Studies: <http://www.marshallcenter.org/site-graphic/lang-en/page-mc-index-1/xdocs/mc/news-newsbrief/04-10.htm>
- Institut des Hautes Études de Défense: <http://www.ihedn.fr/>
- International Policy Institute for Security: <http://www.ict.org.il/>
- Studies on Conflicts and Terrorism: http://www.polisci.taylorandfrancis.com/ter_content.html
- Terrorisme.net: <http://www.terrorisme.net/p/index.shtml>
- The Centre for Counterterrorism Studies: <http://ctstudies.com/>
- The International Institute for Strategic Studies: <http://www.iiss.org/>
- The Jamestown Foundation: <http://jamestown.org/>
- The Terrorism Research Centre: <http://www.terrorism.com/>

Títulos ya publicados

La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas

Daniele Archibugi

Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto

Susan L. Woodward y Mark B. Taylor

Títulos de próxima aparición

Terrorismo y democracia: España y los atentados del 11-M

Mabel González Bustelo

La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos
para Naciones Unidas

Barnet R. Rubin

Consolidación de la paz, consolidación del estado: construir
soberanía para la seguridad

Barnet R. Rubin



Duque de Sesto, 40 - 28009 Madrid
Tel. 91 576 32 99 - Fax: 91 577 47 26
www.cip.fuhem.es - cip@fuhem.es