

El impacto del terrorismo internacional en los países mediterráneos

Jean-Luc Marret

Fondation pour la Recherche Stratégique, París

Aunque todos le reconocemos espontáneamente una existencia, el terrorismo es difícil de definir. Tiene un uso mediático, con una escena traumática y espectacular: el lugar del atentado, las víctimas. Políticamente, el uso permanente que hacen de él los Estados permite a veces justificar las políticas de seguridad. De hecho, en sí misma, la definición del terrorismo es eminentemente política. Los Estados están inmersos en una lucha simbólica para imponer una terminología conforme a sus intereses. Las diferencias en la estrategia pública de comunicación entre Estados Unidos, Israel, incluso Gran Bretaña por un lado, y por otro la mayor parte de los estados de la Unión Europea, son pruebas de ello. Argelia, desde el 11 de septiembre de 2001, intentó activamente vincular su propio terrorismo con aquél que había golpeado Estados Unidos, lo que en parte era verdad, más allá de las razones específicas locales, lo que le proporcionó varias ventajas políticas, de seguridad y tecnológicas.

La amenaza misma se simplifica sin duda en muchos aspectos: «Al Qaeda» acabó convirtiéndose en una etiqueta que englobaba el conjunto de redes de la Yihad internacional, las organizaciones locales como el Grupo Islámico Armado (GIA), el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) o el Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM), así como los militantes autónomos que llevan a cabo su propia Yihad y que aparecen espontáneamente aquí o allá. En realidad, esta violencia tiene múltiples orígenes, profundos y duraderos:

- coyunturales (la presencia de las tropas americanas en Arabia Saudí u hoy día en Irak, el destino del pueblo palestino, la existencia de un

romanticismo generacional del islam radical, las crisis en Chechenia o en Asia central, los separatismos de base religiosa, etc.).

- estructurales (el porvenir de las sociedades árabo-musulmanas entre tradición y modernidad, las dificultades de desarrollo de un modelo político democrático local y de integración de los valores democráticos y liberales occidentales).

Enfoque securitario y refuerzo de las legislaciones

El 11 de septiembre de 2001 actuó en todo el mundo como un generador de medidas de seguridad legales. Esto respondió sin duda a una necesidad de los ciudadanos, pero también se hizo a veces en detrimento de las libertades cívicas o en contradicción con las tradiciones jurídicas en vigor de los países en los que esas leyes fueron adoptadas. Además, la etiqueta «Al Qaeda» favoreció en numerosos Estados, el arresto de individuos que, lejos de ser activistas del terrorismo, no eran más que simples islamistas –más o menos radicales– o bien opositores de los regímenes del lugar. Este último punto es particularmente cierto en los regímenes árabo-musulmanes en torno al Mediterráneo.

En lo que concierne a la Unión europea, subsisten varios fallos en la política antiterrorista, en particular con la cooperación entre los países, la coordinación y el aprovechamiento en tiempo real de los resultados obtenidos. Por contra, existe un acuerdo general de los dirigentes europeos para reforzar la Euro-pol, la oficina de cooperación policial, y Eurojus, el embrión de un «tribunal europeo».

Muchos de los países del sur han tomado medidas, muchas de las cuales impensables según los criterios occidentales:

- refuerzo o creación de la legislación nacional,
- refuerzo de la lucha contra el blanqueo de dinero o la inmigración clandestina,
- congelación de bienes,
- creación de unidades policiales especiales,
- encarcelamientos específicos,
- aislamiento prolongado de los prisioneros,
- interrogatorios coercitivos,
- censuras, etc.

La Convención de la Unión Africana para la lucha contra el terrorismo prohibió a los Estados miembros ayudar a las organizaciones terroristas, en particular en lo relativo a los papeles, pasaportes y visados. Un encuentro multilateral, en Argel, sobre la prevención y la lucha contra el terrorismo, adoptó en septiembre de 2002, un plan de acción contra el terrorismo (aspectos policiales, judiciales, control en las fronteras, intercambios de información), etc. Ciñéndose en el origen del terrorismo, esta conferencia insistió en la ayuda para el desarrollo que debían aportar los Estados occidentales.

Los Estados miembros de la Comunidad de los Estados del Sahara y del Sahel (Cen-Sad se encontraron el 14 de mayo de 2004 en Bamako para celebrar una sexta cumbre con diversos temas, entre los cuales se abordaron el terrorismo, las posibilidades de cooperación contra ese fenómeno y la inseguridad alimentaria. Tras la cumbre, Senegal y Marruecos adoptaron medidas de cooperación en lo referente a la información y la policía. Un centro africano de estudios y de investigación contra el terrorismo, con base en Argel, se creó a finales de 2004, a partir de la iniciativa de la Unión Africana y con el apoyo financiero europeo, americano y de Naciones Unidas.

Terrorismo y recomposición de alianzas de seguridad

La lucha contra el terrorismo ha dado pie a acercamientos inusitados entre Estados que en otros tiempos habían vivido conflictos de intereses. De este modo, se puede hablar de un acercamiento entre España y Marruecos, simbolizado con la visita del rey Juan Carlos a Marruecos, la primera desde hacía 25 años. Hasta entonces, las relaciones hispano-marroquíes se habían vuelto difíciles por cuestiones territoriales y por la inmigración ilegal. Estas relaciones bilaterales se habían ya reforzado de un principio con

la llegada de un gobierno socialista al poder en Madrid y una mirada más europeísta –centrada y menos atlántica– de las relaciones internacionales. También hay que destacar que el primer viaje de Zapatero al extranjero fue a Marruecos.

En el marco de la Iniciativa Pan-Sahel (IPS), el Ministerio de Defensa americano y el Departamento de Estado facilitan formación y materiales a las fuerzas de seguridad de muchos países: Mali, Mauritania, Níger y Chad, con el objetivo de permitirles vigilar mejor sus fronteras. En mayo de 2004, el mando militar americano «Europa» propuso extender la iniciativa IPS a Marruecos, Argelia y Túnez. En sí misma, la IPS es sintomática de las lecciones aprendidas por las tropas americanas de los escenarios de operaciones en Afganistán y, en cierta medida, en Irak: este nuevo enfoque evita, en efecto, planificar y desplegar una importante presencia de tropas americanas en beneficio de un despliegue de fuerzas especiales, más discretas y probablemente menos costosas, capaces de formar a las fuerzas locales.

Otro ejemplo de recomposición de alianzas se refleja en los vínculos de seguridad desarrollados entre Estados Unidos y Argelia, que se han considerado a veces como competencia de las tradicionales relaciones entre Argel y París. Desde el punto de vista de las autoridades de Argel, este interés reciente por Estados Unidos ha podido ser motivado por un intento de mostrar que existían posibilidades alternativas a los vínculos tradicionales y/o que estos últimos eran insuficientes con respecto a lo que Estados Unidos proponía.

Prevención del yihadismo en el norte del Mediterráneo

La realidad de los yihadistas *made in Occidente* no significa, sin embargo, que los islamistas jueguen un papel central en el islam europeo. Parece más bien, que en realidad, el movimiento de re-islamización concierne a los jóvenes en vía de marginalidad en los suburbios europeos. Esto se explica por varias razones: una inquietud de afirmación de sí mismo, construcción de las identidades individuales a partir del islam, acciones sobre el terreno de organizaciones prosélicas y al mismo tiempo, insuficiencias del Estado para actuar, ser percibido como la norma legítima del derecho y del orden. También existe un efecto de moda: hoy en día es gratificante entre algunos jóvenes reivindicarse «salafistas», incluso invocar un

concepto de Yihad mal dominado, probablemente de la misma forma que los jóvenes se declaraban «comunistas revolucionarios» inmediatamente después de 1968.

Desde el punto de vista social, el desarrollo europeo del yihadismo parece el indicio a pequeña escala –aunque peligrosa– de los males nacionales: falta de integración, paro, aculturación de algunos ciudadanos de origen extranjero, dificultades para compatibilizar la diversidad de los aspectos del islam y los valores nacionales, etc.

Una prevención pasa entonces por adoptar medidas sociales en materia de lucha contra el paro y por una revalorización cultural de los valores nacionales en los barrios problemáticos.

En este contexto, en numerosos países, las cárceles serán en adelante el lugar de un intenso proselitismo. Es casi imposible para el personal penitenciario abordar plenamente la situación. Del mismo modo, los yihadistas que saldrán tarde o temprano de la cárcel no habrán forzosamente cambiado de opinión, lo que plantea el problema de su vigilancia y de su peligrosidad.

Si existe una correlación entre las tasas de paro y el aumento de los yihadistas en Francia, el descenso de la tasa de paro reduciría sensiblemente su número. No los suprimiría sin embargo, ya que subsistiría la acción de diferentes organizaciones y de individuos proselitistas así como la influencia de los conflictos y problemas estructurales del ámbito cultural árabo-musulmán.

LA ALIANZA DE CIVILIZACIONES: UNA PROPUESTA ESPAÑOLA ASUMIDA POR NACIONES UNIDAS

El 21 de septiembre de 2004, en su primera intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, propuso la creación de una Alianza de Civilizaciones entre Occidente y el Mundo árabe e islámico. Aunque esta propuesta se formuló muy brevemente en un principio, suponía el colofón de un discurso que sostiene que la seguridad y la paz sólo se podrán instaurar a través de la acción de las Naciones Unidas, de la legalidad internacional, los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la igualdad de género. Para tal fin, Zapatero propuso al secretario general la constitución de un Grupo de Alto Nivel que se encargara de llevar a cabo esta iniciativa.

Esta formulación fue ampliada el 10 de diciembre por el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, quien presentó la propuesta como un esfuerzo destinado a definir un nuevo paradigma opuesto al «choque de civilizaciones», que debe reunir un fuerte consenso político internacional alrededor de una serie de acciones concretas y llevarse a cabo desde la ONU. Además, señalaba dos posibles ámbitos principales de intervención. El primero, político y de seguridad, a través del multilateralismo y el derecho internacional, y el segundo, cultural y educativo. Posteriormente, Rodríguez Zapatero ha ido ahondando en el carácter universal de ciudadanía que pretende primar a través del desarrollo de este concepto, más allá de la pertenencia a un determinado país.

De propuesta española a proyecto de Naciones Unidas

La propuesta de la Alianza de Civilizaciones se formuló en un contexto muy particular en España. Se hizo pública durante la primera intervención del presidente del gobierno español ante las Naciones Unidas, el principal foro multilateral, seis meses después de los atentados terroristas de Madrid (11 de marzo de 2004), a los que siguieron la celebración de elecciones generales y el cambio en el gobierno. El nuevo gobierno socialista lanzó, en los meses siguientes, varios mensajes contundentes para mostrar un nuevo giro en la política exterior y la propuesta de alianza fue uno más de ellos. Esta última, no obstante iba más allá del ámbito nacional, pues proponía una política multilateral activa, que a primera vista podía considerarse como la antítesis del paradigma del «choque de civilizaciones».

Para muchos la propuesta resultaba extremadamente sugerente y visionaria, aunque imprecisa y quizás poco afortunada en su denominación. Por su parte, la oposición conservadora, y especialmente algunos medios de comunicación, la denostaron de inmediato, calificándola de simplista, cándida, ingenua e irrealista.

Desde entonces, el gobierno español ha hecho de la propuesta una constante en los discursos de la política exterior española en América Latina, en los países árabes o en Oriente Próximo y, fruto de esta promoción, ha recibido el apoyo explícito de numerosos gobiernos y ha sido asumida públicamente por varios foros y conferencias internacionales.

Pero lo realmente significativo es que la propuesta de Alianza de Civilizaciones ha marcado un camino definido, puesto que ha dejado de ser un asunto español y ha pasado a convertirse en una iniciativa de Naciones Unidas, en cuyo avance jugará un papel singular la figura del secretario general.

Los contenidos de la propuesta

Si bien la propuesta se compone de contenidos bastante vagos aún, sus objetivos generales han sido definidos en diversos momentos: profundizar las relaciones políticas y socioculturales entre el mundo occidental y los países arabo-islámicos, abordar la fractura creciente que existe entre ellos, quitar protagonismo a los extremistas y cooperar en el ámbito de la seguridad colectiva mediante la promoción del multilateralismo y la legalidad internacional y la realización de acciones concretas en el campo educativo y cultural. Obviamente, objetivos tan generales concitan apoyos casi unánimes y un consenso tan amplio cómo débil. Sin embargo, el valor añadido de la propuesta reside en su intención de ir más allá y construir un consenso político sólido que se traduzca en acciones.

En este momento en que la concreción resulta tan necesaria, puede ser interesante confrontar algunas de las críticas hechas a la propuesta con ciertas precisiones que se han formulado progresivamente durante los últimos meses.

- Los términos utilizados para denominar la propuesta no son quizás los más afortunados. Si bien la formulación cuenta con el atractivo inmediato de considerarse la antítesis del polémico paradigma denomina-

do «choque de civilizaciones» (B. Lewis, S. Huntington), no deja de compartir con aquel una misma aproximación culturalista a los conflictos que oculta las dimensiones sociales, políticas y económicas de los intereses en juego en los mismos. Sin embargo, a pesar de la denominación, la propuesta contiene elementos que la disocian del paradigma del choque civilizatorio. Se insiste en la necesidad de entender los fenómenos que han producido la ruptura. De hecho, últimamente se ha precisado que pretende ser una iniciativa eminentemente política, y no cultural ni religiosa, para la que se requerirá una fuerte voluntad política por parte de los gobiernos, que deberán asumir reflexiones, implicarse en las discusiones y seguir las recomendaciones marcadas por la iniciativa.

- Una segunda crítica ha sido que la propuesta inicialmente se justificaba por la necesidad de combatir y prevenir colectivamente el terrorismo y se ceñía a una relación entre Occidente y los países arabomusulmanes, reforzando de este modo la percepción de confrontación entre ambos polos. Con posterioridad se ha revisado este enfoque y se han introducido precisiones que lo han dotado de un carácter global en el que se tendrán en cuenta las iniciativas llevadas a cabo en campos concomitantes (diálogo entre culturas, confesiones y civilizaciones) y a diferente escala (internacional, regional y local).
- Finalmente se ha criticado la propuesta por ser excesivamente ambiciosa y por duplicar los objetivos generales de Naciones Unidas. Una propuesta de esta naturaleza lleva implícita una crítica sobre la situación de la organización y puede provocar un revulsivo (*secousse*) en pro de un multilateralismo eficaz.

La actual falta de concreción de la propuesta da pie a numerosas posibilidades en cuanto a contenidos e instrumentos para llevarla a cabo, así como en cuanto a los resultados obtenidos. Éstos pueden limitarse a una declaración o una resolución, sin sobrepasar el consenso débil que genera el sistema de la ONU. También se puede buscar un consenso político fuerte y activo, como por ejemplo una conferencia internacional o una sesión especial de la Asamblea General sobre la alianza, seguidas de un plan de acción (concreto, realista, factible y visible) que asocie a los distintos actores de la sociedad civil.

Finalmente, la propuesta de Alianza de Civilizaciones, dada su naturaleza, no debería limitarse al plano gubernamental. Las sociedades civiles y las fuerzas transformadoras y democratizadoras adquieren un papel clave en dicho proyecto. En el fondo la propuesta se inserta plenamente en el debate sobre la democratización del sistema global y la ciudadanía cosmopolita.

Intervención del presidente del gobierno José Luis Rodríguez Zapatero ante la Asamblea de Naciones Unidas (21-09-04)

www.un.org/webcast/ga/59/statements/spaspa040921.pdf

Discurso del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación en la Liga Árabe sobre la Alianza de Civilizaciones (10-12-04)

www.mae.es/mae/MINISTERIO/muestra.jsp?catId=62029&catalogName=publishing/ADMARTICULO

Isaías Barreñada. Político, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid

En resumen, una parte de los problemas del norte del Mediterráneo no se podrá resolver más que en el sur.

Prevención del terrorismo en el sur del Mediterráneo: islam y desarrollo

Las medidas activas para prevenir una violencia política –conflictos en el mismo estado o terrorismo– pueden ser de dos tipos:

- Coyunturales. Se trata de la necesidad de impedir una situación que desemboque en un conflicto armado intenso sin poder ni querer, por falta de tiempo, corregir las raíces profundas. El objetivo es permanecer en el nivel latente de un conflicto.
- La prevención estructural, por oposición, es más substancial y ambiciosa. Consiste en contribuir a poner en tela de juicio los orígenes profundos, sociales e históricos de una violencia potencial.

El desarrollo económico puede contribuir al crecimiento de una clase media en las comunidades

que apoyan tradicionalmente las organizaciones terroristas, en particular yihadistas. Las políticas de desarrollo económico y social pueden contribuir a reducir la intensidad del reclutamiento limitando los orígenes socioeconómicos del terrorismo (paro, subdesarrollo, falta de infraestructuras o de bienes de consumo).

Un estricto enfoque securitario del antiterrorismo –por otra parte evidentemente necesario– no se preocupa del largo plazo. El origen social de esta violencia es complejo, pues no se puede reducir a algunos factores globales. La pobreza es también una explicación necesaria, pero insuficiente. En Egipto por ejemplo, el islamismo radical obtiene una buena parte de estos militantes de las clases medias. En Argelia, por último, la violencia se desarrolla en las ciudades en las que a los jóvenes que se encontraban en el paro –los contrabandistas– los captaban los militantes salafistas llegados de Afganistán u ONG wahhabíes.

Para los países en vías de desarrollo del mundo arabomusulmán mediterráneo, inmediatamente después del 11 de septiembre de 2001, la prevención del terrorismo se convirtió en una prioridad anunciada por muchos de ellos. Pero ahora, a merced de los imperativos presupuestarios, se ha vuelto a veces menos urgente.

Simplificando, si la «comunidad de seguridad» compuesta por policías, expertos o políticos tiene tendencia a considerar sólo los aspectos represivos y a ignorar las raíces profundas del yihadismo, la «comunidad de los actores del desarrollo» (ONG, funcionarios especializados, organizaciones internacionales) tienen raramente en cuenta, por formación, los aspectos de seguridad. Estas dos lagunas tienen consecuencias muy precisas: a menudo hemos verificado sobre el terreno que los programas un tanto proféticos de «buen gobierno», de «resolución de conflictos» se limitaban a distribuir sin objetivo fondos, medios o métodos de negociación a agentes locales mayoritariamente vinculados de una forma u otra al poder del lugar en cuestión.

Entre la red de seguridad antiterrorista individual y la red de desarrollo de los barrios, es posible un enfoque sistemático combinado. La cooperación técnica alemana inició proyectos de desarrollo enfocados a prevenir las crisis que podrían tener como objetivos los colectivos más jóvenes de las zonas más pobres del Magreb, aquellas que pueden reaccionar de la forma más violenta a los problemas estructurales. Este sistema defiende todavía la reintegra-

ción laboral de los islamistas y de los menores encarcelados.

¿Pero cómo se puede reducir la expansión del islamismo radical y del yihadismo en el mundo? No existe una solución sencilla. Al contrario, la humildad debería prevalecer en todo momento y resolver la crisis cultural del islam contemporáneo sólo pueden hacerlo los mismos musulmanes. El «buen gobierno» es un concepto occidental que a menudo se promueve demasiado de forma superficial. Tiene unas ventajas seguras: la igualdad, una corrupción reducida, se tienen en cuenta los puntos de vista de las minorías. En este sentido puede ser útil para orientar los esfuerzos de desarrollo. Pero un cambio real debe probablemente proceder del interior mismo de las sociedades árabo-musulmanas. Y nosotros no podemos hacer más que acompañarla. Como mínimo, deberíamos pensar sistemáticamente en las consecuencias de nuestros actos: «¿Podría ser que nuestra política alimentara la cólera de los jóvenes musulmanes?». Y considerar que la lucha contra el yihadismo exige una presencia sobre el terreno: no con satélites o centenares de carros de combate, sino con más policías y trabajadores sociales y humanitarios.