

LAURENCE THIEUX

El discurso global sobre las causas del terrorismo

Desde su identificación como amenaza global a la seguridad internacional, el terrorismo de los grupos vinculados a Al Qaeda ha merecido una multitud de análisis tanto académicos como estratégicos en ámbitos gubernamentales y no gubernamentales. Los gobiernos, como las organizaciones internacionales, han formulado nuevas políticas y han iniciado una reflexión sobre las causas profundas de esta forma cada vez más extendida, o al menos más visible, de violencia política.¹ Sin embargo, esta aproximación a las causas desemboca en muchas ocasiones en una simplificación del problema.

Cuando se habla de terrorismo como amenaza global, el riesgo a perder de vista la realidad concreta en la cual la violencia terrorista surge, se enraíza o golpea, es grande. 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 contra el régimen talibán y Al Qaeda. Actualmente los *yihadistas* estarían en 60 países y las agencias de inteligencia estiman en 20.000 los entrenados en los campos de Afganistán entre 1996 y 2001, de los cuales sólo una mínima parte fueron neutralizados. Mary Kaldor describía las organizaciones militantes como “asociaciones horizontales, dispersas, unidas por una ideología común pero compuestas por una variedad de grupos, células, instituciones religiosas, ONG y organizaciones benéficas e

¹ “La explicación de las causas de los conflictos es un modo de conocimiento, pero también es un medio a través del cual la gobernación liberal mundial moviliza las redes estratégicas de actores estatales y no estatales que controlan sus fronteras”. Mark Duffield, *Las nuevas guerras en el mundo global, la convergencia entre desarrollo y seguridad*, La Catarata, Madrid, 2004.

Laurence Thieux es investigadora y colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y del Instituto de Estudios y Acción Humanitaria (IEACH)

incluso muy particulares.”² 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 “marca” de Al Qaeda.³

Asimismo, la idea de que el terrorismo internacional representa la mayor amenaza a la seguridad internacional, asumida no sólo por los Estados sino también por las organizaciones internacionales, es preciso relativizarla. La resolución 1566 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 contra la paz y la seguridad internacionales.

El informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio matiza esta observación al mencionar el terrorismo como uno de los seis grupos de amenazas 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).⁴

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. Así lo recordaba el presidente de Suráfrica ante la Asamblea General de Naciones Unidas.⁵ Además, el concepto de seguridad se sigue definiendo a partir de claves occidentales. En los países desarrollados el terrorismo es una amenaza real a la seguridad, tal y como se demostró con los atentados del 11 de marzo de 2004. Ahora bien, 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, etc.).⁶

La asociación del término “terrorista” a adjetivos como “global” o “islámico” hace prevalecer un marco explicativo único que no refleja la complejidad de las situaciones en las que aparece el terrorismo. El intento de dibujar un mapa conceptual de las causas del terrorismo vuelve a imponer esta 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.

² Mary Kaldor, “Salvar la democracia”, en *El País*, 9 de enero de 2005. Ver también Mary Kaldor, “Terrorismo global”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2003/04, Nº84, pp.11-29.

³ Jason Burke, “Think again: Al Qaeda”, *Foreign Policy*, mayo/junio 2004.

⁴ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Naciones Unidas, 2004.

⁵ Declaración hecha en septiembre de 2004.

⁶ Juan Avilés, *Balance del terrorismo en el mundo en el año 2003*, Grupo de Estudios Estratégicos, julio 2004.

El binomio pobreza/terrorismo y la “radicalización del desarrollo”

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 parte debido a las estrategias que derivan de ella.

Ya en 2003 un grupo de expertos reunido en Oslo para analizar las causas del terrorismo indicó que si existía un vínculo entre pobreza y terrorismo, se trataba de una relación indirecta.⁷ El primer argumento que sustenta esta afirmación es que la gran mayoría de los llamados *yihadistas* no procede de las franjas más marginadas de las sociedades. Michael Radu explica que este tipo de violencia política revolucionaria siempre ha sido el instrumento predilecto de una elite procedente de las clases medias altas.⁸

Relacionar pobreza y terrorismo es problemático porque se vincula la ayuda y el desarrollo con la política de seguridad. La Unión Europea, EEUU y otros Gobiernos de países desarrollados han orientado globalmente su acción exterior de acuerdo con los imperativos de seguridad. La Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU 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.⁹ El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE señaló cambios en la definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ampliando su abanico de actividades en el ámbito de la seguridad. Tanto la USAID como el CAD han asumido que la cooperación internacional tenía también que integrar objetivos de seguridad. Al incluir la lucha contra el terrorismo entre sus objetivos existe el riesgo de que se distorsione el enfoque inicial y los fines de la cooperación al desarrollo (los Objetivos del Milenio), relegando a un segundo término la erradicación de la pobreza.¹⁰ Sobre el papel de la cooperación al desarrollo en la lucha contra el terrorismo, el CAD distingue cuatro funciones básicas: el apoyo a la estabilidad estructural a largo plazo; disuadir a los grupos más vulnerables de optar por la estrategia terrorista¹¹; privar a los grupos o individuos de la posibilidad de llevar a cabo atentados terroristas; y apoyar la elaboración de una cooperación internacional coherente en la lucha contra el terrorismo.

Relacionar pobreza y terrorismo es problemático porque se vincula la ayuda y el desarrollo con la política de seguridad

⁷ Actas consultadas en <http://www.end-terror.org>

⁸ Michael Radu, *The futile search for 'root causes' of terrorism*, Foreign Policy Research Institute, 23 de abril de 2002.

⁹ Joanna Macrae y Adele Harmer, *Beyond the continuum: an overview of the changing role of aid policy in protracted crises*, HPG Research Briefing, julio de 2004, N°16.

¹⁰ CAD, *A development co-operation Lens on terrorism prevention, key entry points for action*, 2003. Consultado en www.oecd.org (Ref.: “Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme, principaux points d’ancrage pour l’action”).

¹¹ 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. CAD, 2003, *op. cit.*

El informe del CAD también insiste en la necesidad de reforzar la gobernanza. El documento detalla la orientación de los programas de ayuda en este sentido: consolidar las estructuras de gobierno con el fin de privar a los terroristas de medios de acción (reglamentación del sector bancario, lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero, contra el tráfico de drogas, etc.).

La integración del parámetro de seguridad en los objetivos de desarrollo es altamente problemática. La asociación entre pobreza y terrorismo es bastante perversa como lo apuntó Sue Lautze:¹² percibir a los pobres como un peligro conduce a privilegiar la contención sobre la resolución de los conflictos. Al mismo tiempo la concesión de ayuda motivada por consideraciones de seguridad puede generar nuevas humillaciones.

Aún matizando la relación entre pobreza y terrorismo, Karin Von Hippel sí asume que el cumplimiento de los Objetivos del Milenio forma parte de la estrategia global de lucha contra el terrorismo. Desde un punto de vista ético se tendría que cuestionar este planteamiento. El cumplimiento de los Objetivos del Milenio es un objetivo en sí que tendría que cumplirse fuera de cualquier justificación política y sobre todo fuera de cualquier preocupación política o de seguridad interna. Porque inevitablemente en las estrategias concebidas para llevarlo a cabo quedará marcada esta preocupación y este objetivo subyacente.¹³

La tendencia a asignar objetivos de seguridad a las políticas de desarrollo e imponer condiciones en términos de gobernanza queda reflejada en las orientaciones que tanto la Unión Europea como EEUU están dando a las políticas de desarrollo.

En el caso de EEUU, la guerra global contra el terror es determinante para la distribución de la ayuda. Los oficiales de la USAID subrayan que la ayuda es parte de la Estrategia de Seguridad Nacional: "La guerra contra el terrorismo ha sustituido la guerra contra el comunismo como lógica subyacente a la ayuda exterior".¹⁴ Los planes estratégicos concebidos por el Departamento de Estado y la 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 incrementar la democracia y la liberalización de la economía, 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 de dólares), Egipto y Afganistán.¹⁵

¹² 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.

¹³ Karin von Hippel: "Five steps for defeating terrorism", *Open Democracy*, 5 de enero de 2005, consultado en <http://opendemocracy.net/>

¹⁴ Tom Barry, "US Isn't 'stingy', it's strategic", International Relations Center, 7 de enero de 2005. Consultado en Global Policy Forum.

¹⁵ *Ibidem*.

Asimismo, en la actualidad la lucha contra el terrorismo tiene un impacto negativo sobre la agenda europea respecto al Mediterráneo. La preocupación por la seguridad está presente en todos los programas de ayuda de la Unión Europea hacia el sur del Mediterráneo. La integración de las cláusulas de cooperación contra el terrorismo en los nuevos acuerdos de asociación con terceros países (Argelia, Líbano) es un ejemplo. Los Gobiernos europeos también están apoyando el refuerzo del sistema de seguridad de Marruecos con la adopción de severas medidas antiterroristas. El programa europeo MEDA incluye ayudas específicas 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. Marruecos obtuvo 40 millones de euros para el refuerzo de los sistemas de control de la emigración y los proyectos destinados a reducir la presión de la misma. En marzo de 2004 se inició un proyecto de 2 millones de euros financiados por fondos MEDA en concepto de refuerzo de la cooperación entre las fuerzas de seguridad del sur del Mediterráneo en la lucha contra el terrorismo y el tráfico de personas.¹⁶

La Estrategia de Seguridad de Europa, aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2003, expone claramente que la seguridad es una precondition al desarrollo.¹⁷ Por el contrario, el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambios de la ONU da un paso positivo en este proceso de reflexión sobre la vinculación entre desarrollo y seguridad al reafirmar que la primera línea de defensa tiene que ser el desarrollo.¹⁸

Aunque no existe un vínculo directo entre ser pobre y optar por grupos que utilizan la estrategia terrorista para lograr sus fines, sí hay factores económicos estructurales que pueden configurar un contexto de potencial estallido de distintas formas de violencia política, incluido el terrorismo. La carencia de oportunidades económicas, el desempleo, las desigualdades e injusticias sociales y una modernización rápida con su correlativa anomia sociológica pueden originar un alto grado de frustración. La pobreza entonces contribuye a crear un entorno favorable a la emergencia de grupos terroristas y otras formas de violencia política.

Otro factor esgrimido por los analistas de las causas del terrorismo y foco también de nuevas estrategias es la educación. Alan B. Krueger y Jitka Maleckova ponen de manifiesto que cualquier conexión entre pobreza, educación y terrorismo es indirecta, complicada y probablemente bastante débil.¹⁹ El principal argumento de los autores es que el terrorismo, antes que la consecuencia de una economía con ausencia de oportunidades de integración y de educación, es una respuesta a

¹⁶ Sinopsis Euromed 262, 4 de marzo de 2004.

¹⁷ *Una Europa segura en un mundo mejor*, 12 de diciembre de 2003. En <http://www.europa.eu.int>

¹⁸ "El desarrollo tiene que ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio. Combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará también la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación." Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, 2004, *op. cit.*

¹⁹ 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.

una situación política marcada por la exclusión y la frustración. Con respecto a la educación, los autores planteaban sobre todo la necesidad de revisar los contenidos. Las escuelas religiosas y ciertas organizaciones islámicas han estado en el punto de mira de las estrategias antiterroristas. En el caso de Pakistán el carácter gratuito de las madrazas habría facilitado el proselitismo religioso de los talibán al ser la única oportunidad de educación para los pobres.

Desde entonces la educación religiosa islámica ha sido el objeto de un renovado interés. La Comisión Europea ha desarrollado un proyecto financiado por el Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) con las escuelas coránicas paquistaníes (donde el 30% de los talibán fueron educados).²⁰

Por otro lado, la marginación social no sólo afecta a las sociedades en vías de desarrollo, sino que también está muy presente en las sociedades desarrolladas del Norte. Los obstáculos a la integración de la población inmigrante son factores de vulnerabilidad a la propaganda terrorista.

Desde el 11-S se ha llevado a cabo en el marco de la lucha contra el terrorismo el refuerzo de las medidas de control sobre los flujos migratorios. Esta medida se vio reforzada tras los atentados del 11-M en Madrid. El origen marroquí de los autores del 11-M y la presencia de inmigrantes en las redes desmanteladas en Europa ha impulsado las políticas de control global de la inmigración, siempre presentes en Europa. Ahora la gestión de la inmigración y los compromisos de seguridad están en el centro de las políticas europeas de desarrollo.²¹

Según el informe del CAD, dependiendo del éxito o fracaso de las políticas de integración, las diásporas pueden o no tener un efecto adverso sobre el mismo proceso de integración, fomentando la xenofobia y otros abusos de los derechos humanos.

Aun cuando la pobreza puede contribuir a crear un entorno favorable de complicidad, no constituye en sí una causa del terrorismo. Atribuir éste a la pobreza revela una visión mecánica que analiza el terrorismo como el resultado de la combinación de unos factores sin valorar que los grupos terroristas actúan también como actores políticos, racionales, con intenciones que desarrollan estrategias para llevar a cabo sus objetivos. Aunque esta visión no signifique justificarlo ni avalarlo.

Los factores económicos, políticos, culturales, históricos e ideológicos son condiciones estructurales que en un momento dado, y con la conjunción de otros agentes desencadenantes (acontecimientos o circunstancias con un impacto más directo), pueden favorecer la emergencia de grupos y estrategias terroristas.

El papel de la cultura y la religión

La dimensión ideológica es otro de los factores que explican el proceso de adoctrinamiento y reclutamiento de determinados individuos por un grupo terrorista, y sir-

²⁰ Nasra Hassan, "An arsenal of believers", *The New Yorker*, 19 de septiembre de 2001.

²¹ Ben Hayes, "The 'war on terror' as a 'war on freedom and democracy'", *Statewatch*, 7 de septiembre de 2004.

ve también de guión y justificación de sus actuaciones. Sin embargo, conceder a los elementos ideológicos un lugar preferente en el proceso de identificación de las causas del terrorismo también conduce a negar la validez de cualquier acción política. Los que defienden esta tesis rechazan la idea de que el terrorismo sea una estrategia reversible que pueda desaparecer si cambian las condiciones políticas y económicas, así como los motivos directos, que han propiciado su emergencia en un momento determinado.²²

Jason Burke recuerda que la guerra contra el terrorismo solo puede ser ganada si se consigue desarraigar a los grupos terroristas privándolos del apoyo que encuentran en las sociedades (apoyo o complicidad logística o ideológica). Asimismo, contra las redes de complicidad compuestas por una multitud de organizaciones se ha intentado aplicar las medidas financieras concebidas en el marco de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. No obstante existe el riesgo de no distinguir claramente en estas supuestas redes los grupos terroristas de los actores que desarrollan labores educativas sociales. Combatirlas o considerarlas como organizaciones cómplices de los grupos 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 la opinión y alimentar un entorno favorable al florecimiento de nuevos grupos terroristas.

Un estudio del Pew Research Institute, de junio de 2003, indica que una gran mayoría de los palestinos, indonesios y jordanos, y casi la mitad de los marroquíes y paquistaníes, confiaban en que Osama Bin Laden estaba haciendo lo correcto respecto a la política mundial.²³ EEUU está tomando conciencia de la barrera que constituye la hostilidad de la opinión pública árabe para el desarrollo de sus planes en esta región. Sin embargo, las acciones llevadas a cabo hasta ahora en este sentido derivan exclusivamente de la *public diplomacy* (incrementar la comunicación y audiencia en las sociedades musulmanas) de acuerdo con las conclusiones del informe *Changing minds winning peace* del Comité de expertos presidido por el ex secretario de Estado para Oriente Medio, Edward Djerejian.²⁴

Privar a los grupos terroristas de sus bases logísticas y apoyos dentro de la población no es problemático en sí mismo, pero todo depende de las estrategias concebidas para lograr este objetivo. Muchos autores afirman que el proceso de marginación de los grupos terroristas pasa por una estrategia de comunicación adecuada, de deslegitimación y de aislamiento. Por ejemplo, reforzar y reconocer la primacía del Derecho Internacional sobre todas las actuaciones conllevaría condenar firmemente las estrategias para erradicar el terrorismo llevadas a cabo por algunos países como Argelia (campañas de terror e infiltración de los grupos armados que desembocaron en las masacres de la Mitidja de 1997), y no celebrarlas como hizo William Burns, secretario de Estado adjunto para Oriente Medio

²² Smuel Bar también analiza este tipo de terrorismo en claves culturales y menosprecia las estrategias políticas para combatirlo. Smuel Bar, "The religious sources of Islamic terrorism", *Policy Review*, N°, 125.

²³ Pew Global Attitudes Project, *Views of a changing world*, junio 2003, p. 3.

²⁴ Informe del Grupo Asesor de la Casa Blanca en Diplomacia Pública para el Mundo Árabe y Musulmán, *Changing Minds winning peace*, 1 de octubre de 2003, p. 8.

La percepción de los Estados fracasados como una amenaza indirecta para Occidente por el temor a la implantación y proliferación de grupos terroristas tiene una clara dimensión estratégica

durante su visita a Argelia en enero de 2002 al afirmar que EEUU tenía mucho que aprender de este país en la lucha contra el terrorismo.²⁵ Esto supone también dialogar y acercarse al pensamiento jurídico de las sociedades arabo-musulmanas, analizando cuáles son los mecanismos legales existentes que limitan el uso de la fuerza y pueden contribuir al proceso de deslegitimación de las organizaciones terroristas. También hay que fomentar la adopción de normas comunes y de armas legales para luchar contra el terrorismo sin que parezca una imposición de Occidente inscrita en el marco de las medidas promovidas en búsqueda de su propia seguridad y no de la de los países del Sur.²⁶

Los conflictos y los Estados fallidos

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” donde los grupos terroristas encontrarían el cobijo para desarrollar sus actividades. Estos tres escenarios constituirían los santuarios idóneos para los grupos terroristas. Los conflictos en los que una de las partes implicadas y reprimidas son los musulmanes (Bosnia, Palestina, Chechenia, Indonesia, etc.) están en el punto de mira por la facilidad con la que los grupos terroristas pueden reclutar militantes. La Unión Europea ha asumido plenamente esta visión al analizar las causas del terrorismo y Javier Solana hizo particular hincapié en la necesidad de fortalecer los Estados frágiles y reconstruir los Estados donde se asientan las redes terroristas.²⁷

La percepción de los Estados fracasados como una amenaza indirecta para Occidente por el temor a la implantación y proliferación de grupos terroristas tiene una clara dimensión estratégica, ya que permite legitimar la configuración de una nueva agenda de intervención (*un droit de regard*) para la construcción de la paz.

El informe del CAD sobre la contribución de las políticas de desarrollo a la lucha contra el terrorismo 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 de forma expresa a los países expuestos a riesgos de conflicto, incluso con los que una relación de asociación es difícil de establecer con los donantes”.

²⁵ Declaración del subsecretario de Estado norteamericano para Oriente Medio durante una visita a Argelia en diciembre de 2002.

²⁶ Steven Simon y Jeff Martini, “Terrorism: Denying Al Qaeda its popular support”, *The Washington Quartely*, Nº 28, pp.131-145.

²⁷ Discurso de Javier Solana durante el consejo informal de los ministros de Defensa (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, julio 2003, Nº 44.

La tentación de reforzar estos Gobiernos débiles para restablecer el orden, aun cuando sea 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 a largo plazo para luchar contra el terrorismo. Sin embargo, la aplicación de políticas antiterroristas en los Estados en construcción presenta serias dificultades, ya que las medidas de seguridad adoptadas por estos Estados son también medios para aniquilar su oposición política.

En los análisis sobre las causas del terrorismo se suele asumir que el conflicto entre Israel y Palestina es una cuestión clave para ganar la batalla contra el terrorismo de los grupos que reivindican el islam. Este conflicto ha sido un referente clave en el desarrollo ideológico del islamismo político. La derrota de 1967 marca a la vez el declive del nacionalismo árabe y el ascenso político de los movimientos islamistas. Sin duda, la resolución de este conflicto contribuiría a aflojar 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, 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 que se logre un acuerdo de paz entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina. Lo mismo sucede con Uzbekistán, Indonesia, Argelia, Arabia Saudí y Turquía.

Con respecto a los conflictos sí hay una preocupación indirecta de seguridad por parte de Occidente, que tiende a construir una capacidad de gestión de crisis en el seno de las organizaciones regionales. 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 militares de gestión de crisis, desviando el objetivo inicial de dichos fondos.²⁸ Concretamente, la inclusión de la financiación de operaciones de paz (*Peace support operations*) ejecutadas por las fuerzas militares de los países en desarrollo, así como la reforma y la formación de sus fuerzas de seguridad, están a debate en el seno del CAD, que tendrá que tomar una decisión al respecto en marzo de 2005. 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 a desarrollo, que se verían obligados a reducir las partes asignadas a otros proyectos.

Asoma una tendencia peligrosa que aboga por una reforma en profundidad de las políticas de desarrollo amparándose en el fracaso de la aproximación tradicional al desarrollo, evidenciado en los conflictos en África y en la fragilidad de sus estructuras estatales. Sin embargo, este enfoque deja la puerta abierta a que la AOD se desentienda de regiones o sectores no relevantes desde el punto de vista estratégico.

²⁸ 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>

Paralelamente existe una tendencia a la remilitarización de las zonas consideradas como vulnerables o frágiles desde el punto de vista de la seguridad. Ejemplo de ello son el Plan Sahel, el despliegue militar de EEUU en la base de Yibuti y el suministro militar de EEUU a los países aliados en la lucha contra el terrorismo de Georgia, Yemen o Argelia. También los programas de formación para las fuerzas de seguridad de países como Chad, Malí, Mauritania y Níger en el marco del citado Plan Sahel.²⁹ Esta remilitarización representa un riesgo añadido de conflictos e incrementa el desequilibrio de fuerzas y la gran asimetría de poder, que es una de las principales causas del terrorismo.

La asimetría de poder

Quizá el rasgo más común a las distintas formas de terrorismo —excluyendo el terrorismo de Estado que persigue otros objetivos—, es el carácter asimétrico de las fuerzas antagonistas, la desigualdad de poder y la incapacidad de hacer prevalecer su voluntad por otros medios que no sean la violencia.

Así, la falta de democracia y de libertades civiles aparece como unas de las causas principales del terrorismo. En general éste puede surgir en situaciones donde prevalece una asimetría de poder o de recursos económicos junto con la imposibilidad, o la percepción de la imposibilidad, de cambio y donde dominan las discriminaciones étnicas y religiosas y la injusticia social. Para canalizar y orientar estas frustraciones hacia la adopción de estrategias terroristas se requiere también la presencia de líderes carismáticos. Hay además factores que contribuyen a que el terrorismo se perpetúe aun cuando sus causas hayan desaparecido en parte (ciclo de venganza, mantenimiento económico del grupo, relación con el crimen organizado, ausencia de vías de reinserción para los militantes del grupo, etc.).

Los que reconocen la necesidad de impulsar cambios políticos se encuentran de nuevo con el dilema, ya presente en la década de los ochenta, de la democratización del mundo árabe. Pero los Gobiernos occidentales siempre han visto los regímenes autoritarios de los Estados de la región como un mal menor para mantener sus intereses estratégicos y económicos. Sin embargo, el terrorismo ha introducido un elemento nuevo pues su represión férrea conlleva el riesgo de que esta 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 la reforma política (una reforma de fachada o apertura política controlada asegurando siempre la eficacia de la seguridad) con una lucha adecuada contra el terrorismo.

Respecto al mundo árabe la idea subyacente, que se ha impuesto con la llegada de Bush a la presidencia de EEUU 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

²⁹ Jonathan Stevenson, “Counter-terrorism: containment and beyond”, *Adelphi Paper*, octubre 2004, N° 367, p. 9.

influyentes que los “asimilacionistas”.³⁰ Stevenson demuestra el neo orientalismo que sustenta el análisis de la evolución política de las sociedades arabo-musulmanas al afirmar: “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.”³¹

¿Qué se debe hacer?

La reflexión sobre las causas profundas del terrorismo va acompañada por un proceso de legitimación de las estrategias diseñadas, lo que despierta dudas sobre el verdadero objetivo: ¿luchar contra el terrorismo o utilizar el terrorismo como un pretexto para perseguir otros fines políticos, económicos o estratégicos? Para justificar una represión absoluta, los partidarios de una estrategia erradicadora niegan la utilidad de reflexionar sobre las causas.

Por otro lado, afirmar que la pobreza es el terreno fértil en el que el terrorismo puede surgir implica también eludir los motivos políticos que están detrás. Otro efecto perverso de vincular terrorismo y pobreza es incrementar la presión intervencionista en las zonas más desfavorecidas de acuerdo con el proceso descrito por Duffield de radicalización del desarrollo.³² A menudo la búsqueda de las causas profundas de un fenómeno definido como global conduce a una inevitable simplificación de su complejidad y que, aunque global por las ideologías que lo sustentan y la caracterización de sus modos de acción, tiene raíces locales diversas y complejas.

Es frecuente oír que luchar contra el terrorismo implica el desarrollo de una estrategia global con componentes políticos, económicos, sociales, ideológicos y culturales a largo plazo. Sin embargo, quizá habría que cambiar el orden de prioridades de las estrategias, invertir la tendencia a ver el desarrollo económico como condición previa a los procesos de democratización, y dar prioridad a los cambios políticos para que las poblaciones del Sur puedan decidir.

Todas las iniciativas tomadas en los ámbitos educativos y culturales no pueden tener resultados significativos si no se avanza en el terreno político 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 expoliación de las riquezas naturales con el total respaldo de Occidente es la gran asignatura pendiente para tratar las causas del terrorismo.

³⁰ Sobre las diferentes visiones del islam político presentes en el seno del Gobierno estadounidense, ver Laurence Thieux, “EEUU frente al islamismo: desde el pragmatismo hasta el anti-islamismo”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano 2003, N° 82, pp. 53-64.

³¹ Jonathan Stevenson, “Counter-terrorism: containment and beyond”, *Adelphi Paper*, N° 367, p. 112.

³² Mark Duffield, 2004, *op. cit.*

El problema radica en la falta de voluntad de Occidente y una de las mejores bazas del autoritarismo de estos regímenes es el haberse presentado como una barrera de protección contra el terrorismo y el avance del radicalismo islámico. Es imprescindible que los Gobiernos occidentales se den cuenta de que el muro de represión levantado por estos regímenes está también en el origen de las frustraciones de las cuales se nutren los grupos terroristas.