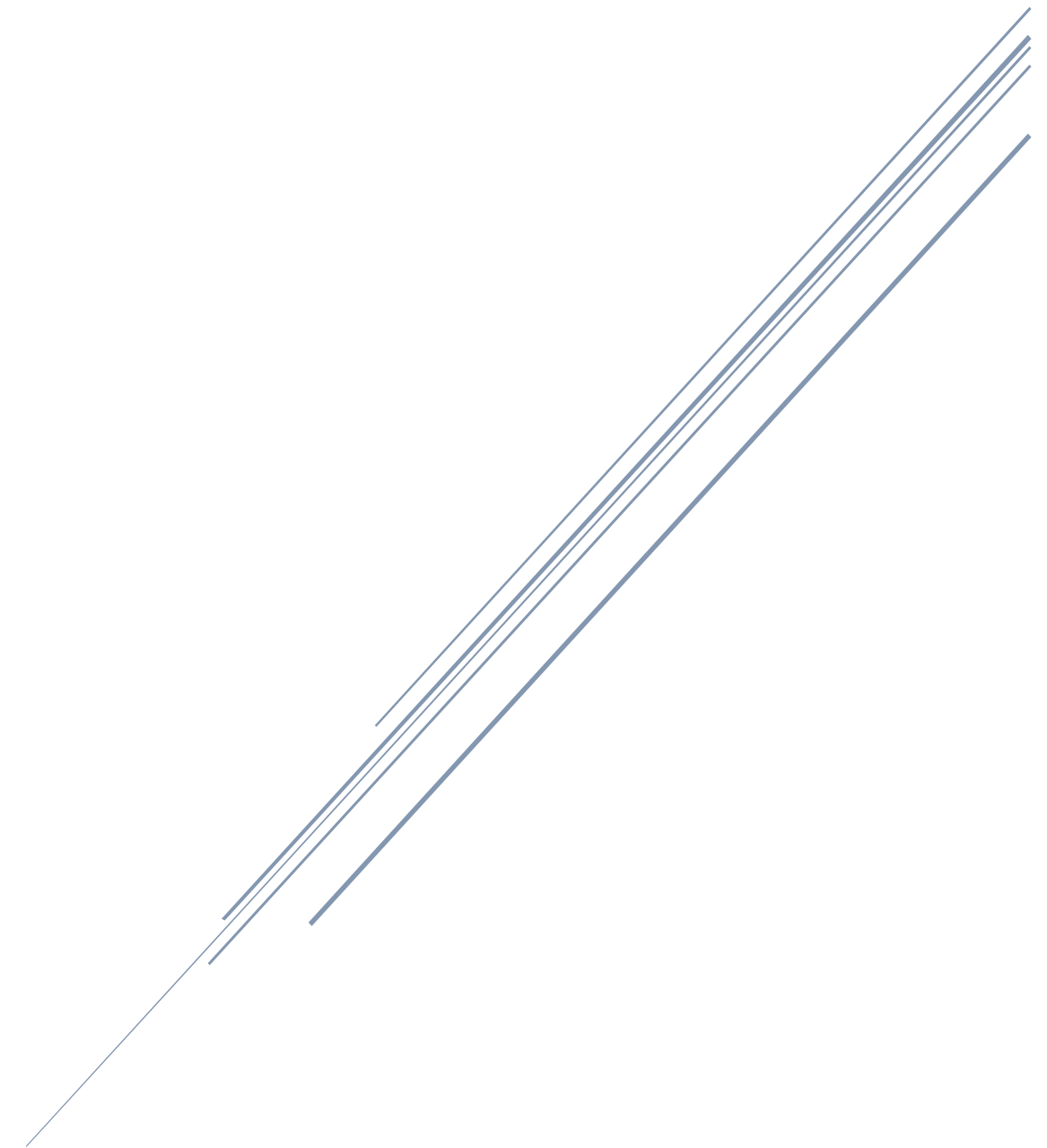


# #PAZ.SIN.TERROR

El terrorismo en debate.



Lucia Mayo  
Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo

*“La voz tiene poder, la gente escucha cuando hablamos;  
no se trata de combatir el terrorismo con la violencia  
sino con las palabras”  
Malala Yousafzai*

Seguramente si se preguntara a las personas en qué piensan cuando se les menciona la palabra *terrorismo*, las respuestas evocarían al atentado a las Torres Gemelas, ataques suicidas, el mundo árabe, Al Qaeda, el Estado Islámico, el “Eje del mal”, los atentados en París, Bruselas, Atocha, y una lista inacabable de nombres de ciudades alrededor del mundo que han sido víctimas de “ataques terroristas”. La respuesta occidental a estas alusiones – que indiscutiblemente han tenido en el 11-S su punto de inflexión- ha sido el surgimiento de un nuevo paradigma de seguridad denominado “Guerra Global contra el terror”, que no ha sido otra cosa que una nueva justificación o lema para el desarrollo de nuevas formas de intervención, especialmente en el mundo árabe islámico.

“Guerra Global contra el Terror” trae aparejada la idea de que contra lo que se está luchando no tiene una ubicación específica, está esparcido alrededor del globo. Ya no es un Estado, en los términos convencionales de la guerra, ya no es exclusivamente una amenaza interna, sino que son terroristas que buscan infundir miedo, pánico, terror, en las sociedades donde se instalan. Esta noción ha tenido como actor principal a Estados Unidos, pues *“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”* (Thieux, 2005).

A partir del 11-S, el discurso y las estrategias adoptadas para enfrentarlo girarían en torno a las percepciones de seguridad de Occidente. Y los países árabes serán señalados en el mapa global como los lugares conflictivos que dan origen a este tipo de violencia política expresamente dirigida contra los intereses del mundo occidental.

En estos términos, uno de los principales problemas que plantea el terrorismo concebido en estos términos, para lograr una posible solución, es el rechazo de las sociedades árabes de esta unívoca visión occidental de que todo (y todos) lo árabe, musulmán, islamita es terrorismo. *“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”* (Thieux, 2005).

### El debate sobre el concepto

Generalmente se describe este fenómeno desde su singularidad: terrorismo internacional, transnacional o global, terrorismo islámico, etc. Sin embargo es deber de quien lo analiza tener en cuenta la diversidad de situaciones políticas, económicas e ideológicas que conducen a un determinado grupo a optar por esta estrategia, al momento de utilizar el concepto.

Los términos yihad, islamismo, jthihad e integrista suelen ser utilizados de manera indiscriminada e incluso indistinta, ya sea en los discursos políticos como así también por los

medios de comunicación. Y como se mencionaba anteriormente, la tendencia a amalgamar las distintas vertientes y manifestaciones religiosas e ideológicas del islam dificulta el diálogo constructivo que permita desarrollar estrategias conjuntas para acabar con este fenómeno.

Pero además, 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. 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 (Daniel Heradstveit y David C. Pugh, citados en Thieux, 2005). Además, es una palabra “emocionalmente cargada” que trae consigo un matiz importante de barbarismo, locura, irracionalidad, etc, que hace que las reivindicaciones políticas objetivo de un determinado grupo/acto definido como “terrorista” no puedan considerarse (Richard Jackson, citado en Martini, 2016), es decir que carezcan de cualquier tipo de legitimidad.

Por todo ello es que se debe precisar el concepto. Sin embargo, hay tantos conceptos como Organizaciones Internacionales, Agencias Estatales, o Autores que pretenden definirlo, y por supuesto con un contenido que responde a sus intereses, por ejemplo:

–En el artículo 2, letra b del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, de 1999<sup>i</sup> entiende por terrorismo cualquier acto “destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo”.

–El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su Resolución 1566, de 2004, también ha avanzado una definición en la cual entiende por terrorismo “actos criminales, incluyendo actos contra civiles cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves, o la toma de rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en el público general o en un grupo de personas o personas particulares, intimidar a una población o compeler a un gobierno o una organización internacional para hacer algo o abstenerse de hacerlo” (párr. 3).

–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.

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 (Thieux, 2005).

Desde el ámbito de las ciencias sociales, las diferentes definiciones se han enfocado en tres variables: sus víctimas (civiles o militares); el objetivo de tomar como blanco determinadas víctimas, y los autores (organizaciones no gubernamentales). Pero existen múltiples aproximaciones y no se llega a un concepto común. Ni siquiera en el ámbito del derecho existe consenso.

En definitiva, como sostiene 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** (el destacado me pertenece). 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 (Denis Duez, 2002, citado en Thieux, 2005).

En este sentido algunos autores afirman que *el verdadero objetivo de quién utiliza esta estrategia es presionar a un gobierno, las autoridades o el poder en general para que se produzca un cambio que se intenta conseguir a través de ataques que siembran el terror en la población*. Es por esta razón que, aunque la violencia es la característica que parece definir el terrorismo, el elemento más importante de éste son las reivindicaciones políticas detrás de ésta, el elemento político contenido en sus acciones puesto que éste es lo que constituye la causa que desencadenó estas acciones en primer lugar (Martini, 2016).

#### El debate sobre las causas

A partir de su identificación como una amenaza global a la seguridad internacional, muchos han intentado dilucidar las causas del terrorismo. Lo primero a tener en cuenta es que este fenómeno no tiene una causa única, es complejo, y que el simplismo reduccionista de sus causas es lo que muchas veces conduce a la falta de soluciones sensatas y acordes al problema.

Algunos autores hacen hincapié en el paradigma cultural o religioso como explicación. La teoría del “choque de civilizaciones” de Samuel Huntington, o las concepciones Neoconservadoras, que consideran que la religión es la verdadera fuerza motora que otorga poder de convicción y argumentos de reclutamiento para los grupos radicales terroristas darían contenido a esta posición. 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.

Por otro lado, 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. 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 élite procedente de las clases medias altas (Michael Radu, 2002 citado en Thieux, 2005).

Un segundo, es que 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. En este sentido, algunos estudios realizados han señalado que en función de los contextos, las variables socioeconómicas tienen mayor o menor incidencia. Por lo cual podría decirse que 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 (Stern, 2000).

Además, vincular al terrorismo con la pobreza tiene efectos adversos respecto de la ayuda o cooperación para el desarrollo de los países menos favorecidos, porque tuerce la finalidad en dirección a la securitización de las políticas a implementar e incluso imponiendo condiciones de gobernanza desde los países donantes. Es decir, se prioriza la seguridad por sobre el desarrollo.

En este sentido, la Unión Europea, EE.UU. y otros gobiernos de países desarrollados han orientado su acción exterior en función de sus intereses de seguridad. Tanto la Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. como 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. Para este país la “guerra global contra el terror” es el mayor determinante para la distribución de la ayuda. La UE ha visto también transformada su agenda de trabajo en estos términos de securitización, por ejemplo respecto del Mediterráneo donde la preocupación por la seguridad está presente en todos los programas de ayuda de la UE hacia esta zona<sup>ii</sup>. En sus propias palabras: “*Debido a que el terrorismo representa una amenaza para la seguridad, la libertad y los valores de la Unión Europea y para sus ciudadanos, la actuación de la Unión, tiene por objetivo establecer una respuesta apropiada y adaptada para luchar contra este fenómeno. Ante esa amenaza, la UE aprobó en 2005 su Estrategia de Lucha contra el Terrorismo, basada en cuatro pilares fundamentales: prevenir, proteger, perseguir y responder*”<sup>iii</sup>. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD- OCDE) por su parte ha realizado cambios en la definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para ampliar su abanico de actividades al ámbito de la seguridad

En definitiva, la perversidad de la asociación entre pobreza y terrorismo radica, según Sue Lautze, 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” (Sue Lautze, 2004 citado en Thieux, 2005).

#### El debate sobre la lucha contra el terrorismo

Una afirmación que suele naturalizarse respecto del terrorismo internacional es que éste está estrechamente vinculado a los conflictos armados, a los llamados estados frágiles o fallidos, lugares en los que fácilmente los grupos terroristas pueden desarrollar sus actividades. En este sentido, puede leerse entre líneas, que 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 para la construcción de la paz.

Entonces, una vez definido a un estado como frágil pasa a convertirse en un territorio estratégico de lucha contra el terrorismo, y el paso siguiente será plantear las opciones estratégicas para responder a este desafío. Ejemplo de esto es que luego del 11-S, EE.UU., implementando la doctrina de la “acción preventiva”<sup>iv</sup>, se auto-arrogó el derecho a intervenir de forma unilateral en países considerados como peligrosos para su seguridad nacional.

En este sentido la tentación de reforzar a estos gobiernos débiles para restablecer el orden, aún 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 historia ha demostrado que la aplicación de políticas antiterroristas en los estados en construcción presenta serias dificultades, pues se priorizan las soluciones a corto plazo por sobre el fortalecimiento de las capacidades de esos Estados.

*“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”.* Estas afirmaciones procedentes del informe del CAD sobre la contribución de las políticas de desarrollo a la lucha contra el terrorismo, provocó la preocupación de las ONG pues permite que los presupuestos asignados al desarrollo puedan ser utilizados para financiar operaciones de gestión de crisis, desviándose así el objetivo inicial de dichos fondos<sup>v</sup>.

Debe tenerse en cuenta que cualquier iniciativa de desarrollo no tendrá 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 expoliación de las riquezas naturales con el respaldo de Occidente es la gran asignatura pendiente para atacar las causas del terrorismo.

#### Algunas conclusiones

El terrorismo en si mismo se muestra como un fenómeno complejo, que no puede ser abordado desde una única arista para su comprensión y menos aún para arribar a su solución.

Ha servido para definir simbólicamente al enemigo de Occidente, y justamente por la amplitud de su definición es que en muchas ocasiones ha sido utilizado como herramienta política de intervención por quienes defienden la seguridad global, fundamentalmente a través de la securitización de la cooperación.

Por otro lado, como sostiene Thieux, la búsqueda de las causas profundas de este 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, quizás 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.

El diálogo con el mundo árabe también es fundamental para aproximarse a una solución. Derribar las ideas preconcebidas, conocer, acercarse y dialogar con las visiones del Sur es un paso imprescindible. Para ello habrá que abrir nuevos espacios, intentar aproximarse a los actores de las sociedades árabes, conocer cuál es su aproximación al fenómeno del terrorismo y encontrar vías comunes que permitan luchar eficazmente contra esta forma de violencia.

---

## Notas:

<sup>i</sup> Autores como McCormack entienden que el Convenio es el instrumento de derecho internacional que más se acerca a una definición del concepto de terrorismo.

<sup>ii</sup> 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.

<sup>iii</sup> Ver Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Gobierno de España. “Lucha contra el terrorismo desde los Foros Internacionales” en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Terrorismo/Paginas/LuchaContraElTerrorismoDesdeLosForosInternacionales.aspx>

<sup>iv</sup> Doctrina creada en el gobierno de Bush (h) y que implica el derecho a atacar preventivamente y en defensa propia: “EE.UU. se reserva el derecho de tomar medidas anticipatorias para defenderse, incluso aunque haya incertidumbres sobre el lugar y el momento del ataque del enemigo” - Estrategia Nacional de Seguridad de EE.UU. del año 2002.

<sup>v</sup> 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/>

## Bibliografía

- Cuestas Zamora E. y Martínez Cano A. (2016). *Desde occidente con amor: terrorismo internacional y construcción de identidades. Relaciones Internacionales. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, 119-141.*
- Lobo, J. F. (2014). *El Terrorismo entre la Guerra y la Paz: Aproximaciones desde la Antropología Filosófica y el Derecho Internacional. Estudios internacionales (Santiago)*. Obtenido de Scielo: <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2014.32514>
- Martini, A. (2016). El terrorismo global como amenaza al orden internacional. El caso del Estado Islámico. *Relaciones Internacionales. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, 79-95.*
- Pavon-Villamayor, V., & Velázquez Roa, J. (2006). *¿Es la pobreza la causa del terrorismo?*. Foro Internacional, XLVI (2), 291-302.
- Rodríguez Morales, T. (2012). *El terrorismo y nuevas formas de terrorismo*. Espacios Públicos, 15 (33), 72-95.
- Stern, J. (2000). Pakistan’s Jihad Culture. *Foreign Affairs*.
- Thieux, L. (2005). *El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).