

¿ES EFICAZ EL TERRORISMO?
DEBATE TEÓRICO
Y ESTUDIOS DE CASO

112

- | | |
|---|----------------------------|
| Sobre la eficacia del terrorismo | Diego Muro |
| Consideraciones y marco de investigación futura | Richard English |
| Eficacia del terrorismo en la teoría y la práctica | Max Abrahms |
| Éxitos y fracasos para objetivos distintos | Peter Krause |
| La supervivencia de los grupos terroristas | Brian J. Phillips |
| Terrorismo y represión estatal:
Francia y el Reino Unido | Frank Foley |
| No violencia en el Sáhara Occidental | Matthew Porges |
| Violencia y acceso al poder: Uruguay y El Salvador | Christian Leuprecht |
| | Eduardo Rey Tristán |
| | Alberto Martín Álvarez |
| Otros artículos | |
| Megaeventos deportivos en los BRICS | Carlos Pulleiro Méndez |
| La asociación euromercosureña:
15 años de negociación | Manuel Cienfuegos
Mateo |

revista CIDOB d'
afers
internacionals

¿ES EFICAZ EL TERRORISMO?

DEBATE TEÓRICO
Y ESTUDIOS DE CASO

112

Nueva época
Abril 2016

Número coordinado por

Diego Muro

Director/*Editor-in-chief*: Jordi Bacaria

Coordinadora editorial/*Managing editor*: Elisabet Mañé

Consejo editorial/*Editorial Board*:

Anna Ayuso (CIDOB), Oriol Costa (Universitat Autònoma de Barcelona), Robert Kissack (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals), Salvador Martí Puig (Universitat de Girona), Alex Ruiz (Universitat Oberta de Catalunya; Universitat Abat Oliba CEU) y Jordi Vaquer i Fanés (Open Society Initiative for Europe).

Consejo asesor/*Advisory Board*:

Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brys, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Caterina García Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (Globerance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; María Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar/*Price of this issue*: 11 €

Suscripción anual/*Subscription rates*: España: 31 € (Abroad: 33 €)

Impresión: Color Marfil, S.L.

ISSN: ISSN 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye/*Distributed*: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Asistente editorial: Isabel Verdet

Correcciones: Marta Roigé

Suscripciones: Héctor Pérez

Con la colaboración de:



Aceptada para su inclusión en

Scopus[®]

Certificada por la FECYT:




revista cidob d'
afers
internacionals

112

Nueva época

Abril 2016

ISSN: 1133-6595

E-ISSN: 2013-035X

www.cidob.org (open access)

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

Academic Search Complete-EBSCO

CAHRUS Plus+ (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)

Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana)

DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

DULCINEA (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)

ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)

IN-RECS (Índice de Impacto-Revistas Españolas de Ciencias Sociales)

IPSA (International Political Science Abstracts)

ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)

Latindex (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)

MIAR (Matriu d'informació per a l'Avaluació de Revistes)

PIO (Periodicals Index Online)

REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)

RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)

ULRICH'S (Global serials directory)

Esta revista recibió una ayuda a la edición del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

"Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra".

¿Es eficaz el terrorismo? Debate teórico y estudios de caso

Diego Muro	7
Introducción: ¿Es eficaz el terrorismo?	
Richard English	27
¿Es eficaz el terrorismo? Consideraciones, problemas y marco de investigación futura	
Max Abrahms	45
El terrorismo es eficaz en la teoría, pero no en la práctica	
Peter Krause	69
Cuando el terrorismo es eficaz: éxitos y fracasos para objetivos distintos	
Brian J. Phillips	99
¿Qué explica la supervivencia de los grupos terroristas? Alianzas y competencia	
Frank Foley	127
Terrorismo y represión estatal: estrategia y normas en Francia y el Reino Unido	
Matthew Porges y Christian Leuprecht	149
Abstenerse del terror: la paradoja de la no violencia en el Sáhara Occidental	
Eduardo Rey Tristán y Alberto Martín Álvarez	173
Violencia y acceso al poder en América Latina: Uruguay y El Salvador	

Otros artículos

Carlos Pulleiro Méndez	199
Los megaeventos deportivos en los BRICS: un cuestionamiento a su rendimiento	
Manuel Cienfuegos Mateo	225
La anhelada asociación euromercosureña tras quince años de negociaciones	

Reseñas de libros (temas)

Lesley-Ann Daniels	255
Tras el velo del antiterrorismo	
Raúl López Romo	258
El oscuro continente de la violencia política clandestina	
Gaizka Fernández Soldevilla	261
Madrid, 11 de marzo de 2004	
Miguel Alberto N. Gómez	263
Un estudio sobre el terror	
Ariel Sribman Mittelman	266
Ciencia política y relaciones internacionales: dos disciplinas, dos manuales, un saber	

CONTENTS

Does terrorism work? Theoretical debate and case studies

Diego Muro	7
Introduction: Does terrorism work?	
Richard English	27
Does terrorism work? The debates, problems, and a framework for future research	
Max Abrahms	45
Terrorism works in theory, but not in practice	
Peter Krause	69
When terrorism works: success and failure across different targets and goals	
Brian J. Phillips	99
What explains the survival of terrorist groups? Alliances and competition	
Frank Foley	127
Terrorism and state repression: strategy and norms in France and the UK	
Matthew Porges and Christian Leuprecht	149
Refraining from terror: the puzzle of non violence in Western Sahara	
Eduardo Rey Tristán and Alberto Martín Álvarez	173
Violence and access to power in Latin America: Uruguay and El Salvador	

Other articles

Carlos Pulleiro Méndez	199
Sporting mega-events in the BRICS countries: questioning their performance	
Manuel Cienfuegos Mateo	225
The long-awaited EU-Mercosur Association Agreement after fifteen years of negotiation	

Book reviews (subjects)

Lesley-Ann Daniels	255
Behind the veil of counter-terrorism	
Raúl López Romo	258
The dark continent of clandestine political violence	
Gaizka Fernández Soldevilla	261
Madrid, 11 th March 2004	
Miguel Alberto N. Gómez	263
A study on terror	
Ariel Sribman Mittelman	266
Political science and international relations: two disciplines, two manuals, one knowledge	

DATOS DEL SUSCRIPTOR

Nombre y apellidos/ Nombre de la institución			
Dirección		Código postal	
Ciudad		País	
DNI/Pasaporte		Tel.	
		E-mail	

DATOS BANCARIOS
(en caso de recibo domiciliado)

Titular cuenta			
Banco o caja			
Dirección		Código postal	
Ciudad		País	
IBAN			
Cuenta bancaria			

Señor director: Le ruego que cargue en mi cuenta/libreta en esta entidad los recibos que le presentará la Fundació CIDOB.

Firma

OBSERVACIONES

(Indicar aquí la dirección de envío si esta es diferente a la del suscriptor)

Autorizo a renovar la suscripción anualmente hasta nuevo aviso

Pueden enviar este boletín de suscripción por correo a CIDOB - Dpto. de suscripciones,
c/ Elisabets 12, 08001 Barcelona, o por fax al número (+34) 93-302.21.18,
o bien por correo electrónico a hperez@cidob.org

Introducción: ¿Es eficaz el terrorismo?

Introduction: Does terrorism work?

Diego Muro

Investigador asociado, CIDOB
dmuro@cidob.org

Resumen: La cuestión de la eficacia del terrorismo es de gran relevancia política para los perpetradores, las víctimas y la sociedad en general. Evaluar la eficacia de la violencia política requiere analizar con detalle la gama de objetivos de los grupos terroristas y distinguir entre los niveles estratégicos y tácticos. Si bien la mayoría de las organizaciones clandestinas no logra alcanzar sus objetivos a largo plazo, sí consigue algunos éxitos durante el proceso. La capacidad del terrorismo para producir los efectos deseados dependerá también de otras variables y parámetros contextuales. El éxito táctico y estratégico de una campaña violenta depende de: 1) la capacidad y la fuerza de los perpetradores; 2) el tipo de objetivos, y 3) la capacidad y la resistencia de la sociedad objetivo. Este artículo presenta el debate teórico sobre la eficacia del terrorismo, analiza los obstáculos metodológicos y proporciona una guía de los argumentos desarrollados este número monográfico.

Palabras clave: terrorismo, violencia política, eficacia, estrategia, táctica, antiterrorismo

Abstract: *The question of terrorism's effectiveness is of great political importance to its perpetrators, victims and society in general. Assessing the effectiveness of political violence requires a detailed analysis of the terrorist groups' whole range of goals and to distinguish between the tactical and strategic levels. Though most clandestine groups fail to achieve their long-term objectives, they do have some success along the way. Terrorism's capacity to produce the desired effects also depends on other variables and contextual parameters. The tactical and strategic success of a campaign of violence depends on: 1) the capabilities and strength of the perpetrators; 2) the type of end goals; and 3) the capacity and resilience of the society targeted. This article presents the academic debate on terrorism's effectiveness, analyses the methodological obstacles and provides a guide to the arguments in this special issue.*

Key words: *terrorism, political violence, effectiveness, strategy, tactic, counter-terrorism*

Este texto forma parte del Proyecto WAYS-OUT: «Rules of Disengagement: Individual and Collective Ways Out of Terrorism in Spain», financiado por el Plan de Nacional de I + D del Ministerio de Economía y Competitividad (CSO2012-35061).

¿Es eficaz el terrorismo? ¿Es cierto que los grupos que utilizan la violencia política tienen más probabilidades de lograr sus objetivos que los grupos no violentos? ¿Se puede explicar el aumento del terrorismo solamente por su eficacia? Desde el comienzo del siglo XXI el número de incidentes terroristas y de víctimas ha aumentado de manera exponencial. De acuerdo con el Institute for Economics and Peace (IEP), el número de muertes por terrorismo se ha multiplicado por nueve: de 3.329 en 2000 a 32.685 en 2014 (IEP, 2015). Sin embargo, no está claro que la intensidad y expansión global de la actividad terrorista sea un indicador sólido de la eficacia del terrorismo. ¿Es correcto asumir que un mayor número de organizaciones clandestinas de todo el mundo utilizan la violencia política contra sus oponentes simplemente porque esta táctica funciona? Los académicos y los responsables políticos han debatido sobre diversos aspectos del terrorismo: desde sus causas fundamentales hasta las tendencias y los patrones globales, así como la respuesta más adecuada; pero la cuestión de la eficacia solo ha recibido una merecida atención en los últimos años.

Los expertos más críticos con la idea de que el terrorismo es eficaz acostumbran a señalar los casos de campañas terroristas fallidas –que dominan la cobertura informativa–, sin reconocer los éxitos del pasado. Por otra parte, los académicos que defienden la eficacia de la violencia política también cometen un sesgo de selección. La vasta literatura sobre campañas terroristas se basa en muestras no representativas y se centra en los grupos terroristas más conocidos o en aquellos que tienen una larga historia de violencia (Drakos y Gofas, 2006). Pero son muy pocos los trabajos que reconocen el hecho de que la inmensa mayoría de los grupos terroristas no duran más de un año y de que una proporción incluso mayor de entre ellos han provocado pocas víctimas mortales¹. Las muestras no representativas prestan una atención desproporcionada a los grupos que se encuentran activos o que han sobrevivido mucho tiempo, mientras que los grupos de corta duración son ignorados o excluidos del análisis. Como ha señalado Virginia Fortna (2015), el debate sobre la eficacia del terrorismo se ve obstaculizado por la falta de pruebas rigurosas del valor coercitivo de esta táctica para los grupos extremistas.

1. En general, los grupos terroristas no sobreviven mucho tiempo, ni son muy letales. David Rapoport (1992) ha argumentado que la duración promedio de los grupos terroristas no supera el año en el 90% de los casos. La *Global Terrorism Database* proporciona otra estimación y sostiene que el 75% de los grupos terroristas en activo duran menos de un año (LaFree, 2010). Con respecto a la letalidad, algunas bases de datos sobre terrorismo muestran que la mayoría de los grupos terroristas no han provocado muertes (Asal y Rethermeyer, 2008; Sánchez-Cuenca y De la Calle, 2009: 35). La relación entre la longevidad y la letalidad es plausible, ya que los grupos con una vida corta tienen menos oportunidades para matar.

La cuestión de la eficacia de terrorismo es de gran relevancia política para los perpetradores, las víctimas y la sociedad en general. Conocer la respuesta a la pregunta de «si es eficaz el terrorismo» sería útil tanto para los movimientos políticos que quieren alcanzar sus objetivos, como para las fuerzas del orden que persiguen la disolución de los grupos terroristas. Por un lado, los líderes terroristas que tienen como objetivo cambiar la realidad social deberían estar interesados en saber si las campañas de violencia del pasado han sido eficaces: si la experiencia histórica confirma que el uso de la violencia no ha sido eficaz en una variedad de contextos temporales, los militantes pueden ser menos propensos a tomar las armas y pueden optar por tácticas menos costosas –y más eficaces– como la no violencia (Chenoweth y Stephan, 2011); en cambio, los ejemplos de éxito pueden actuar como incentivos positivos para los líderes terroristas actuales y futuros, los cuales continuarán utilizando la violencia indiscriminada como un medio para obtener concesiones políticas. Por otro lado, el tema de la eficacia terrorista también debería ser de interés para los estados y las sociedades afectadas por la violencia terrorista: si el conocimiento acumulado sugiere que el terrorismo ha sido históricamente ineficaz, los gobiernos solo tienen que mantenerse firmes, invertir en resiliencia y esperar la extinción del ciclo violento; pero si la ineficacia está condicionada por algunas políticas públicas y circunstancias determinadas, los gobiernos harán todo lo posible para generar un ambiente hostil para la supervivencia de la violencia política. Esto puede conllevar una política antiterrorista que combine instrumentos políticos, legales y de seguridad para neutralizar la violencia política. En resumen, los gobiernos y las sociedades afectadas por el terrorismo tienen un claro interés en examinar con mayor atención si el uso y la amenaza de la violencia es o no una táctica eficaz.

Este número monográfico de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* sobre la eficacia del terrorismo examina el grado en que el terrorismo logra los objetivos para los que fue concebido. En lugar de presuponer que los terroristas son «enfermos mentales» o «anormales», aquí se plantea el hecho de que un comportamiento que conlleva un alto coste no es necesariamente un comportamiento irracional. En base a los resultados académicos sobre la salud mental de los terroristas, se puede afirmar que la característica común más destacada es su normalidad (Crenshaw, 1981: 390; Horgan, 2005: 50-53 y 62-65; Sageman, 2006). El terrorismo no es una ideología especial, ni un movimiento político o una forma de comportamiento psicótico o criminal; el terrorismo es simplemente una táctica. Y si el terrorismo se define como una táctica, entonces es posible evaluar si esta táctica coercitiva es adecuada para conseguir un cambio político. La decisión de tomar las armas es una manera de adquirir poder por parte de aquellos que no lo tienen y que son demasiado débiles para enfrentarse abiertamente al Estado (Crenshaw, 1988: 16; Sánchez-Cuenca y De la Calle, 2009). El presente volumen –además

de asumir cierto nivel de racionalidad en individuos que hacen análisis de costo-beneficio— establece una conexión causal entre los medios y los objetivos; y aspira a ahondar en la cuestión de si los extremistas violentos utilizan los medios más eficaces para la consecución de sus objetivos (y maximizar su «utilidad»). Todos los autores de este monográfico son expertos en seguridad y violencia política, y varios de ellos han estado en la vanguardia del debate sobre la eficacia del terrorismo. Sus contribuciones, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, evalúan los pros y los contras de optar por métodos violentos.

Este artículo introductorio se divide en tres partes: la primera ofrece una visión general del debate sobre la eficacia política del terrorismo; la segunda analiza el significado del término «eficacia», así como las condiciones en las que el terrorismo puede considerarse eficaz; y, por último, expone los argumentos contenidos en este número monográfico sobre terrorismo, fenómeno que se puede definir como «el uso de la violencia contra la población civil por parte de actores no estatales para alcanzar objetivos políticos»².

¿Es eficaz el terrorismo?

El campo de estudio del terrorismo se divide entre los que piensan que el terrorismo es una herramienta eficaz para alcanzar objetivos políticos y los que argumentan que no lo es. Uno de los desafíos a los que nos enfrentamos al tratar de establecer la eficacia o ineficacia de terrorismo es identificar claramente cuándo los grupos clandestinos han sido totalmente eficaces y cuándo han sido solo moderadamente exitosos. Esta y otras controversias dividen este campo de estudio. Alan Dershowitz ocupa un lugar destacado entre aquellos que señalan que los terroristas han tenido éxito en la consecución de sus objetivos políticos. En su libro *Why Terrorism Works* (2002), este autor enumera una serie de acciones terroristas en las que los perpetradores no solo salieron libres de castigo, sino que fueron recompensados por sus crímenes. Dershowitz afirmó que, desde la década de 1960, los actos terroristas habían dado como resultado un aumento

-
2. La definición de terrorismo se toma de Andrew Kydd y Barbara Walter (2006: 52) y excluye deliberadamente a los actores estatales. Otros estudios críticos sobre el terrorismo (*critical terrorism studies*) han argumentado que los estados deben ser incluidos en cualquier definición de terrorismo, pero este volumen se centra en el tipo de violencia clandestina cuyo objetivo es obligar a los gobiernos a hacer concesiones políticas. Una discusión sobre las ventajas y desventajas de incluir al Estado en la definición de terrorismo se puede encontrar en Jackson y Sinclair (2012: cap. 3).

de la publicidad y libertad para los terroristas, porque los estados, los medios de comunicación y, en última instancia, los ciudadanos se habían rendido ante el terrorismo. Para Dershowitz, el terrorismo palestino fue un ejemplo de eficacia ya que, a pesar de haber lanzado una campaña de secuestros y bombas en aviones a finales de los años sesenta, ganó en legitimidad y reconocimiento por parte de jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo: «la comunidad internacional respondió al terrorismo entre 1968 y 2001 recompensándolo y legitimándolo repetidamente, en lugar de castigarlo y condenarlo» (Dershowitz, 2002: 85).

Otros autores, además de Dershowitz, han hecho hincapié en la eficacia de la violencia política. Robert Pape (2003: 351) ha analizado 11 campañas terroristas entre 1980 y 2001 y sostiene que el terrorismo suicida está asociado al éxito político en un 50% de los casos. Del mismo modo, David Lake (2002) ha argumentado que el terrorismo es una táctica «eficaz y racional» que mejora la capacidad de negociación de los perpetradores y fuerza a los gobiernos atacados a responder con represión o concesiones. Según Lake (2002: 19-20), el ser capaz de imponer costes en el adversario y forzar una respuesta política es un claro ejemplo de éxito para el grupo terrorista. La lógica estratégica del terrorismo también queda demostrada en caso de que no haya respuesta gubernamental puesto que, dado que una de las funciones esenciales del Estado es la protección de sus ciudadanos, el Ejecutivo pierde legitimidad y apoyos. Por su parte, Andrew Kydd y Barbara Walter (2006: 49) han afirmado que las organizaciones extremistas como Al Qaeda, Hamas y los Tigres Tamiles se han involucrado en el terrorismo porque con frecuencia este les ha proporcionado la respuesta deseada. Asimismo, Ehud Sprinzak (2000) y Jakana Thomas (2014) han apoyado el argumento de Pape de que el terrorismo es eficaz, señalando como razones de la eficacia política de esta táctica una represión excesiva de los estados y gobiernos. En relación con esto, Gould y Klor (2010: 1.459-1.460) también han defendido que «el terrorismo puede ser una estrategia eficaz» y, en el caso de Israel, encontraron que «la disposición de los israelíes a hacer concesiones aumentó como consecuencia del terrorismo». Sin embargo, todos estos trabajos han sido también criticados por haber otorgado una atención desproporcionada a unos pocos ejemplos exitosos (como Palestina, Sri Lanka, Turquía o Israel) y por usar unas estrategias de medición del *éxito* ciertamente problemáticas. La medición del éxito y los réditos políticos de la violencia se complican porque las concesiones de los gobiernos adoptan muchas formas, hecho que introduce un elemento de subjetividad en la codificación del éxito o del fracaso.

No todos los académicos están de acuerdo en que el terrorismo consigue los efectos políticos deseados. Un segundo grupo de estudiosos, sin llegar a decir que el terrorismo nunca es eficaz, hace algunas puntualizaciones. Desde su punto de vista, para ellos está claro que el terrorismo es eficaz tácticamente para dañar a

civiles, infundir miedo y captar la atención de las audiencias. También reconocen que el uso indiscriminado de la violencia por parte de grupos clandestinos a menudo aumenta la popularidad de la reivindicación, aterroriza a las víctimas, obliga a los gobiernos a reaccionar de forma sobredimensionada y contribuye a la supervivencia de la organización. Sin embargo, son mucho más críticos con la posición que sostiene que el uso estratégico del terrorismo y el ataque indiscriminado contra civiles es un instrumento útil de coerción que puede obligar a los responsables políticos a hacer concesiones políticas sustanciales, especialmente en democracias consolidadas. Además, ponen en duda que el terrorismo sea *racional*, dado que las estrategias menos costosas como las campañas de resistencia no violenta son dos veces más eficaces para el logro de objetivos políticos que sus equivalentes violentos (Chenoweth y Stephan, 2011).

Entre los que defienden que el terrorismo no es eficaz destaca Max Abrahms (2006: 43-44). Según su argumento, «los grupos terroristas rara vez alcanzan sus objetivos políticos» y «las tasas de éxito de los terroristas son en realidad extremadamente bajas». Este autor centra su trabajo en la capacidad de los terroristas para conseguir sus objetivos finales o estratégicos. Reconoce que el terrorismo es eficaz para alcanzar objetivos tácticos, tales como producir miedo y daños; sin embargo, sostiene que el terrorismo es ineficaz políticamente y que dicha ineficacia estratégica es inherente a la táctica de atacar a civiles. Ahora bien, admite que los incentivos estratégicos por sí solos no necesariamente explican las acciones terroristas (ibídem, 2012). Los actores no estatales pueden usar la violencia política también para enviar mensajes a sus simpatizantes, para avanzar en sus metas o para incrementar la cohesión interna del grupo, entre otros motivos.

Otros expertos también han llegado a la conclusión de que el terrorismo pocas veces consigue el éxito político. Thomas Schelling (1991: 20) ha sostenido que «el terrorismo casi nunca parece lograr nada políticamente significativo» y David Rapoport (2001: 54) ha afirmado que «conforme a sus propios estándares, los terroristas rara vez tienen éxito». Una vez más, y en palabras de Peter Neumann y M.L.R. Smith (2008: 100), «las campañas terroristas, por más impactantes y brutales que puedan parecer, rara vez tienen éxito en la consecución de sus objetivos declarados». Más recientemente, estudios empíricos han confirmado que solo un puñado de grupos terroristas en la historia moderna han logrado alcanzar sus objetivos políticos (ibídem, 2006 y 2013; Kalyvas, 2004; Jones y Libicki, 2008; Cronin, 2009; Fortna, 2015). Contrariamente a la opinión de los académicos que sostienen que el terrorismo es una táctica útil, la evidencia empírica parece sugerir que el terrorismo está muy correlacionado con el fracaso político.

En resumen, el debate sobre la eficacia del terrorismo está dividido entre los investigadores que defienden que el terrorismo es eficaz (Dershowitz, Pape, Walter, Kydd, Gould, Klor, Sprinzak, Thomas) y los que sostienen que el terrorismo

no es eficaz (Abrahms, Kalyvas, Rapoport, Schelling, Neumann, Smith, Jones, Libicki, Cronin, Fortna). Pero también están aquellos que no ven esta cuestión como blanco o negro y sugieren enfoques con más matices. Este es el caso de varias de las contribuciones publicadas en este volumen (Richard English, Frank Foley, Peter Krause, Brian Phillips y Diego Muro), que intentan identificar algunos de los obstáculos metodológicos que impiden avanzar en el debate y sugieren marcos multinivel de la eficacia política del terrorismo.

¿Cuándo es eficaz el terrorismo?

Los grupos terroristas no acostumbran a alcanzar sus objetivos finales (Schelling, 1991; Crenshaw, 1987; Abrahms, 2006; Fortna, 2015). De acuerdo con Kurth Cronin (2009: 81), de los cerca de 500 grupos que estudió en *How Terrorism Ends*, solo alrededor del 5% de ellos llegó a su fin después de lograr sus objetivos declarados. Jones y Libicki (2008) también examinaron la desaparición de 648 grupos terroristas entre 1968 y 2006, y llegaron a la conclusión de que solo el 10% de los grupos terminó su campaña violenta después de conseguir la *victoria* en forma de concesiones políticas significativas. Sin embargo, históricamente, hay un puñado de campañas terroristas bien conocidas que han utilizado hábilmente la violencia para provocar el comportamiento esperado en sus oponentes. Es el caso de las insurrecciones nacionalistas de Israel, Chipre y Argelia después de la Segunda Guerra Mundial. Como ha argumentado Bruce Hoffman (2006: 61), «los éxitos tácticos y las victorias políticas conseguidas por grupos como el Irgún, la EOKA y el FLN³ demostraron claramente que —a pesar de las repetidas negativas de los gobiernos a los que se enfrentaban— el terrorismo *es eficaz*».

La pregunta «¿Cuándo es eficaz el terrorismo?» asume que el terrorismo puede funcionar *a veces*. Si el terrorismo fuera totalmente ineficaz, ¿cómo se explica, entonces, que haya tantos agentes no estatales que sigan utilizando la violencia? Por supuesto, es muy posible que los extremistas violentos estén equivocados y que hagan caso omiso de los malos resultados de las campañas terroristas del pasado. También es posible que la violencia ilegítima sea vista como un último recurso contra un oponente más poderoso y que las consideraciones a corto plazo y el deseo de responder a un agravio inmediato prevalezcan por encima de los cál-

3. Irgún (Organización Militar Nacional en la Tierra de Israel); EOKA (Organización Nacional de Combatientes Chipriotas); FLN (Frente de Liberación Nacional, Argelia).

culos estratégicos a largo plazo. Sin embargo, si no hubiera razones fundadas para pensar que la violencia política puede ser útil (por ejemplo, para la supervivencia de la organización), ¿por qué tantos grupos la usarían en primera instancia?

La eficacia del terrorismo depende en gran medida de la definición de *eficacia* –que es nuestra variable dependiente– y de la observación y medición de las categorías de *éxito* y *fracaso*. Los trabajos de investigación pueden operacionalizar la eficacia como una variable discreta, que toma los valores de *victoria* o *derrota*, o como una variable continua, que tiene una amplia gama de valores. En otras palabras, ¿se puede decir que las campañas terroristas acaban siempre en éxito o fracaso, o hay zonas grises intermedias en las que pueden tener un éxito moderado? Sobra decir que el concepto de *éxito* también puede significar cosas distintas para diferentes grupos terroristas, por no mencionar el hecho de que su concepción puede modificarse con el tiempo y con el cambio de circunstancias y

Codificar los resultados políticos producidos por una campaña terrorista solo es posible si se distingue entre los rendimientos tácticos a corto plazo y los resultados estratégicos a largo plazo (...). Al mismo tiempo, es importante distinguir entre los casos claros de fracaso y aquellos que tienen como resultado el éxito.

objetivos. Además, una complicación adicional radica en el hecho de que los grupos terroristas pueden tener multiplicidad de objetivos (internos, organizativos, ideológicos, militares, propagandísticos, etc.) y puede que algunos de ellos se consigan mientras que otros no. Por ejemplo, ¿cómo se debe evaluar (y codificar) a un grupo que obtiene algunas concesio-

nes políticas y populariza un agravio ampliamente percibido, pero que no logra sobrevivir como organización violenta? El grupo terrorista podría considerar que el *despertar* de la comunidad a la que representa ya es de por sí un éxito político; o podría considerar que el hecho de haber iniciado una insurgencia o una guerra civil más amplia compensa su fracaso en la maximización de daños y costes sobre el oponente.

Peter Krause (2013) ha argumentado con razón que el quid de la cuestión es la definición conceptual de eficacia política. Codificar los resultados políticos producidos por una campaña terrorista solo es posible si se distingue entre los rendimientos tácticos a corto plazo y los resultados estratégicos a largo plazo. Los grupos terroristas tienen varios horizontes temporales y combinan demandas estratégicas con el uso táctico de la violencia para crear miedo. Al mismo tiempo, es importante distinguir entre los casos claros de fracaso y aquellos que tienen como resultado el éxito. Entre estos dos extremos hay un intervalo donde ubicar los casos de éxito (o fracaso) parcial. La combinación de estos cinco conceptos crearía una tabla de 3x2, donde la eficacia de los grupos terroristas podría ser codificada de al menos seis maneras diferentes. Esta tabla permitiría que el debate

sobre la eficacia avanzara más allá de variables nominales ficticias e identificara el éxito en relación con una amplia gama de objetivos.

Codificar en qué casos un grupo ha tenido éxito o no es una tarea difícil. Los casos mencionados anteriormente –EOKA, Irgún y FLN– son ejemplos claros de éxito en el sentido estratégico, ya que lograron alcanzar su objetivo final, que era liberarse de la potencia colonial. Sus campañas violentas obligaron a las autoridades coloniales británicas y francesas a reaccionar de forma exagerada con medidas contraproducentes y autodestructivas que aumentaron el apoyo local a la insurgencia. También es relativamente fácil argumentar el fracaso de sectas religiosas como Aum Shinrikyo o los Davidianos, que no consiguieron el apocalipsis ni la segunda venida de Cristo. Pero ¿qué pasa con los casos que han conseguido éxitos tácticos pero, en cambio, no han logrado alcanzar sus objetivos a largo plazo? ¿Qué pasa, por ejemplo, con los casos del IRA y de ETA? Sus campañas terroristas fracasaron claramente en su intención de derrotar a sus oponentes y fundar nuevos estados soberanos, pero tuvieron éxito en atraer la atención, infundir miedo, polarizar a la sociedad, imponer una historia creíble de *conflicto* e institucionalizar las organizaciones que desafiaron a los estados durante décadas (English, 2012; Muro, 2008).

Es necesario definir la gama de objetivos tácticos y estratégicos para incorporar los casos complejos donde se pueden encontrar ejemplos tanto de éxito como de fracaso. Además, ampliar la gama de posibilidades de codificación permite a los investigadores distinguir entre los objetivos del individuo frente a los de la organización, los de los líderes frente a los de las bases, y los de la organización frente a los de los seguidores. Por ejemplo, hay evidencia de la predisposición por la acción en los grupos terroristas donde líderes radicales y reclutas «de gatillo fácil» favorecen la violencia para promocionarse, llegar a lo más alto de la organización e imponer la acción sobre la reflexión. También hay pruebas de que la prioridad para cualquier organización –incluidos los grupos terroristas– es su propia supervivencia (Della Porta, 2013; Young y Dugan, 2014). Los grupos toman medidas para avanzar en sus objetivos, pero también por motivos organizativos como prolongar su longevidad mediante la cooperación o la rivalidad violenta (Phillips, 2014 y 2015). La necesidad de abordar prioridades internas (desorden en la organización, debate ideológico, competencia por el liderazgo, escisiones, etc.) también puede ser la causa de acciones específicas que no se explican según los objetivos estratégicos a largo plazo (Staniland, 2014).

Se puede utilizar a Al Qaeda para ilustrar la diferencia en el establecimiento de la eficacia a nivel táctico y a nivel estratégico. Esta organización no ha logrado el objetivo de restablecer un califato libre de la influencia occidental; pero, ¿qué pasa con los otros objetivos? ¿Es posible sostener que Al Qaeda ha tenido un éxito organizativo considerable mediante un sistema de franquicias y que ha

realizado ataques espectaculares y logrado así la publicidad que buscaba? Según Libicki *et al.* (2007), es posible entender la lógica estratégica de la red yihadista (y sus ataques) conectando los medios usados y sus fines políticos (definidos por la organización en sus comunicados), y analizar Al Qaeda como una organización horizontal dedicada a ampliar su red que, tal vez, haya dejado de lado su objetivo final. En cambio, hay quienes toman el caso de Al Qaeda para sugerir que los objetivos de las organizaciones terroristas evolucionan constantemente. De acuerdo con Abrahms (2008), los objetivos de la organización relacionados con el terror rara vez son estables y consistentes. Este autor observó que incluso los objetivos de Al Qaeda habían cambiado con frecuencia a finales de la década de 1990: de librar la yihad defensiva contra los soviéticos en Afganistán, había pasado a luchar en conflictos locales en Filipinas y Bosnia, para acabar apuntando al «enemigo lejano». A tal fin, el autor constató que incluso algunos miembros de Al Qaeda habían criticado

El éxito táctico y el estratégico dependen de tres variables: la capacidad militar del grupo terrorista, el tipo de objetivos y la resistencia de la sociedad objetivo.

la organización por sus mensajes incoherentes. Huelga decir que, si los miembros de una organización tienen problemas para identificar los objetivos de la misma, también tendrán dificultades para ejecutar una acción dirigida a cumplir dichos objetivos, como suponen los autores racionalistas.

Pero, ¿cuándo y dónde será eficaz el terrorismo? El éxito táctico y el estratégico pueden depender de un gran número de parámetros y contextos. Sin embargo, en el nivel más básico, la eficacia de un grupo terrorista dependerá de tres variables fundamentales: 1) la capacidad y la fuerza del grupo; 2) el tipo de objetivos, y 3) la capacidad y la resistencia de su oponente. De esta manera, en primer lugar, la eficacia dependerá de la capacidad militar del grupo, la fuerza de sus redes de apoyo y su facilidad para llegar al público elegido. En este sentido, una cierta institucionalización y la capacidad de formar una organización eficiente serán condiciones necesarias, pero no suficientes para el éxito. La investigación existente sostiene que hay una relación entre la capacidad de la organización y su potencial destructivo. Por ejemplo, Asal y Rethermeyer (2008) afirman que el número de miembros y otros recursos de la organización son predictores significativos de la letalidad terrorista. Los grupos terroristas que se centran únicamente en su funcionamiento interno y descuidan las poblaciones que dicen representar, a menudo tienen dificultades para sobrevivir (Rapoport, 2004: 58; Bueno de Mesquita y Dickson, 2007). Según Barbara Walter (2006), el terrorismo es una forma de «señalización costosa» (*costly signaling*) y la eficacia de la táctica dependerá de la correcta estimación de la respuesta del adversario. Los terroristas desean expresar que tienen suficiente fuerza y la voluntad de imponer costos a los que se oponen

a ellos. Sin embargo, actúan ante dos audiencias clave: los gobiernos en cuyas políticas desear influir y los grupos a los que quieren representar y de los que quieren conseguir apoyo u obediencia. El uso excesivo de la fuerza o la violencia indiscriminada pueden provocar efectos no deseados como, por ejemplo, una respuesta excesiva del Estado o una reacción negativa de los simpatizantes. En otras palabras, la violencia se utiliza para promover el apoyo, y eso significa que los niveles de violencia y los objetivos están determinados por restricciones sociales (Sánchez-Cuenca y De la Calle, 2009). La percepción social de lo que constituye un objetivo legítimo no se transforma con facilidad, y los grupos terroristas deben operar dentro de los límites normativos de sus simpatizantes o se arriesgan a una reacción negativa de los partidarios a quienes dicen representar. En contextos democráticos, esto significa que los grupos que atacan a civiles indiscriminadamente tienen pocas probabilidades de conseguir las concesiones políticas que persiguen (Abrahms, 2006 y 2012).

En segundo lugar, la eficacia dependerá de si los objetivos del grupo son maximalistas o no. Las organizaciones que tienen como objetivo final el hecho de lograr concesiones políticas específicas en sociedades plurales pueden ver el terrorismo como una herramienta útil para fijar la agenda política. Como ha argumentado Martha Crenshaw (1988: 17), el terrorismo es útil para poner en la agenda pública un cambio político; además, aquellas organizaciones con objetivos limitados y graduales –tales como el Irgún y la EOKA– tienden a tener más éxito que las que persiguen cambios bruscos y maximalistas (Rapoport, 2004: 59). Del mismo modo, los grupos que exigen políticas públicas específicas –tales como estatutos de autogobierno o bienes públicos– tienen más posibilidades de obtener concesiones políticas que aquellos cuyos objetivos son mucho más ambiciosos: provocar el Armagedón o acabar con el capitalismo global, por ejemplo. El objetivo estratégico de los grupos terroristas de extrema izquierda de las décadas de 1970 y 1980 no se alcanzó debido a que la *lucha armada* no pudo destruir el capitalismo y reemplazarlo por un régimen comunista o socialista. En la actualidad, organizaciones como Estado Islámico (EI) –que pretende desafiar los cimientos en los que se asienta el sistema de estados-nación de Westfalia y crear un califato en el territorio soberano de Irak y Siria– se enfrentan a una tarea más difícil que la que tienen aquellos que aspiran a una concesión política de sus estados. Los cambios progresivos se pueden negociar con los oponentes, mientras que las revoluciones no.

En tercer lugar, la eficacia dependerá de las capacidades y de la resiliencia de las sociedades objetivo. De acuerdo con Cronin (2009: 206), el terrorismo casi siempre fracasa, «siempre y cuando los decisores políticos sean lo suficientemente inteligentes para no ceder poder a este uso traicionero de la fuerza». Por su parte, Walter (2006) también ha argumentado que las minorías étnicas que

luchan por su autodeterminación deciden si emprender este desafío en función de si el Gobierno ha hecho concesiones en el pasado, o de si tienen motivos para esperar que las haga en el futuro. Pero, más allá del entorno estratégico en que operan los perpetradores y los gobiernos, los terroristas siguen tomando las armas contra estados fallidos y democracias consolidadas. No obstante, esto no quiere decir que todas las personas tienen la misma probabilidad estadística de sufrir un ataque terrorista. Para la población de las democracias estables, la probabilidad de morir de una enfermedad cardíaca, de cáncer o en un accidente de coche es mucho mayor que la de hacerlo en un incidente terrorista. De hecho, la mayoría de los ataques terroristas se concentran en unos pocos países con unas condiciones de seguridad específicas. En 2013, por ejemplo, el 80% de los ataques terroristas se cometieron en solo cinco países: Irak, Afganistán, Pakistán, Nigeria y Siria; si a esta lista le añadiéramos cinco países más –Somalia, India, Filipinas, Yemen y Tailandia–, obtendríamos una lista de los 10 países que sufrieron el 90% de todos los ataques terroristas ocurridos en 2013. Otro dato: solo el 5% del total de las 107.000 muertes provocadas por el terrorismo entre los años 2000 y 2013 ocurrió en alguno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Parece haber, por tanto, suficientes pruebas para sugerir que las democracias con altos niveles de renta per cápita se ven menos afectadas por el terrorismo que las zonas de conflicto; y que, en el caso de verse afectadas, tienen más recursos para combatirlo (Aksoy *et al.*, 2012; Chenoweth, 2013).

En resumen, es necesario definir la variable dependiente (eficacia) y enfrentar los retos asociados a las estrategias de codificación del éxito o fracaso del terrorismo⁴. La eficacia política puede ser pormenorizada en objetivos tácticos a corto plazo y estratégicos a largo plazo, y su aplicación requiere asumir que la victoria y la derrota son polos de una variable continua, no discreta. Asimismo, el conocimiento exhaustivo de las condiciones a las que se enfrentan los grupos terroristas sobre el terreno también permitiría a los investigadores comprender con mayor profundidad el éxito o el fracaso. Por último, la eficacia de la violencia política depende de elementos como la fuerza del grupo (por ejemplo, las capacidades y el número de miembros), sus objetivos finales y la respuesta del Gobierno y la población objetivos.

4. No hace falta decir que la codificación de la variable independiente (el terrorismo) es otro desafío metodológico. La distinción entre terrorismo y otras formas de violencia política –como la insurgencia, la guerra civil y la guerra de guerrillas– es particularmente compleja. Sobre la dificultad de definir el terrorismo, véase English (2009).

Presentación de los artículos

Este número monográfico está compuesto por ocho artículos: además de esta introducción, se presentan cuatro artículos dedicados a examinar el debate académico sobre la eficacia del terrorismo y otros tres comparativos que estudian los casos de Francia y el Reino Unido, el Sáhara Occidental, así como El Salvador y Uruguay.

En primer lugar, el artículo de Richard English ofrece una visión general de la investigación sobre la eficacia del terrorismo y proporciona un marco para la investigación futura. De acuerdo con este autor, ha habido mucha más investigación sobre las definiciones de terrorismo, sus causas o las complejas consecuencias de su violencia, que sobre la eficacia del terrorismo. El debate sobre hasta qué punto, y de qué manera, el terrorismo es eficaz en realidad, ha crecido de manera impresionante en los últimos años; sin embargo, aún se requiere un enfoque más sistemático basado en estudios de caso. La aportación de English pretende argumentar por qué es tan importante la pregunta de «si es eficaz el terrorismo», por qué resulta tan difícil obtener una respuesta y cuál sería la mejor manera de abordar dicha pregunta en el futuro.

El modelo estratégico se basa en la teoría de la negociación y pone el énfasis en cómo la violencia ayuda a forzar concesiones y dar credibilidad a amenazas en una situación de confusión o anarquía.

En segundo lugar, la aportación de Max Abrahms sostiene que el «modelo estratégico del terrorismo» no ha podido proporcionar un apoyo empírico a la hipótesis de que el terrorismo es eficaz. Este modelo, que se ha convertido en la creencia generalmente aceptada en materia de terrorismo, es según Abrahms más convincente en su vertiente teórica que empírica. El modelo estratégico se basa en la teoría de la negociación y pone el énfasis en cómo la violencia ayuda a forzar concesiones y dar credibilidad a las amenazas en una situación de confusión o anarquía. Por esta razón, la investigación en ciencia política ha descrito el terrorismo como un comportamiento estratégico racional para los actores no estatales, así como un comportamiento eficaz para inducir concesiones de los gobiernos dadas sus limitaciones. Sin embargo, durante la última década, la investigación empírica ha subrayado sistemáticamente que el terrorismo es generalmente una táctica ineficaz, incluso contraproducente, para lograr las demandas de los desafiadores. Ni la demostración de la voluntad de usar la violencia ni la capacidad de infligir castigo a los desafiados han ayudado a los actores no estatales a conseguir sus demandas. Esto plantea nuevos interrogantes sobre los motivos terroristas. Contrariamente a la idea generalmente aceptada, Abrahms sostiene que el terrorismo es una táctica subóptima para inducir concesiones del Gobierno.

En tercer lugar, Peter Krause argumenta en su trabajo que los grupos armados lanzan ataques terroristas contra personas, organizaciones y estados para inspirar miedo, fortalecerse y, así, forzar cambios de comportamiento en sus oponentes. El debate sobre la eficacia del terrorismo se ha centrado fundamentalmente en los cambios que este provoca en la política del Estado, pero rara vez son estos el principal objetivo del atacante o el principal impacto de la táctica. Lo que más valoran las organizaciones es la supervivencia y el poder; bajo ciertas circunstancias, el terrorismo ayuda a las organizaciones a lograrlo intimidando a la población civil, inspirando a reclutas, coaccionando empresas y provocando que los competidores y los estados emprendan acciones extremas y se involucren en conflictos polarizados que de otro modo evitarían. El artículo explica cuándo y cómo el terrorismo puede ser y ha sido eficaz mediante un marco analítico multinivel.

En cuarto lugar, Brian J. Phillips intenta explicar la longevidad de los grupos terroristas. Algunas de las preguntas de investigación que impulsan su contribución son las siguientes: ¿Por qué algunos grupos terroristas se mantienen activos mucho más tiempo que otros? y ¿qué nos dice esta longevidad acerca de la eficacia de las organizaciones terroristas? El artículo sostiene que la supervivencia de la organización puede ser considerada un componente de su eficacia. Para su análisis, el autor revisa la literatura reciente sobre la longevidad de los grupos terroristas –incluido un análisis sistemático de 10 estudios cuantitativos sobre el tema–. Solo unos pocos factores están asociados repetidamente con la longevidad como, por ejemplo, el tamaño del grupo y la participación en alianzas de grupos terroristas. Debido al interés teórico en las relaciones interorganizativas, se consideran entonces los argumentos para explicar por qué las alianzas de grupos terroristas y la competencia intergrupal probablemente contribuyen a la longevidad del grupo.

En quinto lugar, Frank Foley examina las políticas antiterroristas del Reino Unido y Francia en la lucha contra la yihad transnacional desde una perspectiva constructivista. De acuerdo con algunos teóricos, uno de los objetivos iniciales de los grupos terroristas es provocar una reacción desproporcionada por parte del Estado, ya que ello puede polarizar a las comunidades y aumentar potencialmente la radicalización y el reclutamiento. Pero las campañas terroristas, ¿provocan una respuesta represiva por parte del Estado? Para responder a dicha pregunta, el autor, en lugar de centrarse en el caso extremo del 11-S y la respuesta de Estados Unidos, analiza los dos casos europeos antes mencionados, que ofrecen una mirada sobre las condiciones que influyen en las respuestas de las democracias consolidadas ante el terrorismo. Un examen de las reacciones británica y francesa a la violencia yihadista indica que el efecto de las campañas terroristas se filtra a través de marcos institucionales y normativos nacionales, los cuales tienen un gran impacto sobre la respuesta represiva o no del Estado.

En sexto lugar, Mathew Porges y Christian Leuprecht investigan el ejemplo del Sáhara Occidental, donde se ha optado por la no violencia. Este territorio, antigua colonia española ocupada por Marruecos desde 1975, no ha vivido prácticamente ninguna resistencia violenta por parte del pueblo saharauí indígena desde el fin de la guerra de 1975 a 1991 entre Marruecos y el independentista Frente Polisario. Esta falta de violencia es sorprendente a la luz de varios factores, incluidos el apoyo ampliamente atestiguado de la población por la independencia, las disparidades sociales y económicas entre los habitantes marroquíes y los saharauis en el territorio, así como la represión brutal de Marruecos de la cultura saharauí, la resistencia y las expresiones del sentimiento en favor de la independencia. El artículo examina la ausencia de violencia y extrae lecciones del Sáhara Occidental acerca de por qué algunas poblaciones recurren a la resistencia violenta y otras no, así como sobre cuál es la mejor manera de enmarcar y estudiar la resistencia violenta. Además de avanzar teorías de la violencia y de su ausencia, el artículo realiza un aporte metodológico para el estudio de los movimientos de resistencia; asimismo, mejora nuestra comprensión del conflicto del Sáhara Occidental mediante un trabajo de campo que incluyó 60 entrevistas con activistas saharauis llevadas a cabo en Marruecos y en el Sáhara Occidental durante el verano de 2014.

Por último, la contribución de Eduardo Rey Tristán y Alberto Martín Álvarez ofrece un análisis histórico comparado de los casos de El Salvador y Uruguay. El artículo reflexiona acerca del papel jugado por la violencia como estrategia fundamental de acceso al poder por parte de la izquierda latinoamericana tras el triunfo de la Revolución Cubana (1959) y la difusión de ciertas lecturas políticas, sociales y de acción emanadas del proceso revolucionario cubano, de alto poder movilizador y cuya clave dominante fue el uso de la violencia. El artículo está estructurado en tres secciones. La primera analiza las razones por las que la violencia llegó a jugar un papel central en las estrategias de movilización desde el triunfo de la Revolución Cubana en 1959: el papel desempeñado por dicha revolución como evento desencadenante del proceso, las interpretaciones hechas por la izquierda desde ese momento en adelante, y los principales cambios que tuvieron lugar en la región desde los años de la posguerra y que ayudan a comprender el proceso en los años sesenta (qué grupos se movilizaron mediante acciones violentas y por qué). Las secciones segunda y tercera estudian los casos de Uruguay y El Salvador: analizan las justificaciones para el uso de la violencia en estos casos, cómo lo entendieron sus militantes y el tipo de repertorios de acción utilizados en cada país. Finalmente, el documento razona sobre estas experiencias, el fracaso de los movimientos armados, el abandono de la violencia, sus logros y limitaciones, así como las reflexiones realizadas por las organizaciones desde ese momento, que incluyen la revalorización de la democracia desde la década de 1980 y los procesos de inclusión política desde la década de 1990.

Conclusión

Para terminar, cabe subrayar de nuevo que no existe en la actualidad un consenso académico sobre la eficacia del terrorismo. El objetivo de los trabajos contenidos en este número monográfico es arrojar luz y mejorar la comprensión sobre esta materia, que es de interés tanto para los gobiernos como para las sociedades afectadas por el terrorismo. Establecer el carácter instrumental del terrorismo también puede proporcionar pistas importantes sobre cómo debe funcionar la política antiterrorista. ¿Cuál debería ser el objetivo general del antiterrorismo? ¿Debería interrumpir las actividades operativas, logísticas y financieras de los extremistas violentos, además de arrestar a los terroristas individuales y derrotar a los grupos a los que pertenecen? Para lograr un equilibrio entre las metas a corto y a largo plazo, los responsables políticos y las fuerzas de seguridad deberían tener presente que la mayoría de grupos terroristas no logran alcanzar sus objetivos estratégicos, pero a menudo consiguen algún éxito táctico en el proceso. Estos casos de éxito parcial parecen sugerir que los terroristas seguirán usando la violencia ilegítima para amenazar, coaccionar e intimidar a gobiernos y sociedades. La identificación de las condiciones estructurales en las que esta táctica tiene éxito o fracasa es, por lo tanto, de gran relevancia política para los estados afectados por dicho fenómeno.

Referencias bibliográficas

- Abrahms, Max. «Why Terrorism Does Not Work». *International Security*, vol. 31 n.º 2 (otoño de 2006), p. 42-78.
- Abrahms, Max. «What Terrorists Really Want: Terrorist Motives and Counterterrorism Strategy». *International Security*, vol. 32, n.º 4 (2008), p. 78-105.
- Abrahms, Max. «The Political Effectiveness of Terrorism Revisited». *Comparative Political Studies*, vol. 45, n.º 3 (marzo de 2012), p. 366-393.
- Aksoy, Deniz; Carter, David B. y Wright, Joseph. «Terrorism in Dictatorships». *The Journal of Politics*, vol. 74 (2012), p. 810-826.
- Asal, Victor y Rethermeyer, Karl. «The Nature of the Beast: Organizational Structures and the Lethality of Terrorist Attacks». *The Journal of Politics*, vol. 70 (2008), p. 437-449.
- Berrebi, Claude y Klor, Esteban F. «Are voters sensitive to terrorism? Direct evidence from the Israeli electorate». *American Political Science Review*, vol. 102 (2008), p. 279-301.
- Bueno de Mesquita, Ethan y Dickson, Eric S. «The Propaganda of the Deed: Terrorism, Counterterrorism, and Mobilization». *American Journal of Political Science*, vol. 51, n.º 2 (abril de 2007), p. 364-381.

- Chenoweth, Erica. «Terrorism and Democracy». *Annual Review of Political Science*, vol. 16 (2013), p. 355-378.
- Chenoweth, Erica y Stephan, Maria. *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. Nueva York: Columbia University Press, 2011.
- Crenshaw, Martha. «The Causes of Terrorism». *Comparative Politics*, vol. 13, n.º 4 (julio de 1981), p. 379-399.
- Crenshaw, Martha. «Theories of Terrorism: Instrumental and Organizational Approaches». *Journal of Strategic Studies*, vol. 10, n.º 4 (1987), p. 13-31.
- Crenshaw, Martha. «The Logic of Terrorism: Terrorist Behavior as a Product of Strategic Choice», en: Reich, Walter (ed.). *Origins of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1988, p. 7-24.
- Cronin, Audrey Kurth. *How Terrorism Ends*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
- Della Porta, Donatella. *Clandestine Political Violence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Dershowitz, Alan. *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2002.
- Drakos, Konstantinos y Gofas, Andreas. «The Devil You Know but Are Afraid to Face: Underreporting Bias and Its Distorting Effects on the Study of Terrorism». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, n.º 5 (2006), p. 6714-6735.
- English, Richard. *Terrorism: How to Respond*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- English, Richard. *Armed Struggle: The History of the IRA*. Londres: Pan Macmillan, 2012.
- Fortna, Virginia Page. «Do Terrorists Win? Rebels' Use of Terrorism and Civil War Outcomes». *International Organization*, vol. 69, n.º 3 (junio de 2015), p. 519-556.
- Gould, Eric D. y Klor, Estban F. «Does Terrorism Work?». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, n.º 4 (2010), p. 1.459-1.510.
- Hoffman, Bruce. *Inside Terrorism*. Nueva York: Columbia University Press, 2006.
- Horgan, John. *The Psychology of Terrorism*. Londres: Routledge, 2005.
- IEP-Institute for Economics and Peace. *Índice de Terrorismo Global*. 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 10 de abril de 2016] <http://economicsandpeace.org/reports/>
- Jackson, Richard y Sinclair, Samuel Justin (eds.). *Contemporary Debates on Terrorism*. Londres y Nueva York: Routledge, 2012.
- Jones, Seth G. y Libicki, Martin C. *How Terrorist Groups End*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008.

- Kalyvas, Stathis. «The Paradox of Terrorism in Civil War». *The Journal of Ethics*, vol. 8, n.º 1 (2004), p. 97-138.
- Krause, Peter. «The Political Effectiveness of Non-State Violence: A Two-Level Framework to Transform a Deceptive Debate». *Security Studies*. vol. 22, n.º 2 (junio de 2013), p. 259-294.
- Kydd, Andrew y Walter, Barbara. «The Strategies of Terrorism». *International Security*, vol. 31, n.º 1 (2006), p. 49-80.
- LaFree, Gary. «The Global Terrorism Database: Accomplishments and Challenges». *Perspectives on Terrorism*, vol. 4, n.º 1 (marzo de 2010), p. 24-46.
- Lake, David A. «Rational Extremism: Understanding Terrorism in the Twenty-First Century». *Dialogue-IO*, vol. 1 (2002), p. 15-29.
- Libicki, Martin C.; Chalk, Peter y Sisson, Melanie W. *Exploring Terrorist Targeting Preferences*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2007.
- Muro, Diego. *Ethnicity and Violence: the Case of Radical Basque nationalism*. Londres y Abingdon: Routledge, 2008.
- Neumann, Peter R. y Michael L. R. Smith. *The Strategy of Terrorism: How it Works, and Why it Fails*. Londres: Routledge, 2008.
- Pape, Robert A. «The Strategic Logic of Suicide Terrorism». *American Political Science Review*, vol. 97, n.º 3 (2003), p. 343-361.
- Phillips, Brian J. «Terrorist Group Cooperation and Longevity». *International Studies Quarterly*, vol. 58, n.º 2 (junio de 2014), p. 336-347.
- Phillips, Brian J. «Enemies with Benefits? Violent Rivalry and Terrorist Group Longevity». *Journal of Peace Research*, vol. 52, n.º 1 (2015), p. 62-75.
- Rapoport, David. «Terrorism», en: Hawkeworth, Mary y Kogan, Maurice (eds.). *Encyclopedia of Government and Politics* (vol. 2). Londres: Routledge, 1992, p. 1.061-1.080.
- Rapoport, David. «The International World as Some Terrorists Have Seen It: A Look at a Century of Memoirs», en: Rapoport, David (ed.). *Inside Terrorist Organisations* Londres: Frank Cass, 2001, p. 32-58.
- Rapoport, David. «The Four Waves of Terrorism», en: Cronin, Audrey K. y Ludes, James M. (eds.). *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2004, p. 46-73.
- Sageman, Marc. *Understanding Terror Networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2006.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio y De la Calle, Luis. «Domestic terrorism: the hidden side of political violence». *Annual Review of Political Science*, vol. 12 (junio de 2009), p. 31-49.
- Schelling, Thomas. «What Purposes Can International Terrorism Serve?», en: Gillespie Frey, Raymond y Morris, Christopher W. (eds.). *Violence, Terrorism, and Justice*. Nueva York: Cambridge University Press, 1991, p. 18-32.

- Sprinzak, Ehud. «Rational Fanatics». *Foreign Policy*, n.º 120 (septiembre-octubre 2000), p. 63-73.
- Staniland, Paul. *Networks of Rebellion: Explaining Insurgent Cohesion and Collapse*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2014.
- Thomas, Jakana. «Rewarding Bad Behaviour: How Governments Respond to Terrorism in Civil War». *American Journal of Political Science*, vol. 58, n.º 4 (2014), p. 804-818.
- Young, Joseph K y Dugan, Laura «Survival of the Fittest: Why Terrorist Groups Endure». *Perspectives on Terrorism*, vol. 8, n.º 2 (abril de 2014), p. 2-23.
- Walter, Barbara F. «Information, Uncertainty, and the Decision to Secede». *International Organization*, vol. 60, n.º 1 (2006), p. 105-135.

FORO INTERNACIONAL

VOL. LVI

ABRIL-JUNIO, 2016

NÚM. 2

224

Javier Treviño Rangel

¿De qué hablamos cuando hablamos de la “securitización” de la migración internacional en México?: una crítica

María Luisa Azpíroz Manero

Unión Europea y diplomacia pública post-Lisboa: los casos de Argentina, Brasil y México

Carlos Sola Ayape

De Cárdenas a Echeverría: los 12 puntos de la política exterior de México hacia la España de Franco (1936-1975)

Arie M. Kacowicz y Mor Mitrani

¿Por qué no tenemos teorías coherentes de relaciones internacionales sobre la globalización?

Francisco Javier Haro Navejas y Rosángel Hernández Mendoza

Viaje al oeste. La Asociación Sino-Mexicana: una posibilidad funcionalista

Beatriz Martínez Saavedra

Comicios 2014 y la victoria de Narendra Modi: ¿desarrollo económico o polarización social en India?

Pablo Telman Sánchez Ramírez

El conflicto en Ucrania: el primer enfrentamiento serio de Rusia con Occidente durante la etapa de la Post-Guerra Fría

EL COLEGIO DE MÉXICO

¿Es eficaz el terrorismo? Consideraciones, problemas y marco de investigación futura

Does terrorism work? The debates, problems, and a framework for future research

Richard English

Profesor de la Cátedra Wardlaw de Ciencias Políticas, School of International Relations, y director del Handa Centre for the Study of Terrorism and Political Violence (CSTPV), University of St Andrews
rle2@st-andrews.ac.uk

Resumen: La cuestión de «si es eficaz el terrorismo» es de vital importancia tanto desde el punto de vista práctico como intelectual; no obstante, ha sido ampliamente eclipsada por otras consideraciones desarrolladas dentro de la literatura académica sobre el terrorismo. En este contexto, el presente artículo aborda algunas de las aportaciones recientes al debate emergente relacionado con dicha cuestión; destaca varias de las problemáticas inherentes a la discusión académica con respecto a este tema surgidas hasta la fecha; y, por último, esboza un marco para que la investigación académica futura en esta área tenga un carácter más inclusivo, sistemático y fructífero en el plano dialógico que el que ha tenido hasta la fecha.

Palabras clave: terrorismo, eficacia, investigación académica, debate

Abstract: For both intellectual and practical reasons, the question “Does terrorism work?” is vital. And yet it has largely been eclipsed by other debates within the scholarly literature on terrorism. This article considers some of the recent contributions to the emerging discussion of the question. It then outlines some of the problems inherent in the academic debate that has taken place thus far on the subject, and sketches a framework for making future scholarship in this area more inclusive, systematic and dialogically fruitful than it has been to date.

Key words: terrorism, effectiveness, academic research, debate

Pese a existir debates interminables de gran valor relacionados con la definición exacta de «terrorismo» (Schmid, 2011; Richards, 2014; Ramsay, 2015), hay un gran número de analistas que aceptan que dicho término hace referencia al intento violento de provocar un cambio político o de otra índole. Dicho esto, en qué medida el terrorismo *sí* provoca dicho cambio debe constituir una cuestión fundamental, tanto para los investigadores y los estados, como para la ciudadanía en general. No obstante, hasta la fecha, la comunidad académica ha prestado mucha más atención a temas relacionados con la definición, la causalidad, el análisis de estudios de caso y la respuesta oportuna por parte de los estados, que a la cuestión de si el terrorismo es eficaz o no (Crenshaw, 2011; Hoffman, 2006 y 2015; English, 2009 y 2012; Singh, 2011; Whitfield, 2014). Para ilustrar este punto, podríamos considerar un reciente y riguroso estudio sobre discusiones académicas contemporáneas centradas en el terrorismo, cuyo principal objetivo ha sido, según sus editores, «ofrecer una visión general de los temas y debates clave en el campo de estudio del terrorismo» (Jackson y Sinclair, 2012: vii-x, 2). El resultado final es impresionante y se centra en lo que sus editores consideran las «doce cuestiones clave que, desde muchos puntos de vista, definen el núcleo de los debates y controversias en el campo de estudios sobre terrorismo». Pero la pregunta de «si es eficaz el terrorismo» no figura entre ellas.

No obstante, también es cierto y alentador que recientemente se haya producido una especie de giro académico que comienza a prestar atención, de forma más directa y sostenida que antes, al aspecto de si el terrorismo es eficaz como método de lucha política. En esta línea, este artículo presenta, en primer lugar, algunas de las principales aportaciones novedosas a este debate emergente; en segundo lugar, identifica diversas problemáticas existentes en dicho debate hasta el presente; y, por último, establece un orden de prioridades fundamentado en la posibilidad de intentar asegurar que el debate futuro relacionado con esta importante temática sea fructífero a nivel creativo, armonioso en todas sus disciplinas y sistemático a escala internacional.

Aportaciones a un debate emergente

Alan Dershowitz (2002), con su habitual brillantez y claridad, ofreció hace más de una década una explicación muy convincente de los motivos por los que, desde su punto de vista, el terrorismo realmente era eficaz. Según su razonamiento, el principal problema había sido que la comunidad internacional se había ocupado demasiado en atender las causas que subyacen a la violencia terrorista (sobre todo en el caso de Palestina), había recompensado en gran medida dicha

violencia y, por consiguiente, se había aprendido la lección de que sí, que el terrorismo era ciertamente eficaz: «la respuesta al terrorismo por parte de la comunidad internacional entre 1968 y 2001 fue el hecho de retribuirlo y legitimarlo, en lugar de castigarlo y condenarlo», declaraba Dershowitz (ibídem: 85). Así, habiéndose producido este permisivo fomento del terrorismo a finales del siglo xx, según Dershowitz, ahora era necesaria la adopción de una posición nueva y distinta: «Debemos, en efecto, acercarnos al terrorismo justo desde la perspectiva contraria. Debemos comprometernos a *no tratar de comprender o eliminar sus presuntas causas originarias*, sino más bien a considerarlo inaceptable para todo diálogo y negociación» (ibídem: 24-25).

De hecho, Dershowitz destacó una importante conexión entre el grado en que el terrorismo debe considerarse eficaz, por un lado, y nuestra comprensión de los procesos causales que tienden a participar en él, por el otro. En su ensayo, sin duda provocativo, afirma que «la auténtica causa originaria del terrorismo es que tiene éxito –los terroristas han conseguido sacar provecho una y otra vez de los actos terroristas–. El terrorismo continuará existiendo siempre y cuando siga siendo eficaz para aquellos que lo utilizan, siempre y cuando la comunidad internacional lo recompense, como ha venido haciendo durante los últimos 35 años». Según dicho texto, «el terrorismo perdurará porque a menudo funciona y el éxito genera repetición», por lo que es necesario modificar la respuesta que se da al mismo: «la “causa originaria” del terrorismo que se debe eliminar es su éxito (...) Con anterioridad al 11-S, el terrorismo era eficaz –no en todos los casos ni para cada grupo, pero con la frecuencia suficiente para ser considerado una táctica satisfactoria de generación de cambios importantes– (...) Todo grupo terrorista racional que opere según el cálculo de costes-beneficios se inclinará, al menos en teoría, por la táctica o tácticas que ofrezcan las mejores posibilidades de llevar sus objetivos lo más lejos posible. En este momento, dicha táctica es el terrorismo» (ibídem: 2, 6, 26, 31 y 167).

Dershowitz no ha sido el único en destacar la eficacia de la violencia terrorista. Otros académicos de renombre también han sugerido que el terrorismo ha demostrado su éxito en la práctica. «El terrorismo suele funcionar. Organizaciones extremistas como Al Qaeda, Hamas y los Tigres Tamiles llevan a cabo acciones terroristas porque suelen proporcionar la respuesta deseada» (Kydd y Walter, 2006: 49). Otro importante e influyente académico destacaba: «El principal motivo del crecimiento del terrorismo suicida es que los terroristas han aprendido que este funciona» (Pape, 2003: 350); entre otros analistas que también subrayan la considerable eficacia que posee el terrorismo (Merari y Elad, 1986: 90). Si el trabajo de Dershowitz se centra en gran parte en el conflicto entre Israel y Palestina, también en este contexto se enmarca otra valiosa aportación al debate, esto es, el artículo «*Does Terrorism Work?*» (¿Es eficaz el terrorismo?) de Eric D. Gould y Esteban F.

Klor. Escrito en 2010, examina igualmente el caso de Israel y Palestina, pero lo hace desde una perspectiva metodológica distinta a la de Dershowitz, ya que su enfoque se basa en una economía basada en la estadística, en lugar de fundamentarse en el derecho orientado políticamente; no obstante, también constituye una importante contribución al debate y de nuevo destaca que el terrorismo consigue provocar algunos de los efectos deseados por los que lo practican.

Gould y Klor analizan las respuestas de Israel al terrorismo palestino en el período comprendido entre 1988 y 2006, a partir de la exploración de datos de ámbito local para llegar a la conclusión de que «los ataques terroristas a nivel local hacen que los israelíes estén más dispuestos a otorgar concesiones de índole territorial a los palestinos» (2010). También observan, no obstante, que existe un «efecto umbral» (*threshold effect*): a partir de cierto punto, el terrorismo produce un endurecimiento de las actitudes relativas a (y en contra de) otorgar concesiones. Además, aunque según estos mismos autores el terrorismo parece provocar que los votantes israelíes judíos se inclinen a dar un importante apoyo a partidos de derecha, su trabajo también sugiere que el terrorismo hace que los partidos de derecha se inclinen, en líneas generales, hacia posturas más de izquierda. En este sentido, y dado que el artículo de Gould y Klor (2010: 1.459-1.460 y 1.468) es muy riguroso en términos metodológicos, sus sugerencias de que «el terrorismo puede ser una estrategia eficaz» y, sobre todo, de que «los datos muestran la tendencia de que los israelíes pasan a ser más condescendientes en sus ideas con el paso del tiempo, es decir, están más dispuestos a hacer concesiones» como resultado del terrorismo, merecen especial atención, principalmente porque estas afirmaciones las encontramos ratificadas por investigaciones previas desarrolladas por uno de estos autores junto a otro colega (Berrebi y Klor, 2008).

Por otra parte, en riguroso contraste con este tipo de argumentación proferida por aquellos que destacan la eficacia del terrorismo, se encuentran algunos académicos que argumentan de forma rotunda que el caso es precisamente el contrario. Max Abrahms (2006a: 43-44) recoge las argumentaciones de dichos analistas en su artículo «*Why Terrorism Does Not Work*» (Por qué no es eficaz el terrorismo). Según su convincente argumentación, «los grupos terroristas pocas veces consiguen sus objetivos políticos» y «los porcentajes de éxito del terrorismo son en realidad muy bajos». El foco de este importante artículo de Abrahms de 2006 se pone en la capacidad de los terroristas de garantizar sus metas estratégicas. En otro trabajo, este autor admite que el terrorismo es eficaz a la hora de provocar miedo y daños; pero mantiene que es ineficaz políticamente y que esta ineficacia estratégica es inherente a la táctica en sí misma, aunque reconoce que los incentivos estratégicos por sí solos no explican necesariamente las acciones de los terroristas (ibídem, 2013). De forma significativa, su principal línea de investigación se centra en evaluar el grado

en el que la violencia terrorista garantiza a los que la practican la consecución de los objetivos estratégicos que persiguen como premisa central.

En otro claro ejemplo, centrado esta vez de forma específica en Al Qaeda, Abrahms (2006b) vuelve a argumentar que el terrorismo ha demostrado su ineficacia estratégica. Sugiere de forma convincente que la principal motivación de Al Qaeda reside en su deseo de cambiar la política exterior de Estados Unidos y argumenta que, en realidad, la tendencia de los acontecimientos políticos ha funcionado, más que a favor, en contra de los objetivos de dicho grupo terrorista: «Existe una importante desconexión entre los objetivos de la política exterior de Al Qaeda y la dirección que han tomado las políticas estadounidenses desarrolladas en el mundo musulmán tras el 11-S (...) En respuesta a los ataques del 11-S, los Estados Unidos 1) han aumentado su ocupación del Golfo Pérsico, 2) han fortalecido las relaciones con los dirigentes musulmanes proestadounidenses, 3) han apoyado intervenciones militares con miles de musulmanes muertos y 4) han pasado a ser un mediador aún más parcial en el conflicto árabe-israelí» (ibídem: 517-523).

Asimismo, otros académicos expertos en materia de terrorismo han llegado a la conclusión de que, si se examina con detenimiento, lo que más llama la atención en este campo es la falta de eficacia de este método destinado en principio a conseguir el cambio político. El veterano especialista en terrorismo David Rapoport (2001: 54) ha manifestado, por ejemplo, que «por su propio funcionamiento, los terroristas rara vez consiguen éxitos». De nuevo, según Peter Neumann y M. L. R. Smith, «las campañas terroristas, con lo impactantes y brutales que pueden parecer, rara vez logran alcanzar los objetivos planteados» (2008: 100).

El destacado trabajo desarrollado por Audrey Kurth Cronin (2009) no hace más que reforzar dichas opiniones. Su exhaustivo análisis de las campañas de 450 grupos terroristas le lleva a sacar las siguientes conclusiones: el 87,1% no había conseguido lograr ninguno de sus objetivos estratégicos, el 6,4% había conseguido un resultado limitado, el 2,0% había logrado cumplir una parte sustancial de sus objetivos y solo el 4,4% había conseguido «lograr todos los principales objetivos declarados por el grupo» (ibídem: 215-216). En otro trabajo (Cronin, 2008), esta autora observa de forma similar que «las campañas terroristas rara vez consiguen sus objetivos iniciales; son poco frecuentes los ejemplos de éxito, sobre todo cuando se comparan con los objetivos estratégicos declarados de un grupo (...) Muy pocos grupos terroristas consiguen los objetivos estratégicos planteados». Al preguntarse en qué medida han conseguido los grupos terroristas alcanzar sus principales objetivos, Cronin sugiere que «la inmensa mayoría no lo ha conseguido, siendo solo el 6% de los grupos que emplean la violencia terrorista los que muestran haber conseguido sus objetivos de forma total o sustancial (...) El éxito de los terroristas –entendido como campañas que consiguen objetivos a largo plazo y por ello finalizadas– suele ser muy excepcional» (ibídem: 26, 35 y 37).

Surgen, además, otros argumentos que fortalecen este escepticismo sobre la eficacia del terrorismo; argumentos sostenidos por varios académicos que, en principio, apoyan con rigor la tesis de que los métodos *no* violentos han demostrado tener mucho más éxito en la consecución de objetivos políticos. Según esta aproximación, la resistencia civil es mucho más útil que los métodos violentos a la hora de atraer a diversos grupos de activistas de escala global, así como a integrantes y partidarios de la lucha de masas, lo que da como resultado mejores oportunidades de éxito (Chenoweth y Stephan, 2011; Roberts y Garton Ash, 2009). Hasta cierto punto, estas últimas aportaciones enlazan con un giro más radical producido en la literatura académica hacia el intento de ofrecer una explicación de lo que podría definirse como el abandono de la violencia en los términos ejemplificados en el caso de Irlanda; destaca, en este sentido, el innovador trabajo del psicólogo de la Universidad de Harvard Steven Pinker (2011).

En la actualidad existe, por un lado, un amplio trabajo académico emergente que apunta a la dirección de que el terrorismo es eficaz; por el otro, surge una perspectiva alternativa que señala la idea de que el terrorismo no es eficaz. Pero también ha aparecido una tercera postura, que pone en evidencia la existencia de una especie de foto ambigua.

Rapoport, Neumann, Smith, Chenoweth, Stephan y Cronin). Pero, hasta el momento, también ha aparecido una tercera postura, que pone en evidencia la existencia de una especie de foto ambigua. Entre los investigadores que se pueden incluir en esta línea de análisis se encuentra el difunto profesor Paul Wilkinson, el cual afirmaba que el «terrorismo ha demostrado ser un método de lucha de bajo coste, con poco riesgo y gran potencial de resultados», sin embargo, también ha sido una alternativa que «rara vez tiene éxito a la hora de conseguir metas estratégicas» (2000: 66). Este mismo autor desarrolla su idea en otras partes de su obra: «La historia de las campañas terroristas modernas muestra que el terrorismo, como arma principal, en raras ocasiones ha conseguido alcanzar los objetivos estratégicos del grupo terrorista (...) No obstante, existe una diferencia clave entre terroristas que consiguen todos sus objetivos estratégicos y terroristas que influyen estratégicamente en situaciones y acontecimientos macropolíticos y estratégicos. Los terroristas, si establecen plazos de forma cuidadosa y son hábiles en su planificación, pueden conseguir con seguridad influir de forma estratégica en las relaciones y políticas internacionales ocasionalmente (...) Aunque está

Así, existe en la actualidad existe, por un lado, un amplio trabajo académico emergente que apunta a la dirección de que el terrorismo es eficaz (Dershowitz, Pape, Walter, Kydd, Gould, Berrebi, Klor, Merari y Elad); por el otro, surge una perspectiva alternativa que señala hacia la dirección opuesta, es decir, hacia la idea de que el terrorismo no es eficaz (ejemplificada por Abrahms,

claro que el terrorismo rara vez, si es que existe alguna, consigue objetivos políticos estratégicos, sí demuestra de forma contundente obtener cosas tales como publicidad de alcance mundial, la extorsión con rescates por grandes sumas de dinero y la liberación de un número considerable de terroristas presos (ibídem, 2006: 6, 22, 26 y 195).

Por su parte, Louise Richardson –otra influyente académica en materia de terrorismo que, al igual que Wilkinson, ha desarrollado su trabajo en la Universidad de St Andrews– también ha sugerido que «los grupos terroristas han tenido muy poco éxito a la hora de conseguir el cambio político que buscaban, aunque han disfrutado de un éxito considerable a la hora de cumplir sus objetivos a corto plazo» (2006: 105-106). Y, también en consonancia con esta opinión, el experto Dipak K. Gupta ha expuesto con firmeza que, «aunque las organizaciones terroristas suelen ser capaces de conseguir sus objetivos estratégicos a corto plazo, pocas pueden cumplir sus metas a largo plazo» (2008: 191) .

Problemáticas ante el estado actual de la cuestión

Lo que se nos presenta aquí es, por lo tanto, un nuevo debate emergente de auténtico valor académico, el cual representa una aportación a una de las principales áreas de análisis relacionadas con el terrorismo. De modo que, si los cinco puntos principales de debate sobre el terrorismo son 1) definición, 2) causas, 3) consecuencias, 4) respuesta oportuna y 5) dinámica de finalización, está claro que la cuestión de «si es eficaz el terrorismo» está dirigida directamente al tercero de estos puntos y se relaciona de forma significativa con el resto. En la actualidad nos encontramos al comienzo de un debate académico muy bien fundamentado sobre un problema que, posiblemente, debería haber sido atendido en profundidad hace años.

Los textos académicos existentes sobre la pregunta que nos ocupa, como ya se ha hecho referencia, pueden ser agrupados en torno a tres posiciones generales: a) aquellos que consideran que el terrorismo es eficaz, b) los que declaran que no cumple sus objetivos y c) aquellos que describen un panorama más ambiguo. Hasta la fecha, los académicos pertenecientes a cada grupo han aportado gran cantidad de conocimientos e ideas al debate; no obstante, se podría pensar que existen ciertas problemáticas significativas en la fase de debate en la que nos encontramos actualmente. En este sentido, a continuación se identifican brevemente algunas de estas problemáticas para, finalmente, esbozar una agenda que ordene y haga avanzar el debate de forma más fructífera en el futuro.

La primera problemática en la actualidad es que diversos académicos responden a la pregunta de «si es eficaz el terrorismo» desde distintas concepciones sobre lo que realmente significa «eficaz». Por ejemplo, en la obra de Alan Dershowitz (2002) referida con anterioridad se considera que el éxito de las actividades terroristas es la capacidad de obtener publicidad a escala planetaria o concesiones provisionales; mientras que el trabajo de Max Abrahms (2006a) tiende en su lugar a considerar que el terrorismo solo es eficaz si asegura el cumplimiento de los objetivos estratégicos fundamentales de aquellos que lo practican. Aquí el problema reside en que los académicos se lanzan a hablar de cosas distintas pensando que hablan de lo mismo, y ello obstaculiza la oportunidad de avance del trabajo colectivo y acumulativo de los análisis.

Pero esto tampoco es un problema exclusivo de la academia. En la estela de los ataques terroristas como el tiroteo en la playa de Túnez del 26 de junio de

Aquí el problema reside en que los académicos se lanzan a hablar de cosas distintas pensando que hablan de lo mismo, y ello obstaculiza la oportunidad de avance del trabajo colectivo y acumulativo de los análisis.

2015 o el atentado con bombas en el santuario de Bangkok del 17 de agosto del mismo año, las distintas interpretaciones de los efectos de estos asaltos dependen –afectando en parte todas las reacciones políticas y públicas e incluso las terroristas– de lo que se considere que

se ha pretendido y conseguido. Si el objetivo subyacente a los asesinatos de Túnez era generar publicidad o la venganza contra quienes eran considerados enemigos, entonces se podría estimar que este atentado fue increíblemente eficaz; y si la intención era hacer daño al sector turístico de Túnez, la consiguiente respuesta popular y gubernamental contribuyeron a demostrar que también fue eficaz en este aspecto, al menos de forma temporal. Pero si el objetivo era fomentar la popularidad y viabilidad de la causa yihadista en sentido amplio, la repulsa generalizada provocada por este ataque, junto con la mayor determinación y la drástica respuesta antiterrorista aplicada por el Estado, se podría considerar que el resultado de la operación no fue tan eficaz. Con ataques como este –siendo Bangkok otro terrible ejemplo reciente–, el debate riguroso sobre las respuestas prácticas al terrorismo puede echarse a perder por la falta de acuerdo sobre qué implica el terrorismo eficaz.

Considerando un ejemplo específico: los grupos terroristas muestran grandes divergencias en cuanto al período de tiempo en el que son capaces de sostener sus esfuerzos y violencia. Un reciente estudio acreditado sugiere que casi la mitad de todas las organizaciones terroristas están, de hecho, vinculadas con un único ataque; también sugiere que casi un cuarto de todos los grupos terroristas parece haber llevado a cabo más de un ataque, pero que están

activos durante menos de un año. Es decir, más del 70% de todos los grupos terroristas han estado operativos durante menos de 12 meses (LaFree *et al.*, 2015: 81). Si esto es correcto, una de nuestras líneas de investigación, con respecto a la pregunta de «si es eficaz el terrorismo», podría ser si el mero hecho de mantener una organización o movimiento terrorista durante un período de tiempo razonable constituye en sí mismo una forma importante de éxito; o si dicha longevidad ha de ir acompañada de la consecución de objetivos políticos mediante acciones violentas. En la actualidad, el debate académico no está suficientemente coordinado para tratar dichas consideraciones de forma eficaz, y ello limita nuestra comprensión de lo que los terroristas podrían considerar de forma razonable representativo de éxito y de cómo queda afectada su motivación como consecuencia.

Además de esta, también se mantiene otra problemática a la hora de acordar, en primer lugar, qué es realmente el «terrorismo» en sí; por lo tanto, el fenómeno que figura como fundamento del debate sigue siendo en cierto modo rebatido. El análisis de si el terrorismo es eficaz puede –en mi opinión de forma clara– llevar a menudo a considerar como éxitos de manera casi inmediata episodios como el de los ataques con camiones bomba de Hezbolá en Beirut, en octubre de 1983, ya que estos a priori parece que dieron resultados estratégicos importantes y sorprendentes. No obstante, cabe subrayar que casi todas las personas fallecidas en estos ataques formaban parte del personal militar. Por consiguiente, aunque algunas definiciones académicas podrían admitir su inclusión en este debate, aquella gran parte de investigadores que define el terrorismo como una actividad en la que por fuerza los objetivos deben ser civiles o personal no combatiente podría no considerar oportuno incluir en el debate los ataques de Beirut. De esta manera, existe de nuevo el riesgo de que los académicos hablen de cosas distintas, aun pensando que hablan de lo mismo, a la hora de debatir sobre la cuestión. Es más, otro ejemplo relacionado con aspectos de definición lo encontramos en aquellos que definen el terrorismo como algo que solo practican actores no estatales, en contraste con aquellos que consideran que tanto activistas estatales como no estatales pueden ser igualmente capaces de generar una violencia que merezca ser descrita como terrorismo, hecho que podría diferenciar su objetivo de investigación y debate (Richardson, 2006; English, 2009). Y, de nuevo, existe otro grave problema de definición que afecta a la dificultad de distinguir entre terrorismo y formas de violencia a gran escala como, por ejemplo, la insurgencia, la guerra civil y la guerra de guerrillas (con organizaciones o movimientos que practican distintos tipos de violencia, incluso dentro del mismo conflicto). En particular, esta problemática surge como aspecto relacionado con campañas antiimperialistas o anticolonialistas, como las organizadas contra los británicos en lugares como Kenya, Malaca y Chipre (Bennett, 2013; Cormac, 2013). Algunos académicos

podrían sostener que dicha violencia acontecida dentro del contexto del siglo xx debería ciertamente formar parte del debate sobre la eficacia del terrorismo; aunque otros podrían excluirla, ya que implica niveles de violencia de más alcance de lo que ellos consideran terrorismo. Así, nuevamente se puede correr el peligro de mantener un debate académico menos integrado de lo deseado.

Otra problemática dialógica en la literatura actual se deriva del hecho de que el debate sobre la eficacia del terrorismo ha sido –no sin razón– multidisciplinar. En dicha dialéctica han participado politólogos, economistas, abogados, historiadores, expertos en relaciones internacionales y psicólogos, entre otros investigadores; lo que conlleva una pluralidad lingüística disciplinaria, aspecto que, por otra parte, debe celebrarse. No obstante, en ocasiones también ha supuesto un nivel de escucha mutuo inferior a lo que hubiera sido deseable, ya que los enfoques metodológicos utilizados –y los textos patentes en las respectivas bibliografías de los interesados– no siempre se han mostrado inclusivos y respetuosos. En parte, esto ha supuesto una tensión entre los que ponen el énfasis en el desarrollo de estudios de caso –con un debate profundo sobre Israel o España, por ejemplo, o sobre grupos específicos como Al Qaeda, el Ejército Republicano Irlandés (IRA), Hamas o ETA– y aquellos cuyo modelo emplea un compromiso más general y con más perspectivas, más amplio en su alcance, pero más superficial en su reflexión sobre cada caso de estudio en concreto (Singh, 2011; English, 2012; véanse también Cronin, 2009; LaFree *et al.*, 2015). Las fortalezas, tanto de los académicos particularizadores como de los generalizadores, son claramente significativas; no obstante, reunir sus respectivas percepciones –o incluso tratar de hacerlo con la frecuencia que uno pudiera desear– no siempre ha sido fácil.

Un marco de investigación futura

Llegados a este punto, cabe preguntarse: ¿cómo podríamos tomar una decisión colectiva para abordar estas problemáticas? Hay poca probabilidad de que surja un consenso a nivel académico sobre una definición de terrorismo –ni más ni menos de la que existe para que se produzca un completo acuerdo sobre la definición de otros términos clave tales como nacionalismo, Estado, marxismo, imperio, colonialismo, feminismo, etc.–. Posiblemente, la mejor opción que se podría seguir es que cada investigador aclare y siga en su trabajo su propia definición rigurosa de terrorismo, y que el resto trate de compensar los vacíos que a veces se crean por las diversas definiciones y aproximaciones al término. En este sentido, sería deseable que los académicos que excluyen ciertos tipos de actos en su definición del término, a su vez, respetasen y atendiesen las argu-

mentaciones y los estudios de caso de aquellos cuyo modelo de definición –y por lo tanto su objeto de estudio– sea distinto. Aquí la flexibilidad pragmática puede reducir la falta de atención mutua que a menudo se presta.

Respecto a la problemática de definir el término «eficaz», esta podría abordarse de forma mucho más completa y satisfactoria de lo que se ha venido haciendo hasta ahora. Mi acercamiento al caso (English, en prensa) se basa en el establecimiento de un marco sistemático, detallado y por niveles, para comprender las posibles consideraciones que implica el hecho de decir que el «terrorismo es eficaz». Dicho marco nos permitirá incluir los puntos de vista y las argumentaciones de aquellos –como Max Abrahms y Alan Dershowitz– que en la actualidad parecen estar en desacuerdo de una forma que impide alcanzar un consenso colectivo; asimismo, posibilitará también la inclusión de diversos casos de terrorismo que, en la actualidad, tienden a ser considerados de manera aislada.

La implementación de este marco implica claramente el análisis de la gran complejidad del detalle, tal como se produce en la práctica del contexto. Pero, en líneas generales, la pregunta de «si es eficaz el terrorismo», en este caso, conllevaría la discusión de las siguientes opciones:

- 1) Victoria estratégica, con el logro de un objetivo (u objetivos) clave y central.
- 2) Victoria estratégica parcial, en la cual:
 - a) se consigue de forma parcial un objetivo(s) clave y central;
 - b) se consigue o se consigue parcialmente un objetivo(s) estratégico secundario (en lugar de clave y central);
 - c) se determina la agenda, evitando de este modo que el adversario consiga la victoria.
- 3) Éxito táctico, en términos de:
 - a) éxitos operativos;
 - b) garantizar concesiones provisionales;
 - c) conseguir publicidad;
 - d) menoscabar al adversario;
 - e) conseguir o mantener el control sobre una población;
 - f) fortalecimiento de la organización.
- 4) Las recompensas inherentes de la lucha como tal, independientemente de los objetivos centrales.

Este enfoque, si fuera utilizado por investigadores con planteamientos o aproximaciones distintos, permitiría la inclusión simultánea de todos los puntos de vista diferentes en un proyecto colaborativo común, al objeto de hacer avanzar el debate. Aquellos que sugieren que el terrorismo es eficaz en términos de éxito táctico (como Alan Dershowitz) podrían, de esta manera,

coexistir en este marco de forma convincente y armoniosa con aquellos (como Max Abrahms) que mantienen que el terrorismo tiende a no ser eficaz a la hora de garantizar objetivos estratégicos fundamentales. Lo que en un principio parecería una discordancia entre dichos expertos, podría de alguna manera desaparecer. Y, con respecto a la pugna metodológica, aquellos trabajos más generalistas que originan valiosas aportaciones desde una amplia perspectiva sobre la eficacia o ineficacia a través numerosos casos (como en el caso de Audrey Kurth Cronin) podrían complementarse con aquellos otros de carácter más particularizador, que analizan más detalladamente un caso específico (como el de Bruce Hoffman, con respecto al terrorismo judío; Eric Gould y Esteban Klor, sobre el efecto del terrorismo palestino en la política de Israel; Max Abrahms, sobre Al Qaeda; Rashmi Singh, sobre Hamas, o mi trabajo sobre el IRA, entre otros). En este marco compartido, se dispondría de un

Respecto a la problemática de definir el término «eficaz», esta podría abordarse de forma mucho más completa y satisfactoria si se establece un marco sistemático, detallado y por niveles, para comprender las posibles consideraciones que implica el hecho de decir que el «terrorismo es eficaz».

mapa sobre el cual se podrían redactar y observar los trabajos de varios académicos de forma simultánea. Ello mejoraría en gran medida la posibilidad de lograr algo parecido a un análisis académico colectivo.

Cabe destacar que una cuestión tan fundamental como «si es eficaz el terrorismo» es demasiado importante para ser atendida desde una

sola disciplina o abordada bajo una sola lente metodológica. Desde mi perfil de politólogo e historiador, creo que también son necesarias otras aproximaciones: la precisión conceptual del filósofo; el conocimiento del contexto del experto en estudios de caso de amplia visión temporal (ya sea desde la antropología, la historia, etc.); la perspicacia forense de los expertos en derecho; los análisis cruzados de casos de los politólogos; el conocimiento a nivel teológico e ideológico de los teólogos, etc. Sin un marco como el apuntado, todas estas aproximaciones corren el riesgo de perderse en microdebates intradisciplinarios, con lo que se reduciría su efecto a causa del solipsismo disciplinario. En este sentido, *dentro* de un marco como el propuesto, todos los puntos de vista de los académicos cuyo trabajo ha sido mencionado en este artículo podrían reunirse para producir una foto más global y colectiva.

Esto nos permitiría, a su vez, compensar otra problemática existente en el debate de «si es eficaz el terrorismo» –así como en el análisis académico más amplio post 11-S del terrorismo de forma más general–: en concreto, la división actual entre la enorme literatura existente sobre el tema generada en Estados Unidos y las bibliografías, a menudo distintas, que se

ocupan de otros sitios (incluida Europa Occidental). Una discusión a escala global sobre esta temática fundamental, en base a un marco compartido de análisis por niveles, nos permitiría aprender aún más y (quizá) incluso llegar a un acuerdo. Comienzan a emerger en la actualidad productivos debates sobre la eficacia de otros fenómenos relacionados como, por ejemplo, el mantenimiento de la paz (Fortna, 2008). Así, podemos afirmar que en la actualidad existe la base para un debate académico más sostenido, inclusivo y fructífero a nivel dialógico sobre la cuestión de «si es eficaz el terrorismo». Es una cuestión tan importante que no debemos dejar pasar esta oportunidad. Es probable que no sea cierta la opinión de que el terrorismo internacional esté creciendo en cuanto a frecuencia (LaFree *et al*, 2015: 146-71); no obstante, no hay duda de que muchos países de todo el mundo siguen experimentando la amenaza de ataques terroristas, de que existen al menos algunos parecidos familiares entre dichas expresiones de violencia y de que nuestro conocimiento práctico y analítico de las dinámicas del terrorismo se verá reducido si no prestamos suficiente atención a los académicos que desarrollan su trabajo en otros entornos geográficos. Por lo tanto, tiene mucho sentido desarrollar un marco de análisis compartido a escala internacional.

Ello podría conllevar importantes implicaciones políticas. La literatura especializada en terrorismo suele demostrar que los terroristas actúan con el mismo nivel de cordura y racionalidad que el resto de la población (Horgan, 2005: 50, 53, 62-65). Siendo así, y como evidencian diversos estudios de caso sobre el tema, uno de los mecanismos fundamentales que participan en la toma de decisiones de los terroristas es que estos optan por utilizar la violencia porque consideran que es el medio más eficaz (o incluso el único) para conseguir el cambio que ellos consideran necesario. Por supuesto, independientemente de cuáles sean las conclusiones a las que lleguen los académicos, se seguirán tomando estas decisiones violentas. No obstante, si la comunidad académica pudiera demostrar que distintos niveles de objetivos terroristas tienen distintos niveles de probabilidad de éxito profundamente inherentes a ellos (que es como decir que el éxito táctico es mucho más probable que la victoria estratégica), existirían fundamentos para que los individuos, grupos y sociedades valorasen la futura violencia terrorista (quizá) como improbable para lograr el tipo de resultado estratégico que justificaría su sangrienta utilización.

Más aún, los estados que deseen limitar el terrorismo no estatal –que abarca, las más de las veces, la mayor parte del terrorismo– podrían entender mejor los motivos por los que se sostiene en realidad el terrorismo, el cual sigue ofreciendo ciertas recompensas inherentes, presenta significativos resultados tácticos y puede determinar, y de hecho determina, prioridades políticas. Ello les permitiría mantener, a su vez, una mayor tranquilidad sobre los aspectos

fundamentales o incluso existenciales sobre los cuales la violencia tiende a practicarse de manera ostensible. Entonces, probablemente se lograría una respuesta estatal más afinada y proporcionada, en contraste con las reacciones observadas durante este siglo y el pasado, marcados por guerras condicionadas por atrocidades provocadas por el terrorismo no estatal –ya sea la de junio de 1914 en Sarajevo o la de septiembre de 2001 en la costa este de Estados Unidos–.

También se podrían evitar algunos de los aspectos que posiblemente provocan daños autoinfligidos derivados también de una respuesta estatal excesiva. Uno de los elementos identificados en la propuesta-marco aquí presentada es la capacidad del terrorismo para socavar al adversario; un ejemplo recurrente de ello sería la manera en que, con frecuencia, las democracias liberales reaccionan frente al terrorismo, esto es, menoscabando sus propias y preciadas leyes y la protección de los derechos de sus ciudadanos (Gearty, 2013; Donohoe, 2008); hecho que, a menudo, expresa una de las formas más claras en las que ha funcionado la violencia terrorista (English, 2009 y 2012). Así, si todos compartiésemos una idea más integral y completa de la complejidad con la que en realidad funciona el terrorismo, se reduciría la probabilidad de que los estados puedan facilitar la labor del terrorismo no estatal. No deberíamos sobredimensionar el grado en el que las aportaciones académicas o los acuerdos pueden determinar la política o los acontecimientos políticos; pero tampoco debemos permitir que un modelo académico compartimentado limite nuestra comprensión de una cuestión tan fundamental como es «si es eficaz el terrorismo». Un marco compartido para cuestionar el problema permitiría a los académicos contribuir a un análisis más coordinado; a su vez, aportaría beneficios, ya que todos nos hacemos eco de cómo responder a uno de los desafíos más significativos que debemos afrontar como individuos, sociedades y estados en el siglo XXI.

Subyacente a esta realidad existe el hecho fundamental de que, a la hora de estudiar el terrorismo no estatal, también es necesario mantener una actitud observadora y analítica hacia las acciones del Estado, así como hacia la relación entre los estados y sus oponentes no estatales; ya que, en muchos casos, existe una paradójica relación íntima entre dichos adversarios. La vileza previa de cada uno, antecede y justifica presuntamente las actuaciones (a menudo violentas) del otro, por lo que existe una relación de retroalimentación mutua entre los esfuerzos antiterroristas por parte de los estados y las trayectorias de los individuos y grupos terroristas no estatales (English, 2015). Por lo tanto, además del debate sobre la definición de terrorismo, sus causas, sus efectos, su final o la mejor respuesta al mismo, la relación entre la acción del Estado y el terrorismo no estatal es fundamental; y este es, sin ninguna duda, el caso relacionado con la cuestión de «si es eficaz el terrorismo».

Referencias bibliográficas

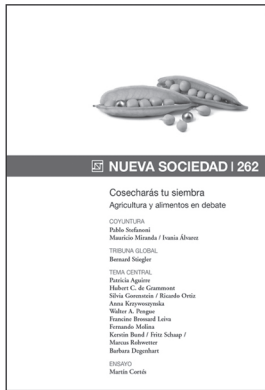
- Abrahms, Max. «Why Terrorism Does Not Work». *International Security*, vol. 31, n.º 2 (otoño de 2006a), p. 42-78.
- Abrahms, Max. «Al-Qaida's Scorecard: A Progress Report on al-Qaida's Objectives». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 29, n.º 5 (2006b), p. 509-529.
- Abrahms, Max. «The Political Effectiveness of Non-State Violence: A Two-Level Framework to Transform a Deceptive Debate». *H-Diplo/ISSF*, Response to Peter Krause (29 de junio de 2013).
- Bennett, Huw. *Fighting the Mau Mau: The British Army and Counter-Insurgency in the Kenya Emergency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Berrebi, Claude y Klor, Esteban F. «Are Voters Sensitive to Terrorism? Direct Evidence from the Israeli Electorate». *American Political Science Review*, vol. 102, n.º 3 (agosto de 2008), p. 279-301.
- Chenoweth, Erica y Stephan, Maria J. *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. Nueva York: Columbia Press, 2011.
- Cormac, Rory. *Confronting the Colonies: British Intelligence and Counterinsurgency*. Londres: Hurst and Co Publishers, 2013.
- Crenshaw, Martha. *Explaining Terrorism: Causes, Processes and Consequences*. Londres: Routledge, 2011.
- Cronin, Audrey Kurth. *Ending Terrorism: Lessons for Defeating al-Qaida*. Londres: Routledge, 2008.
- Cronin, Audrey Kurth. *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- Dershowitz, Alan. *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2002.
- Donohue, Laura K. *The Cost of Counterterrorism: Power, Politics and Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- English, Richard. *Terrorism: How to Respond*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- English, Richard. *Armed Struggle: The History of the IRA*. Londres: Pan, 2012 (reimpresión).
- English, Richard (ed.). *Illusions of Terrorism and Counter-Terrorism*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- English, Richard. *Does Terrorism Work? A History*. Oxford: Oxford University Press, en prensa.
- Fortna, Virginia P. *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices After Civil War*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

- Gearty, Conor. *Liberty and Security*. Cambridge: Polity Press, 2013.
- Gould, Eric D. y Klor, Esteban F. «Does Terrorism Work?». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, n.º 4 (2010), p. 1.459-1.510.
- Gupta, Dipak K. *Understanding Terrorism and Political Violence: The Life Cycle of Birth, Growth, Transformation, and Demise*. Londres: Routledge, 2008.
- Hoffman, Bruce. *Inside Terrorism*. Nueva York: Columbia University Press, 2006.
- Hoffman, Bruce. *Anonymous Soldiers: The Struggle for Israel, 1917-1947*. Nueva York: Alfred A. Knopf, 2015.
- Horgan, John. *The Psychology of Terrorism*. Londres: Routledge, 2005.
- Jackson, Richard y Sinclair, Samuel J. (eds). *Contemporary Debates on Terrorism*. Londres: Routledge, 2012.
- Kydd, Andrew y Walter, Barbara F. «The Strategies of Terrorism». *International Security*, vol. 31, n.º 1 (verano 2006), p. 49-80.
- LaFree, Gary; Dugan, Laura y Miller, Erin. *Putting Terrorism in Context: Lessons from the Global Terrorism Database*. Londres: Routledge, 2015.
- Merari, Ariel y Elad, Shlomi. *The International Dimension of Palestinian Terrorism*. Boulder: Westview Press, 1986.
- Neumann, Peter R. y Smith, Michael L. R. *The Strategy of Terrorism: How it Works, and Why it Fails*. Londres: Routledge, 2008.
- Pape, Robert. «The Strategic Logic of Suicide Terrorism». *American Political Science Review*, vol. 97, n.º 3 (2003), p. 343-361.
- Pinker, Steven. *The Better Angels of Our Nature: The Decline of Violence in History and its Causes*. Londres: Penguin, 2011.
- Ramsay, Gilbert. «Why Terrorism Can, But Should Not Be Defined». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 8, n.º 2 (2015), p. 211-228.
- Rapoport, David C. «The International World as Some Terrorists Have Seen It: A Look at a Century of Memoirs». *Journal of Strategic Studies*, vol. 10, n.º 4 (1987), p. 32-58.
- Rapoport, David C. (ed.). *Inside Terrorist Organisations*. Londres: Frank Cass, 2001.
- Richards, Anthony. «Conceptualizing Terrorism». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 37, n.º 3 (2014), p. 213-236.
- Richardson, Louise. *What Terrorists Want: Understanding the Terrorist Threat*. Londres: John Murray, 2006.
- Roberts, Adam y Garton Ash, Timothy (eds). *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-Violent Action from Gandhi to the Present*. Oxford: Oxford University Press 2009.
- Schmid, Alex (ed.). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Londres: Routledge, 2011.

- Singh, Rashmi. *Hamas and Suicide Terrorism: Multi-Causal and Multi-Level Approaches*. Londres: Routledge, 2011.
- Whitfield, Teresa. *Endgame for ETA: Elusive Peace in the Basque Country*. Londres: Hurst, 2014.
- Wilkinson, Paul. «Politics, Diplomacy and Peace Processes: Pathways out of Terrorism?», en: Taylor, Max y Horgan, John (eds). *The Future of Terrorism*. Londres: Frank Cass, 2000, p. 66-82.
- Wilkinson, Paul. *Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response*. Londres: Routledge, 2006.



262
MARZO-ABRIL 2016



Cosecharás tu siembra

Agricultura y alimentos en debate

COYUNTURA: **Pablo Stefanoni**. El nuevo escenario político boliviano. ¿Traspié electoral o fin de un ciclo? **Mauricio Miranda / Ivania Álvarez**. Un enigma llamado Daniel Ortega.

TRIBUNA GLOBAL: **Bernard Stiegler**. Para una nueva crítica de la economía política. Sobre la miseria simbólica y el complejo económico-político del consumo.

TEMA CENTRAL: **Patricia Aguirre**. Alternativas a la crisis global de la alimentación. **Hubert C. de Grammont**. Hacia una ruralidad fragmentada.

La desagrarización del campo mexicano. **Silvia Gorenstein / Ricardo Ortiz**. La conquista de las transnacionales. Estrategias empresarias y marcos regulatorios en los mercados agroalimentarios. **Anna Krzywoszynska**. Despilfarro: el escándalo global de la comida. **Walter A. Pengue**. Comida no... biomasa. Cambios agronómicos, ambientales y económicos en la agricultura argentina y sudamericana. **Francine Brossard Leiva**. Hacia un modelo de inclusión digital rural. Una mirada sobre América Latina y el caso de Chile. **Fernando Molina**. El experimento de Emapa en Bolivia. El Estado, la inflación y la producción de alimentos. **Kerstin Bund / Fritz Schaap / Marcus Rohwetter**. *Frankenfood*: ¿la comida del futuro? **Barbara Degenhart**. La agricultura urbana: un fenómeno global.

ENSAYO: **Martín Cortés**. José Aricó: traducir el marxismo en América Latina.



260
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2015

Religiones y política en tiempos de cambio



261
ENERO-FEBRERO 2016

Izquierdas, utopías, realidades

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Estado y crimen organizado

El terrorismo es eficaz en la teorí, pero no en la pr3ctica

Terrorism works in theory, but not in practice

Max Abrahms

Profesor de Ciencia Polítca, Northeastern University (Boston)
m.abrahms@neu.edu

Resumen: Una creencia generalizada en los estudios sobre terrorismo es lo que denomino el «modelo estrat3gico», el cual postula que los grupos adoptan el terrorismo porque este constituye la mejor opci3n para satisfacer sus reivindicaciones. M3s concretamente, el modelo estrat3gico sostiene que el ataque a civiles mediante acciones terroristas constituye un m3todo exitoso para grupos que presionan a los gobiernos para que cumplan sus exigencias polítcas. Pese al predominio de esta perspectiva racionalista, su base empírica es en realidad muy débil. Ante el terrorismo, los países objetivo rara vez ofrecen concesiones estrat3gicas a aquellos que perpetran los atentados. Por el contrario, suelen afianzar aún m3s su posicionamiento polítco para pasar a desarrollar su ofensiva. Este artículo analiza los motivos por los que muchos académicos asumen que el terrorismo es útil pese a su futilidad polítca.

Palabras clave: terrorismo, resiliencia, negociaci3n, teorí de las relaciones internacionales

Abstract: *In the study of terrorism, there is a widespread belief that I call the "Strategic Model". It posits that groups adopt terrorism because it offers the best chance of having their grievances redressed. More specifically, the Strategic Model maintains that attacking civilians with acts of terrorism is a successful way for groups to pressure governments into meeting their political demands. Despite the prevalence of this rationalist perspective, it actually rests on very weak empirical foundations. In the face of terrorism, target countries seldom make strategic concessions to the perpetrators of the attacks. On the contrary, they generally dig in their political heels and go on the offensive. This article looks at why so many scholars assume that terrorism pays despite its political futility.*

Key words: *terrorism, resilience, bargaining, international relations theory*

Durante la Guerra Fría, a Occidente no solo le preocupaba la posibilidad de un ataque nuclear soviético, sino también que el comunismo triunfara en el mundo. En la actualidad, con la aparición de la organización Estado Islámico (EI) y de otras facciones islamistas, la población de todo el mundo teme no solo la violencia terrorista, sino también que sus gobiernos se vean forzados a entrar a formar parte de una versión moderna de califato. Incluso antes del surgimiento de EI en junio de 2014, algunos expertos habían expresado su temor a una «yihad a escala mundial» que condujera a la «creación de un califato universal» (Goldberg, 2010). Como es lógico, los grupos terroristas de todo el mundo suelen presentar unas exigencias mucho más limitadas, entre las que se incluyen desde rescates hasta permutas de prisioneros o una mayor inclusión del grupo terrorista en el proceso político. Considerando lo que hay en juego, los investigadores tienen mucho que decir sobre si el terrorismo constituye una táctica ganadora (*winning tactic*) para los que lo perpetran, en el sentido de permitirles conseguir sus exigencias. Nadie cuestiona que el terrorismo sea eficaz en muchos otros sentidos. El terrorismo, por definición, consigue llamar la atención e infundir miedo; por lo tanto, si se mide el éxito del terrorismo en base a estos aspectos, puede decirse que la táctica tiene un porcentaje de éxito del 100%. El terrorismo es también indudablemente eficaz a la hora de infligir daños económicos, dado que obliga a los gobiernos a reaccionar de forma desproporcionada y ahuyenta a los turistas (Mueller, 2006). Asimismo, es innegable que el terrorismo puede contribuir a que los grupos ganen adeptos, al menos entre aquellos que ya están radicalizados. Si bien incluso organizaciones como EI cuentan con un minúsculo número de miembros en comparación con otros grupos no violentos, la violencia terrorista es capaz de atraer nuevos miembros de organizaciones rivales, como por ejemplo el Frente al-Nusra en Siria, cuyo posicionamiento es más moderado (DeNardo, 1985; Chenoweth y Lawrence, 2010; Abrahms, 2015a).

El debate en el ámbito académico se centra en la utilidad del terrorismo como instrumento de coacción y, concretamente, en si el hecho de provocar daños a civiles sirve a los actores no estatales para conseguir concesiones de los gobiernos. Este debate ha perdurado en el tiempo porque la principal teoría sobre terrorismo ha tratado en vano de encontrar un sustento empírico al mismo. La creencia generalizada sobre terrorismo constituye, así, lo que denomino el «modelo estratégico» del terrorismo (Abrahms, 2008; véase también Chenoweth *et al.*, 2009). Este modelo postula que aquellos que hacen uso del terrorismo se comportan como actores políticos racionales que atentan contra objetivos civiles por la eficacia inigualable de estas acciones a la hora de presionar a los gobiernos para que satisfagan sus demandas (Pape, 2003 y 2005; Kydd y Walter, 2006; Lake, 2002). Pese al predominio de esta teoría dentro de la ciencia política, las pruebas

empíricas correspondientes han resultado ser insuficientes. No solo es considerablemente reducido el número de grupos terroristas que consiguen satisfacer sus exigencias políticas, sino que además la táctica del terrorismo parece reducir las posibilidades de alcanzarlas. En lugar de suavizar la actitud de los gobernantes para que se vuelvan más flexibles en el ámbito político, los atentados a civiles parecen dar más poder a los sectores que prefieren optar por una línea dura que se oponga por completo a hacer concesiones. Esta desconexión entre teoría y práctica hace que surja lo que denomino el «rompecabezas del terrorismo»; es decir, la paradoja de por qué actores no estatales atacan a civiles si la rentabilidad política es tan escasa.

Las tres secciones siguientes muestran cómo el «modelo estratégico» del terrorismo es más sólido a nivel teórico que empírico, lo que da lugar a nuevas cuestiones relacionadas con los motivos por los que actores no estatales emplean esta táctica. La primera sección explica los orígenes intelectuales del modelo y su atractivo para los especialistas en ciencia política como teoría para entender el terrorismo; en este apartado se destaca que la capacidad de atracción del paradigma predominante ha permanecido con independencia de su apoyo empírico. La segunda sección examina la base empírica del «modelo estratégico» y muestra cómo, a pesar de los desafíos conceptuales y metodológicos que supone demostrarlo, el terrorismo es por lo general una táctica ineficaz –incluso contraproducente– para la consecución de objetivos políticos por parte de los perpetradores. La tercera y última sección explora las implicaciones que tendría en el ámbito de la investigación considerar que el terrorismo es una táctica *subóptima* para conseguir que los gobiernos hagan concesiones, en contra de lo que sostiene la creencia generalizada.

Por qué es eficaz el terrorismo en la teoría

En teoría, los grupos que emplean el terrorismo lo hacen porque este les ayuda a alcanzar sus demandas. En la década de 1980, Nicholas Berry (1987: 7) argumentó con relación al terrorismo que «si no tuviera [estos] resultados esperados (...) dejaría de ser una estrategia política». En su libro *Why Terrorism Works*, Alan Dershowitz (2002: 86) sostuvo que el terrorismo «es eficaz», por lo que se trata de «una opción totalmente racional para conseguir un objetivo político». De manera más formal, David Lake (2002: 20) presentó la teoría de que el terrorismo es una táctica «racional y estratégica» porque permite a los terroristas «obtener tratos más ventajosos». Andrew Kydd y Barbara Walter (2006: 264), por su parte, afirmaron también que los grupos terroristas «son sorprendentemente exitosos en la

consecución de sus objetivos». Asimismo, Robert Pape (2003: 343) apoyó la idea de que «el terrorismo suicida ha venido aumentando en gran parte porque los terroristas han aprendido que da frutos» en base a «valoraciones razonables de la relación entre los esfuerzos coercitivos de los terroristas y los beneficios políticos conseguidos» (Pape y Feldman, 2010: 61 y 64-65). Pese a que el trabajo de Pape se limita al terrorismo suicida, suele citarse como prueba de que el terrorismo es en líneas más generales «eficaz para la consecución de objetivos políticos por parte de un grupo terrorista» (véase, por ejemplo, Kydd y Walter, 2006: 49). Estos y otros reconocidos investigadores suscriben las tesis del «modelo estratégico», según el cual el terrorismo es una táctica ganadora para que los grupos que se consideran agraviados por el Gobierno correspondiente consigan satisfacer sus demandas, al obligar a este a hacer concesiones.

Es comúnmente aceptado que si los estados desafiantes intensifican el uso de la violencia, esto les ayudará a forzar el cumplimiento de sus exigencias, ya que aumentará la credibilidad de sus amenazas.

El «modelo estratégico» se basa en la teoría de la negociación (*bargaining theory*), la cual se enmarca en el campo de las relaciones internacionales y pone el énfasis en cómo la violencia ayuda a los *actores desafiantes* a forzar concesiones al darse crédito a sus amenazas en una situación de confusión. Como producto de la Guerra Fría, la teoría de la negociación se ha centrado tradicionalmente en conflictos entre estados, no en desafíos iniciados por actores no estatales; no obstante, desde el 11 de septiembre de 2001, los teóricos de la negociación han venido empleando cada vez más la misma lógica para explicar el valor estratégico de la violencia para los actores no estatales. En esta teoría se considera que la violencia ayuda a los estados desafiantes a conseguir sus preferencias específicas (Byman y Waxman, 2002: 10; Baldwin, 2000: 104; George, 1991: 7; Slantchev, 2005: 533). Lake (2010) resume del siguiente modo la creencia generalizada derivada de la teoría de la negociación: «como norma general, cuanto mayor sea la amenaza de violencia o la violencia infligida por A (el *coaccionador*), más probable será que B (el *objetivo*) cumpla las exigencias de A. Esta es la forma dominante de concebir el poder en las relaciones internacionales». Es comúnmente aceptado que si los estados desafiantes intensifican el uso de la violencia, esto les ayudará a forzar el cumplimiento de sus exigencias, ya que aumentará la credibilidad de sus amenazas. En el centro de esta concepción figuran las ideas pioneras de Thomas Schelling sobre cómo dicha intensificación es una señal para el desafiado de que el desafiador tiene voluntad y capacidad de castigarlo por no satisfacer sus demandas.

En primer lugar, la teoría de la negociación explica cómo esta escalada dota de mayor credibilidad a las amenazas en la medida en que muestra que el actor

desafiante está dispuesto a cumplirlas. En la década de 1960, Schelling (1960 y 1966) presentó su famosa teoría de que los estados poseen información privada relativa al punto al que están dispuestos a llegar para ganar un conflicto. Como el hecho de luchar no está exento de costes, la escalada violenta sirve para diferenciar a los farsantes de aquellos verdaderamente comprometidos. Encabezado por Fearon (1994b y 1995), a mediados de la década de los noventa se llevó a cabo un completo programa de investigación que reveló la base estratégica de dicha escalada mediante el desarrollo de microfundamentos más sólidos de los costes asociados a la guerra o, incluso, a la amenaza de la misma. Los costes más claros del combate se expresan en términos de pérdidas humanas y económicas; al disminuir unos recursos humanos y financieros finitos, la guerra conlleva «costes irrecuperables», incluso para aquellos que triunfan. La escalada de violencia indica determinación en la medida en que requiere que se sacrifiquen tales recursos; cuanto mayor sea el sacrificio, mayor se presupone el interés por prevalecer. Si se compara con las sanciones económicas, por ejemplo, el uso de la fuerza figura en la bibliografía existente como una señal más creíble de determinación por los elevados costes que tiene que soportar el contendiente (Morrow, 1999; Powell, 1987). El combate no solo supone un coste humano y económico para los estados desafiante, también pone en peligro esas «dotaciones» (*endowments*) mediante aquello que Schelling (1960: cap. 6) describió como «dejar algo al azar». Los teóricos de la negociación han adoptado este punto de vista para mostrar cómo la intensificación de la violencia añade credibilidad a las amenazas, al exigir a los estados la cesión del control sobre el proceso y el resultado del conflicto, lo cual genera un riesgo autónomo de desarrollo de acontecimientos que pueden suponer un coste incluso mayor (véase, por ejemplo, Powell, 1990). Por último, una influyente rama de la teoría de la negociación amplía las ideas de Schelling sobre los «costes de audiencia» (*audience costs*) y revela cómo la escalada puede hacer que los estados desafiante acumulen costes de terceros estados. La relación entre escalada de violencia y costes es nuevamente positiva, según lo expuesto por Fearon: «cuanto mayor es la escalada, más humillante es el consentimiento y mayor el descontento de la audiencia» (1994b: 580). En este sentido, la teoría de la negociación destaca la existencia de múltiples costes para los estados desafiante asociados a la intensificación de la violencia, la cual exige determinación, que aumente la credibilidad de sus amenazas y, por consiguiente, que añada presión sobre aquellos que se defienden para que hagan concesiones.

En segundo lugar, los teóricos de la negociación destacan que la escalada también da credibilidad a las amenazas al infligir costes sobre el que se defiende. Schelling (1966: 3) estableció que el dolor físico es la señal más creíble del «poder de hacer daño» por parte de los *desafiadores* en un mundo en el que la información se distribuye de forma asimétrica. Al emplear una medida de fuerza, el

Estado desafiante muestra que su amenaza no es en vano. Powell (1990: 7) y otros investigadores demuestran cómo, en una situación de desgobierno, «la capacidad punitiva de un Estado es su habilidad para infligir costes sobre un adversario». A la inversa, la moderación en una crisis provoca incertidumbre sobre la capacidad del que desafía de imponer costes al que se defiende a través de una oposición continuada (Walter, 2009). La teoría de la negociación pronostica que los estados desafiantes conseguirán mayor poder de coacción elevando los costes de resistencia; como actores racionales, se espera que aquellos que se defienden pasen a ser más flexibles al revelar sus adversarios una mayor capacidad de castigo y de causar mayor sufrimiento (Lebow, 1996). Según la lógica racionalista estándar, la coacción funciona en último término cuando los costes previstos para el que se defiende superan su interés por resistirse a las exigencias. Como describe George (1991: 11), «la tarea principal de una estrategia de coacción es crear en el oponente

Al igual que para los estados, en el caso de actores no estatales el empleo del terrorismo supone, sin duda alguna, una señal creíble de determinación según los argumentos convencionales de la teoría de la negociación.

unas expectativas de costes con una magnitud suficiente como para erosionar su motivación por continuar con lo que está haciendo». Byman y Waxman (2002: 10) amplían esta idea: «la coacción debería funcionar cuando el sufrimiento previsto asociado a una amenaza supera al beneficio previsto de resistirse».

En resumen, un legado clave de Schelling es que la escalada de violencia contribuye a promover concesiones al otorgar credibilidad a las amenazas en una situación de anarquía mediante muestras de que el que desafía tiene tanto la voluntad como la capacidad de castigar la intransigencia ante sus demandas.

Fueron relativamente escasos los politólogos que estudiaron el fenómeno del terrorismo con anterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Durante décadas, la escuela realista de las relaciones internacionales había centrado el campo de estudio en los actores estatales, más que en los no estatales. Tras los ataques del 11-S, los académicos se lanzaron sobre este vacío en la investigación, aunque armados con una información empírica sorprendentemente escasa. Pese a ello, la teoría de la negociación parecía ofrecerles un marco adecuado para comprender el comportamiento de los actores no estatales, sobre todo de aquellos ya involucrados en actividades terroristas. De este modo, nació el «modelo estratégico» del terrorismo (Berman y Laitin, 2008; Kydd y Walter, 2006; Lake, 2002). Al igual que los estados, los actores no estatales operan en un espacio internacional competitivo de información imperfecta, en el que disponen, ellos también, de un incentivo para exagerar sus amenazas a fin de alcanzar sus objetivos prioritarios. Mediante la escalada de violencia –en este caso contra civiles–,

los terroristas también se infligen costes a sí mismos y al objetivo (*target*), lo cual revela su compromiso y capacidad de castigo. De esta forma, los terroristas muestran la amenaza que suponen y aumentan la presión sobre los objetivos para que cumplan sus exigencias.

En el caso de actores no estatales, el empleo del terrorismo supone, sin duda alguna, una señal creíble de determinación según los argumentos convencionales de la teoría de la negociación. Es cierto que los actos terroristas suponen un coste elevado para sus responsables en términos humanos y económicos, si se comparan con opciones tácticas menos extremistas. En su investigación histórica sobre formas de protesta, Erica Chenoweth y Adria Lawrence (2010: 256-257) observan que, «aunque la lucha no violenta rara vez está exenta de víctimas, el precio de participar (y de ser capturado) en la lucha armada suele ser la muerte. La probabilidad de morir en el cumplimiento de las obligaciones como insurgente armado es alta, mientras que existen muchas tácticas de menor riesgo a disposición de los participantes en campañas de resistencia no violenta». De hecho, los investigadores consideran mayoritariamente que, en comparación con la participación en actos terroristas, la resistencia no violenta invita a una menor represión y peligro físico por parte del Estado. Por este motivo, la protesta violenta suele analizarse como un problema de acción colectiva (véanse DeNardo, 1985; Gould, 1995; Weinstein, 2007). Es obvio que la elevada probabilidad de sacrificio de miembros terroristas demuestra el compromiso de estos; no obstante, también muestra el de la organización a la que pertenecen, la cual está evidentemente preparada para sacrificar no solo recursos humanos fundamentales, sino también miembros que, por su determinación, habrían sido muy valiosos en otras funciones clave (Berman y Laitin, 2008: 7). La participación de miembros tan decididos es siempre un bien escaso, con independencia de lo que los líderes de estos grupos puedan pensar al respecto (DeNardo, 1985). Gould (1995: 204) capta del siguiente modo la esencia de esta cuestión: «mientras que puede que los activistas encuentren pocas dificultades para persuadir a un conocido para que firme una petición, sería enorme la dificultad de convencer a dicha persona para que se expusiera a riesgos de lesión, muerte o prisión». La repugnancia moral que supone el asesinato de civiles también hace que la cantera de potenciales terroristas sea poco numerosa, lo que aumenta el coste de perder un solo terrorista (para una argumentación relacionada, véanse Chenoweth y Lawrence, 2010: 255; DeNardo, 1985: 58). Asimismo, entre los costes de emplear el terrorismo se incluyen naturalmente los económicos, tanto en términos de llevar a cabo las operaciones como de hacer frente a las represalias. Añadido a los costes irrecuperables que conlleva el uso del terrorismo, el trabajo de John Mueller (2006) detalla cómo la adopción de esta táctica deja algo al azar, al suscitar respuestas desproporcionadas por parte de los gobiernos. La historia está repleta de

ejemplos en los que partes implicadas optan por una escalada terrorista a sabiendas de que el sufrimiento adicional provocado en el objetivo podría disparar las probabilidades de terminar pagando un precio excesivo. De hecho, se suele decir que los atentados terroristas no obligan a que los gobiernos cumplan las exigencias, sino que provocan una reacción desproporcionada por parte de estos (Fromkin, 1975). Los líderes tribales afganos advirtieron a Osama bin Laden de que no perpetrara los atentados del 11-S por la incertidumbre relativa al alto precio que tendrían que pagar por la reacción de Estados Unidos (Comisión del 11-S, 2004: 251). Dicha asunción de riesgos exige un compromiso innegable, ya que los terroristas deben estar preparados para soportar cualquier forma de represalia que el Gobierno imponga. Por último, es evidente que los actores no estatales que hacen uso del terrorismo están dispuestos a consentir también los costes de terceros, es decir, los costes de la audiencia (*audience costs*). A este respecto, el terrorismo es quizá la táctica que más ofende a otros grupos de actores, más allá de su objetivo inmediato. Según las observaciones de Jeremy Weinstein (2007: 206), «no hay duda de que los grupos que emplean la violencia contra objetivos civiles soportan como consecuencia costes significativos. La violencia indiscriminada (...) daña la reputación del grupo tanto dentro como fuera del país». Por todos estos costes para los actores no estatales identificados en la teoría de la negociación, los investigadores parecen estar de acuerdo en que el uso del terrorismo mejora la credibilidad de sus amenazas al demostrar determinación (véanse, por ejemplo, Hoffman y McCormick, 2004; Hultman, 2005; Kydd y Walter, 2006; Pape, 2005; Weinstein, 2007).

El terrorismo también dota de credibilidad a las amenazas al mostrar que actores no estatales que desafían al Estado tienen poder para hacer daño. Los especialistas en terrorismo reconocen las dificultades de determinar los recursos de los grupos terroristas (Schmid y Jongman, 1988: 488); por este motivo, sus tácticas resultan igualmente reveladoras. En comparación con el terrorismo, las tácticas moderadas como, por ejemplo, las huelgas, boicots al consumo, las ocupaciones y las sentadas exigen poca capacidad física en términos de agilidad, resistencia o fuerza (Chenoweth y Lawrence, 2010: 254); tampoco precisan de armas, munición, explosivos o formación para saber manipularlos. Así que, confiar en la no violencia no resuelve la cuestión fundamental, en una situación de anarquía, de si el desafiador supone una amenaza física legítima, mientras que en el caso del terrorismo, aquel no deja dudas de que es capaz de hacer pagar al objetivo (DeNardo, 1985: 36). En los últimos años, los investigadores han estudiado detenidamente la relación empírica entre las capacidades organizativas y el terrorismo. El terrorismo es, efectivamente, un «arma de los débiles», aunque solo en el sentido de que los que lo practican son actores no estatales y, por lo tanto, tienen menos capacidad que los gobiernos a los que se oponen. Abrahms (2006) y Gambetta (2005) muestran

que los grupos militantes de sus estudios adoptaron el terrorismo, por lo general, cuando eran más fuertes. Asal y Rethemeyer (2008), por su parte, revelan que el número de miembros y demás recursos organizativos son importantes elementos de predicción de la capacidad letal del terrorismo. Un estudio de caso sobre Al Qaeda confirma esta cuestión describiendo de forma detallada cómo su capacidad de provocar terror alcanzó su punto máximo gracias a su capacidad organizativa (Eilstrup-Sangiovanni y Jones, 2008). En cambio, Horowitz (2010: 37) pone de manifiesto que en ocasiones los grupos desean emplear el terrorismo, pero son demasiado débiles para llevar a cabo atentados. Según estos datos empíricos, los modelos convencionales suelen emplear el terrorismo como un indicador de la capacidad del grupo, de manera que una mayor letalidad es señal de una mayor capacidad de infligir castigo (Lapan y Sandler, 1993; Overgaard, 1994).

Cuando los académicos aplican la teoría de la negociación al fenómeno del terrorismo, es lógico que deduzcan que la violencia debería servir a los actores no estatales para obligar a un Gobierno a que cumpla sus demandas. Kydd y Walter (2006: 59-60) mantienen que, «cuanto mayores sean los costes que es capaz de infligir una organización terrorista, más creíble será su amenaza de infligirlos en el futuro y mayor la probabilidad de que el objetivo otorgue concesiones». Pape (2003: 28), de igual modo, sostiene que el terrorismo suicida «potencia al máximo la influencia de la coacción». Hoffman y McCormick (2004: 250) también se inspiran de forma explícita en la teoría de la negociación y pronostican que los grupos terroristas conseguirán una «influencia en la mesa de negociación» proporcional a la capacidad letal de sus ataques. Este proceso de negociación suele modelarse, dado que los gobiernos modifican sus posturas respecto a otorgar concesiones en base a los recursos que se les presuponen a los terroristas, lo que se expresa en el número de víctimas civiles capaces de provocar (Lapan y Sandler, 1993; Overgaard, 1994). Como reflejo de la lógica racionalista estándar aplicada a los estados desafiantes, se espera que los estados desafiados cumplan con las exigencias cuando el coste previsto de la violencia terrorista sea superior a su interés por resistirse a dichas exigencias. Según Pape (2005: 30), el terrorismo es exitoso al crear «costes civiles cada vez mayores para abrumar el interés del Estado objetivo por la cuestión en disputa y, de este modo, hacerlo ceder a las demandas políticas de los terroristas». En la sección siguiente, sin embargo, se presentan pruebas empíricas cada vez más numerosas —contrarias a las predicciones del «modelo estratégico»— de que, pese a elevar las amenazas, la intensificación de la violencia contra la población civil por parte de los *desafiadores* no estatales parece impedir su éxito negociador. Aunque la comprobación de la eficacia del terrorismo plantea numerosos retos metodológicos, existen evidencias empíricas que indican que el terrorismo constituye un instrumento ineficaz, e incluso contraproducente, de coacción.

¿Es eficaz el terrorismo en la práctica?

La comprobación empírica del valor de coacción del terrorismo se complica debido a dos grandes desafíos metodológicos. El primer desafío tiene que ver con la codificación de la variable dependiente u objeto de estudio. Históricamente, las bases de datos sobre terrorismo han desatendido la codificación de los resultados políticos de las campañas asimétricas, la unidad estándar de evaluación del valor táctico. Los investigadores que han analizado la eficacia del terrorismo han codificado ellos mismos los resultados políticos de estas campañas, lo cual les ha valido acusaciones de sesgo de confirmación (*confirmation bias*) (Moghadam, 2006; Rose *et al.*, 2007). Además, puntuar la medida en que los terroristas cumplen sus fines políticos no es tarea fácil objetivamente hablando, por motivos inherentes a la compleja naturaleza del actor desafiante. Es notoria la capacidad de los terroristas para presentar exigencias políticas ambiguas y cambiantes o incluso, a veces, no presentar ninguna (Schelling, 1991). El desacuerdo sobre la eficacia del terrorismo puede depender, por lo tanto, de pequeñas disputas empíricas relativas a si los terroristas consiguen los objetivos estratégicos deseados o no. Alan Dershowitz (2002) y Robert Pape (2003), por ejemplo, mantienen que el terrorismo es eficaz, como se puede observar en el caso de los logros políticos de Palestina; mientras que Max Abrahms (2006) y Assaf Moghadam (2006) califican el terrorismo palestino como un fracaso. Este desacuerdo también radica en la consideración de si Al Qaeda –y sus «franquicias», el Ejército Republicano Irlandés (IRA, por sus siglas en inglés) –y sus escisiones– o los Tigres Tамиles –y sus organizaciones rivales– han conseguido sus objetivos políticos, lo cual enturbia las valoraciones relacionadas con el valor táctico general del terrorismo (Chenoweth *et al.*, 2009; Rose *et al.*, 2007). A la confusión relacionada con la operacionalización y codificación de la variable dependiente se añade el hecho de que los terroristas pueden tener un horizonte temporal prolongado (Lake, 2002). Lashkar-e-Taiba, por ejemplo, ha fracasado así en su objetivo declarado de extender el dominio del islam por toda la India; no obstante, este grupo podría, algún día, arrebatar el control de la Cachemira india. Aunque las campañas terroristas a menudo se prolongan durante décadas sin resultados políticos perceptibles, tan largo período de tiempo es, quizás, aceptable para aquellos que se encuentran comprometidos con la causa.

En cuanto a los aspectos metodológicos, los investigadores han tratado las campañas terroristas en curso o bien de forma específica e independiente, excluyéndolas del análisis –lo que ha provocado un aumento artificial de la tasa de coacción–, o bien incluyéndolas en el análisis –lo que la ha disminuido (véase, por ejemplo, Pape, 2003). Medir y codificar los avances políticos es también problemático, si los terroristas expresan la intención de obtener demandas poco realistas, aunque sea una pequeña parte de ellas. De hecho, los grupos terroris-

tas tienden a quedarse cortos en la consecución de sus demandas estratégicas, pudiendo no obstante conseguir ciertos progresos en forma de acuerdos parciales con los gobiernos. Una variable dependiente ordinal puede contribuir a captar dichos niveles intermedios de éxito negociador; sin embargo, la ponderación de los resultados políticos introduce de forma inevitable un elemento de subjetividad (Rose *et al.*, 2007). Para reducir al mínimo estas espinosas cuestiones metodológicas, los economistas suelen utilizar como variable dependiente la opinión pública, en vez de los resultados de las políticas (Berrebi y Klor, 2008; Gould y Klor, 2010). No obstante, la primera es solo una representación indirecta de la segunda; cuando los países están sometidos al terror, el electorado puede cambiar hacia la izquierda o la derecha sin que se modifiquen las políticas.

El segundo desafío metodológico está relacionado con la codificación de variables independientes, en particular el terrorismo frente a otras tácticas no estatales. A nivel conceptual, los académicos han desarrollado una nomenclatura muy detallada para distinguir el terrorismo de otras formas de resistencia. La mayor parte de los investigadores europeos y norteamericanos definen el terrorismo como el uso de la violencia por parte de actores no estatales, en particular contra objetivos civiles. Cuando las personas que sufren daños físicos son personal militar, servicios de seguridad y demás funcionarios del Estado, las tácticas cada vez se diferencian más de los actos terroristas y son consideradas como ataques militantes, insurgentes o de guerrillas, en grados ascendentes de especificidad (Abrahms, 2006; Schmid y Jongman, 2005). Cuando nadie sufre daños físicos en un incidente coercitivo, la táctica suele diferenciarse como resistencia no violenta, acción directa o complot terrorista fallido en grados ascendentes de extremismo (Chenoweth y Stephan, 2011; Taylor, 1998). Sin embargo, las pruebas empíricas del valor de coacción del terrorismo se han especificado mucho menos y, por lo tanto, enfrentan dificultades a la hora de aislar los efectos tácticos independientes.

Varios investigadores sostienen que el terrorismo contribuye a coaccionar a los gobiernos para el cumplimiento de las demandas, pero a continuación destacan casos de campañas asimétricas contra personal militar que evitan atacar a civiles (Pape, 2003 y 2005). Para corroborar su opinión de que el «terrorismo es a menudo eficaz», Kydd y Walter (2006: 49) destacan cómo los marines estadounidenses abandonaron el Líbano tras un ataque a sus acuartelamientos en octubre de 1983. Sin embargo, la mayor dificultad metodológica reside en que los actores no estatales emplean tácticas híbridas, lo que plantea ciertos problemas a la hora de señalar con precisión sus efectos específicos. Para exigir concesiones políticas de Israel, por ejemplo, Fatah, Hamas y Hezbolá han dirigido su violencia tanto contra la población civil como militar, respaldando a su vez las iniciativas de resistencia civil antisionista. Extraer las consecuencias políticas de cada una de

las tácticas puede ser difícil cuando se emplean de forma conjunta. Sin embargo, la variación en su utilización también resulta analíticamente problemática si las tácticas no se adoptan de forma aleatoria, ya que esto plantea el problema acerca de los aspectos de la selección que conducen al resultado político. Si los actores no estatales gravitan hacia el terrorismo cuando las posibilidades de victoria parecen ser escasas, entonces su uso puede ser endógeno al fracaso político y, por tanto, un epifenómeno del resultado negativo de la coacción. Mantener fijo el contexto estratégico es el principal reto metodológico de todo estudio sobre la coacción; pero esto resulta especialmente complicado si se considera el terrorismo como una notoria «arma de los débiles»¹. Además de las capacidades de los *desafiadores* no estatales, sus exigencias estratégicas también pueden tener correlación con el uso del terrorismo u otras tácticas. El terrorismo es un medio extremo, pero a sus practicantes también se les conoce por albergar fines extremos; los terroristas se caracterizan por presentar objetivos políticos maximalistas que los gobiernos detestan satisfacer, como la adopción del comunismo o del islam radical como ideología nacional por parte de las democracias (Abrahms, 2006, 2012 y 2013). Por todo ello, a los investigadores les ha resultado difícil aislar los efectos independientes del terrorismo con respecto a otras tácticas alternativas.

De hecho, la mayoría de los estudios sobre la eficacia del terrorismo ni siquiera comparan este instrumento con otras alternativas (Crenshaw, 1998; Schelling, 1991). Los estudios sobre la coacción ofrecen un valor analítico limitado cuando no evalúan una táctica con respecto a otras (Baldwin, 2000). Algunos estudios sí comparan el terrorismo con otros métodos, pero estos otros son poco convincentes. Pape (2003), por ejemplo, compara la tasa de éxito político de las campañas de terrorismo suicida con la de las sanciones económicas, aunque las sanciones no constituyan un método viable para los grupos terroristas. En cambio, dado que la eficacia es un concepto intrínsecamente relativo, comparar sistemáticamente las tácticas terroristas con las alternativas a disposición de todos los que usan la violencia política beneficiaría a la investigación sobre terrorismo. En resumen, la evidencia empírica del valor coercitivo del terrorismo es complicada a nivel metodológico y exige precaución tanto en la generación como en la interpretación de las pruebas empíricas. Puede que este sea el motivo por el que, históricamente, los investigadores han evitado las pruebas empíricas. Crenshaw (1983: 5) observó que «la mayoría de los análisis han hecho hincapié en las causas y formas, en lugar

1. Tanto las investigaciones empíricas (Abrahms, 2006; Asal y Rethmeyer, 2008; Eilstrup-Sangiovanni y Jones, 2008; Gambetta, 2005) como las teóricas (Lapan y Sandler, 1993; Overgaard, 1994) sugieren que el terrorismo no es en realidad una notoria arma de los débiles.

de en las consecuencias del terrorismo». Gurr (1988: 125), por su parte, añadió que la eficacia de la política del terrorismo es «un tema sobre el que se ha desarrollado muy poca investigación a nivel nacional, ya sea de índole sistemática o de otro tipo». En distintas metodologías y disciplinas, no obstante, existe un corpus cada vez mayor de investigación empírica que revela que los atentados a civiles resultan ineficaces, incluso contraproducentes, para que los grupos consigan sus demandas estratégicas. El terrorismo puede contribuir a que las organizaciones satisfagan sus reivindicaciones en condiciones muy particulares, pero atacar a la población civil parece conllevar, por lo general, riesgos políticos considerables².

Durante décadas, los especialistas han observado que el terrorismo casi nunca se traduce en un éxito político. En la década de 1970, Laqueur (1976) publicó «The Futility of Terrorism», donde afirmó que los que practican el terrorismo rara vez consiguen sus exigencias estratégicas. En los años ochenta, Cordes *et al.* (1984: 49) observaron que «los terroristas no han sido capaces de traducir las consecuencias del terrorismo en beneficios políticos concretos (...) En ese sentido el terrorismo ha fallado. Se trata de un fracaso fundamental». Crenshaw (1987: 15), en esta línea, también señaló cómo «pocas organizaciones [terroristas] consiguen realmente los objetivos ideológicos a largo plazo que afirman perseguir y, por tanto, se debe concluir que el terrorismo es objetivamente un fracaso». Ya en la década de los noventa, Schelling (1991: 20) proclamaba que «el terrorismo casi nunca parece conseguir algo significativo en el plano político». Más recientemente, estudios empíricos confirman que, en la historia reciente, solo unos pocos grupos terroristas han conseguido cumplir lo establecido en sus bases políticas (Abrahms, 2006; Cronin, 2009; Jones y Libicki, 2008). La gran mayoría de los grupos terroristas de las muestras de dichos estudios realizaron esfuerzos durante años, incluso décadas, sin ningún avance político perceptible. En cualquier caso, estos estudios casi con toda seguridad exageran las probabilidades de éxito político por dos razones: en primer lugar, las victorias terroristas sobrepasan mucho más que los fracasos; en segundo lugar, David

El terrorismo puede contribuir a que las organizaciones satisfagan sus reivindicaciones en condiciones muy particulares, pero atacar a la población civil parece conllevar, por lo general, riesgos políticos considerables.

2. Sorprendentemente, existen pocos estudios empíricos que discrepen. Incluso aquellos que describen una cierta utilidad estratégica del terrorismo tienden a concluir que este es políticamente contraproducente más allá de un cierto umbral de letalidad (por ejemplo, Gould y Klor, 2010; Wood y Kathman, 2014).

Rapoport (véase Datnphousse *et al.*, 2003: 175) calculó que al menos el 90% de los grupos terroristas duraban menos de un año, por lo que la mayoría de ellos quedaban excluidos de muchas bases de datos sobre terrorismo. En resumen, la investigación empírica ha establecido que el terrorismo está altamente correlacionado con el fracaso político, pese a las predicciones teóricas contrarias.

El terrorismo como táctica, sin embargo, no parece ser un epifenómeno del fracaso político. Por el contrario, la última generación de investigadores observa que la escalada de acciones violentas contra civiles realmente dificulta la consecución de las demandas de los *desafiadores*. Para evaluar la eficacia política del terrorismo, en un trabajo previo (Abrahms 2012) analicé la variación en la selección de objetivos de 125 campañas violentas de actores no estatales; argumenta que los grupos tienen una probabilidad significativamente mayor de forzar a los gobiernos a que cumplan con sus exigencias cuando su violencia está dirigida contra objetivos militares, en lugar de civiles, incluso tras controlar –por la variable «capacidad de los terroristas»– la naturaleza de sus demandas y otras cuestiones tácticas. De manera similar, Page Fortna (2015) observa que en las guerras civiles las probabilidades de que los grupos rebeldes tengan éxito en negociaciones disminuyen si estos usan el terrorismo para atacar a la población civil. Anna Getmansky y Tolga Sinmazdemir (2012) advierten que la posibilidad de que el Gobierno israelí, en particular, ceda terreno a los palestinos es mucho menor cuando estos cometen atentados terroristas. Cuando se trata de rehenes, Max Abrahms y Matthew Gottfried (2014) señalan que el asesinato de civiles reduce las oportunidades de los grupos militantes de obtener concesiones de los gobiernos, como rescates económicos o la liberación de prisioneros. De la misma forma, Chenoweth y Stephan (2011) consideran que los grupos de protesta pierden capacidad de negociación cuando intensifican sus actividades contra la población civil.

El terrorismo rara vez provoca que los ciudadanos de los países objetivo se asusten y apoyen a políticos más «blandos». Existen estudios sobre opinión pública que señalan que los ataques contra civiles tienden a elevar el apoyo popular a líderes de derechas que se oponen a la negociación con los terroristas. Berrebi y Klor (2008), por ejemplo, muestran que el terrorismo palestino hace aumentar el apoyo al Likud y a otros partidos de derechas. Gould y Klor (2010), por otra parte, revelan que los ataques terroristas palestinos más letales son los que tienen más probabilidad de inducir dicho giro electoral hacia posiciones más conservadoras. Estas tendencias parecen ser la norma internacional. Chowanietz (2011) analiza los cambios en la opinión pública en Francia, Alemania, España, Reino Unido y Estados Unidos, desde 1990 a 2006: en cada país objetivo, los atentados terroristas –en proporción a su letalidad– han cambiado el voto del electorado hacia partidos de derecha. Se han observado reacciones similares tras el asesinato de civiles por parte de Al Qaeda y sus franquicias o filiales en el Reino Unido,

Canadá, Egipto, Indonesia, Jordania, Filipinas, Rusia, Turquía y Estados Unidos (véanse, por ejemplo Mueller, 2006: 184 y 587; Wilkinson, 1986: 52). Existen también experimentos controlados que consiguen resultados parecidos y descartan asimismo la posibilidad de un efecto de selección (Abrahms, 2013). Berrebi (2009) señala en un texto de gran exactitud: «las víctimas del terrorismo, con escasas excepciones, aumentan el apoyo al bloque de partidos que se asocian a una postura más intransigente. Los investigadores pueden interpretar este hecho como otra prueba de que los ataques terroristas contra civiles no contribuyen a que las organizaciones terroristas consigan sus objetivos declarados». Al consolidar a los partidarios de la línea más dura, los atentados terroristas son también uno de los caminos más habituales que conducen a la desaparición de los grupos militantes (Cronin, 2009).

La organización Estado Islámico suele ser aclamada como grupo terrorista de extraordinario éxito (Berger y Morgan, 2015; McCants, 2015). No obstante, esta afirmación es problemática por dos razones: para empezar, muchos investigadores no consideran a EI como un grupo terrorista. Cronin (2015), por ejemplo, dice del grupo: «pese a que utiliza el terrorismo como táctica, no se trata en realidad de una organización terrorista en modo alguno». A diferencia de la mayoría de los grupos terroristas, EI puede presumir de tener decenas de miles de miembros, ocupa un territorio bastante grande, mantiene una capacidad militar similar a la de actores estatales, controla líneas de comunicación, rige unas infraestructuras considerables y se financia a través de impuestos, ventas de petróleo y otras fuentes poco frecuentes en grupos terroristas. Y lo que es aún más importante, EI no ha logrado, en realidad, coaccionar a ningún Gobierno para que se pliegue a sus exigencias. Pese a que ha empleado la fuerza bruta para imponer su régimen a ciudadanos iraquíes y sirios, la organización ha fracasado a la hora de obligar a otros gobiernos a cumplir sus exigencias políticas. Más bien lo contrario, cuando EI atacó a su población civil, los países afectados lo han hecho retroceder firmemente, tanto a nivel político como militar.

A modo de ejemplo, EI comunicó a Estados Unidos que decapitaría al periodista norteamericano James Foley por las operaciones militares estadounidenses desarrolladas contra este grupo en Irak. La respuesta de la Casa Blanca fue ampliar significativamente las operaciones militares contra la organización, no solo en Irak, sino también, por primera vez, en Siria. En lugar de cumplir las exigencias, Estados Unidos hizo todo lo contrario políticamente al pasar a la ofensiva. Francia respondió de la misma manera después de que los islamistas atacaran la redacción de *Charlie Hebdo* y un supermercado kosher en un tiroteo indiscriminado en enero de 2015. En lugar de ser disuadida de atacar a la organización Estado Islámico, Francia aumentó drásticamente su participación en la coalición militar contra EI, siendo un buen reflejo de esto el rápido despliegue del portaviones

Charles de Gaulle en el Golfo Pérsico, el cual facilitó la campaña de bombardeos sistemáticos contra este grupo. Jordania ha seguido este patrón antes y después de que la organización Estado Islámico atacara a sus ciudadanos. Al principio, este país mostraba una postura muy ambivalente en lo relativo a luchar contra EI, ya que no lo consideraba una amenaza real. En ese momento, Jordania era miembro de la coalición contra EI, aunque solo de forma testimonial. Sin embargo, cuando el piloto jordano Moaz al-Kasasbeh fue quemado vivo, el Reino Hachemita comenzó a efectuar bombardeos contra el grupo, ordenando incluso el despliegue de más aviones de caza para acelerar el ritmo de los bombardeos. La decapitación de 21 egipcios coptos en Libia tuvo el mismo efecto contraproducente en Egipto. Pese a que este país no era formalmente miembro de la coalición contra EI, El Cairo se presentó voluntario de inmediato para liderar una fuerza militar panárabe contra la organización. Irán tampoco se dejó intimidar por la violencia de EI dirigida a volverlo políticamente maleable. Por el contrario, la decisión de EI de masacrar en junio de 2014 a más de 1.500 chiíes desarmados en Camp Speicher, en Tikrit, provocó tal ira que sirvió para asegurar que las milicias chiíes iraníes en Irak siguieran contando con el apoyo de numerosos voluntarios para aplastar a este grupo. Incluso Japón se mostró más beligerante tras el asesinato de algunos de sus ciudadanos por EI. Desde 1947, el artículo 9 de la Constitución nipona prohíbe que Japón posea capacidad armamentística para entrar en guerra. No obstante, después de que EI decapitara a dos de sus ciudadanos en febrero de 2015, los japoneses cerraron filas para presionar por la eliminación del artículo 9 para poder ofrecer una mejor respuesta a amenazas como la planteada por EI. En resumen, la organización Estado Islámico constituye una «dura prueba» de la tesis aquí planteada de que el terrorismo es una táctica coercitiva ineficaz, e incluso contraproducente, a pesar de que este grupo es a menudo aclamado como un caso de rotundo éxito político (véase Abrahms, 2015b). Los atentados han generado mucho miedo y derramamiento de sangre; sin embargo, solo han animado a que los países objetivo se hayan afianzado aún más en sus posicionamientos políticos y persigan al grupo militarmente y aún con más determinación, una tendencia que podemos encontrar en numerosos ejemplos de grupos terroristas y países objetivo a lo largo del tiempo y en distintos lugares.

Implicaciones para la investigación

El análisis anterior ha demostrado que el «modelo estratégico» del terrorismo es más sólido en el plano teórico que en el empírico. El modelo está anclado en la teoría de la negociación dentro de las relaciones internacionales, la cual postula

que la violencia constituye un comportamiento estratégico al dar credibilidad a amenazas en situaciones de anarquía. Aunque los efectos tácticos del terrorismo son difíciles de evaluar, la violencia política no parece funcionar a la hora de forzar a los gobiernos a hacer concesiones. De hecho, el registro empírico más bien indica de forma sistemática que el terrorismo conlleva importantes riesgos políticos para los actores no estatales. Esta observación no puede explicarse por una débil capacidad organizativa; la idea de que el terrorismo es el arma de los débiles no solo no encuentra apoyo en otros estudios, sino que grupos de una fortaleza poco habitual, como la organización Estado Islámico, también tienen grandes dificultades para inducir a los países objetivo a hacer concesiones³. El terrorismo es una táctica magnífica para convencer a los países objetivo de que bombardeen a sus responsables, más que para forzarles a ceder ante sus demandas. Esta desconexión entre el terrorismo en la teoría frente a la práctica invita a que se siga explorando e investigando esta cuestión en el futuro.

En primer lugar, los nuevos estudios deben investigar los efectos del terrorismo. El debate actual sobre si el terrorismo es eficaz es reduccionista. El terrorismo es claramente

El «rompecabezas del terrorismo» es saber responder a la pregunta de por qué hay grupos que atacan a civiles cuando esta práctica suele ser por lo general contraproducente a nivel político.

eficaz en algunos aspectos, pero no en otros. Los grupos terroristas poseen dos tipos de objetivos: de proceso y de resultado. Los objetivos de proceso tienen como finalidad sustentar al grupo a través de varias vías: atraer la atención de los medios de comunicación, frustrar los procesos de paz que amenazan a la organización e impulsar la captación de miembros y la confianza, a menudo mediante la provocación de una reacción excesiva de los gobiernos. Los objetivos de resultado de los terroristas, por el contrario, son sus fines declarados, como por ejemplo la retirada de bases extranjeras de Grecia o el establecimiento del islamismo en la India como ideología oficial. Una diferencia importante entre los objetivos de proceso y los de resultado es que, a diferencia de los primeros, los segundos exigen el cumplimiento por parte del Gobierno objetivo de las exigencias en cuestión. En este sentido, la evidencia empírica sugiere que los actos de terrorismo son más eficaces a la hora de promover los objetivos de

3. Además, la literatura sobre la victimización de civiles indica, por lo general, que los ataques a la población civil son también contraproducentes para los gobiernos (Downes, 2007; Horowitz y Reiter, 2001; Kocher *et al.*, 2011; Pape 1996; Toft y Zhukov, 2012), los cuales suelen tener casi siempre un orden de magnitud mayor que el de los grupos terroristas.

proceso que los de resultado (véanse Abrahms, 2008 y 2012; Kydd y Walter, 2002; Mueller, 2006), en gran medida porque los países tienden a afianzar sus posturas políticas al enfrentarse al terrorismo. Las investigaciones futuras deben dilucidar las condiciones en las que los atentados terroristas dan buenos resultados, incluso como instrumento de coacción. Aunque anómalos, existen destacados casos históricos en los que los atentados terroristas rompieron con la tendencia general y consiguieron presionar con éxito a un Gobierno para que aceptara hacer concesiones (Rose *et al.*, 2007; Hoffman, 2015). Estas excepciones a la norma son importantes para entender las condiciones poco frecuentes en las que los terroristas consiguen inducir de forma satisfactoria el cumplimiento de sus demandas por parte de un Gobierno.

En segundo lugar, los teóricos de la negociación deberían considerar por qué el terrorismo reduce las probabilidades de que un Gobierno ceda a las exigencias pese a dotar de mayor credibilidad a las amenazas de actores no estatales. El hecho de que atacar a civiles sea también por lo general contraproducente a nivel político (Downes, 2007; Horowitz y Reiter, 2001; Kocher *et al.*, 2011; Pape, 1996; Toft y Zhukov, 2012) indica que el problema es inherente a la violencia en sí misma. De hecho, análisis previos de la teoría de la negociación han demostrado que esta no tiene capacidad de predicción (Snyder y Diesing, 2015 [1977]); los motivos por los que esto es así están por desarrollar. Chenoweth y Stephan (2011) sugieren que la no violencia presenta mejores resultados que la violencia porque el poder está en el número, y suelen ser más las personas que se suman a grupos no violentos que a violentos. Abrahms (2013) considera que los actores no estatales sufren un problema de compromiso creíble (*credible commitment*) cuando emplean el terrorismo, porque los países objetivo deducen –del extremismo de sus tácticas– que sus preferencias políticas son también extremas y, por lo tanto, imposibles de satisfacer. En definitiva, existen numerosos mecanismos que merman la utilidad estratégica del terrorismo como herramienta de coacción.

En tercer lugar, las investigaciones futuras deben alinear las teorías sobre terrorismo con la realidad. Este artículo destaca cómo el «modelo estratégico» se fundamenta en una base empírica poco estable. El «rompecabezas del terrorismo» es saber responder a la pregunta de por qué hay grupos que atacan a civiles cuando esta práctica suele ser por lo general contraproducente a nivel político. Quizá los terroristas son irracionales en el sentido de que sistemáticamente sobrevaloran el valor político de lanzar ataques indiscriminados contra civiles (Abrahms y Lula, 2012). O quizá dichos ataques se llevan a cabo con fines apolíticos (Abrahms, 2008; Abrahms y Potter, 2015). Los nuevos trabajos que se desarrollen deben servir para sondear las razones por las que los actores no estatales atacan a civiles teniendo en cuenta los escasos resultados políticos que esto ofrece.

Referencias bibliográficas

- Abrahms, Max. «Why Terrorism Does Not Work». *International Security*, vol. 31, n.º 2 (otoño de 2006), p. 42-78.
- Abrahms, Max. «What terrorists really want: Terrorist motives and counterterrorism strategy». *International Security*, vol. 32, n.º 4 (primavera de 2008), p. 78-105.
- Abrahms, Max. «The political effectiveness of terrorism revisited». *Comparative Political Studies*, vol. 45, n.º 3 (marzo de 2012), p. 366-393.
- Abrahms, Max. «The Credibility Paradox: Violence as a Double Edged Sword in International Politics». *International Studies Quarterly*, vol. 57, n.º 4 (2013), p. 660-671.
- Abrahms, Max. «Why Terrorism Fails: A Discussion with Max Abrahms». *Covert Contact* (2015a), Episodio 16 (podcast) (en línea) <http://covertcontact.com/2015/03/16/why-terrorism-fails-a-discussion-with-max-abrahms-episode-16/>
- Abrahms, Max. «Why Groups Use Terrorism: A Reassessment of the Conventional Wisdom». *Political Violence at a Glance* (22 de abril de 2015b) (en línea) <http://politicalviolenceataglance.org/2015/04/22/why-groups-use-terrorism-a-reassessment-of-the-conventional-wisdom/>
- Abrahms, Max y Gottfried, Matthew S. «Does Terrorism Pay? An Empirical Analysis». *Terrorism and Political Violence* (2014), p. 1-18.
- Abrahms, Max y Lula, Karolina. «Why Terrorists Overestimate the Odds of Victory». *Perspectives on Terrorism*, vol. 6, n.º 4-5 (octubre de 2012), p. 46-62.
- Abrahms, Max y Potter, Philip BK. «Explaining terrorism: Leadership deficits and militant group tactics». *International Organization*, vol. 69, n.º 2 (2015), p. 311-342.
- Asal, Victor y Rethemeyer, R. Karl. «The Nature of the Beast: Organizational Structures and the Lethality of Terrorist Attacks». *Journal of Politics*, vol. 70, n.º 2 (2008), p. 437-449.
- Baldwin, David A. «The Sanctions Debate and the Logic of Choice». *International Security*, vol. 24, n.º 3 (invierno de 2000), p. 80-107.
- Berger, J. M. y Morgan, Jonathon. «The ISIS Twitter Census: Defining and describing the population of ISIS supporters on Twitter». *The Brookings Project on US Relations with the Islamic World*, Analysis Paper n.º 20. Washington: Center for Middle East Policy at BROKINGS, 2015.
- Berman, Eli y Laitin, David D. «Religion, Terrorism and Public Goods: Testing the Club Model». *Journal of Public Economics*, vol. 92, n.º 10-11 (octubre de 2008), p. 1942-1967.

- Berrebi, Claude. «The Economics of Terrorism and Counterterrorism: What Matters and Is Rational-Choice Theory Helpful?», en: Davis, Paul K. y Cragin, Kim (eds.). *Social Science for Counterterrorism: Putting the Pieces Together*. Santa Monica, CA: RAND, 2009, p. 151-207.
- Berrebi, Claude y Klor, Esteban F. «Are Voters Sensitive to Terrorism: Direct Evidence from the Israeli electorate». *American Political Science Review*, vol. 102, n.º 3 (agosto de 2008), p. 279-301.
- Berry, Nicholas O. «Theories on the Efficacy of Terrorism». *Journal of Conflict Studies*, vol. 7, n.º 1 (invierno de 1987), p. 7-20.
- Byman, Daniel y Waxman, Matthew. *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002.
- Chenoweth, Erica y Lawrence, Adria. «Mobilization and Resistance: A Framework for Analysis», en: Chenoweth, Erica y Lawrence, Adria (eds.). *Rethinking Violence: States and Non-State Actors in Conflict*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2010.
- Chenoweth, Erica y Stephan, Maria J. *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. Nueva York: Columbia Press, 2011.
- Chenoweth, Erica; Miller, Nicholas y McClellan, Elizabeth. «Correspondence: What Makes Terrorists Tick». *International Security*, vol. 33, n.º 4 (primavera de 2009), p. 180-202.
- Chowanietz, Christophe. «Rallying Around the Flag or Railing Against the Government? Political Parties' Reactions to Terrorist Acts». *Party Politics*, vol. 17, n.º 5 (2011), p. 673-698.
- Comisión del 11-S. *The 9/11 Commission Report*. Estados Unidos, 2004 (en línea) <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>
- Cordes, Bonnie; Hoffman, Bruce; Jenkins, Brian Michael; Kellen, Konrad; Moran, Sue y Sater, William. *Trends in International Terrorism, 1982 and 1983*. Santa Monica, CA: RAND, 1984.
- Crenshaw, Martha (ed.). *Terrorism, Legitimacy, and Power: The Consequences of Political Violence*. Middletown, Conn.: Wesleyan University Press, 1983.
- Crenshaw, Martha. «Theories of terrorism: Instrumental and organizational approaches». *The Journal of strategic studies*, vol. 10, n.º 4 (1987), p. 13-31.
- Crenshaw, Martha. «The Logic of Terrorism: Terrorist Behavior as a Product of Strategic Choice», en: Reich, Walter (ed.). *Origins of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1998, p. 7-24.
- Cronin, Audrey Kurth. *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
- Cronin, Audrey Kurth. «ISIS Is Not a Terrorist Group: Why Counterterrorism

- Won't Stop the Latest Jihadist Threat». *Foreign Affairs*, vol. 94, n.º 2 (marzo-abril de 2015), p. 87-98.
- Datnphousse, Kelly R.; Smith, Brent L. y Sellers, Amy. «The targets and intended victims of terrorist activities in the United States», en: Das, Dilip K. y Kratcoski, Peter C. (eds.). *Meeting the challenges of global terrorism: Prevention, control, and recovery*. Lanham: Lexington Books, 2003.
- DeNardo, James. *Power in Numbers: The Political Strategy of Protest and Rebellion*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985.
- Dershowitz, Alan. *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2002.
- Downes, Alexander B. «Draining the sea by filling the graves: investigating the effectiveness of indiscriminate violence as a counterinsurgency strategy». *Civil Wars*, vol. 9, n.º 4 (diciembre de 2007), p. 420-444.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette y Jones, Calvert. «Assessing the Dangers of Illicit Networks: Why al-Qaida May Be Less Threatening Than Many Think». *International Security*, vol. 33, n.º 2 (otoño de 2008), p. 7-44.
- Fearon, James. «Signaling Versus the Balance of Power and Interests: An Empirical Test of a Crisis Bargaining Model». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 38, n.º 2 (1994a), p. 236-269.
- Fearon, James. «Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes». *American Political Science Review*, vol. 88, n.º 3 (1994b), p. 577-592.
- Fearon, James. D. «Rationalist Explanations for War». *International Organization*, vol. 49, n.º 3 (verano de 1995), p. 379-414.
- Fortna, Virginia Page. «Do Terrorists Win? Rebels' Use of Terrorism and Civil War Outcomes». *International Organization*, vol. 69, n.º 03 (2015), p. 519-556.
- Fromkin, David. «The Strategy of Terrorism». *Foreign Affairs*, vol. 53, n.º 4 (1975), p. 683-698.
- Gaibullov, Khusrav y Sandler, Todd. «Hostage Taking: Determinants of Terrorist Logistical and Negotiation Success». *Journal of Peace Research*, vol. 46, n.º 9 (2009), p. 739-756.
- Gambetta, Diego. «Can We Make Sense of Suicide Missions?», en: Gambetta, Diego (ed.). *Making Sense of Suicide Missions*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 259-300.
- George, Alexander. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1991.
- Getmansky, Anna y Sinmazdemir, Tolga. «Success Breeds Failure: The Effect of Terrorist Attacks on Land Control in the Israeli-Palestinian Conflict». APSA 2012 Annual Meeting Paper, 2012.

- Goldberg, Jeffrey. «Pamela Geller, Clinical Paranoid». *The Atlantic* (11 de octubre de 2010) (en línea) <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2010/10/pamela-geller-clinical-paranoid/64355/>
- Goodwin, Jeff. «A Theory of Categorical Terrorism». *Social Forces*, vol. 84, n.º 4 (2006), p. 2.027-2.046.
- Gould, Eric D. y Klor, Esteban F. «Does Terrorism Work?». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, n.º 4 (2010), p. 1.459-1.510.
- Gould, Roger V. *Insurgent Identities: Class, Community, and Protest in Paris from 1848 to the Commune*. Chicago: University of Chicago, 1995.
- Gurr, Ted Robert. «Empirical Research on Political Terrorism», en: Slater, Robert O. y Stohl, Michael (eds.). *Current Perspectives on International Terrorism*. Basingstoke: Macmillan, 1988, p. 115-154.
- Hoffman, Bruce. *Anonymous Soldiers: The Struggle for Israel, 1917-1947*. Nueva York: Knopf, 2015.
- Hoffman, Bruce y McCormick, Gordon H. 2004. «Terrorism, Signaling and Suicide Attack». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 27, n.º 4 (2004), p. 243-281.
- Horowitz, Michael C. «Nonstate Actors and the Diffusion of Innovations: The Case of Suicide Terrorism». *International Organization*, vol. 64, n.º 1 (enero de 2010), p. 33-64.
- Horowitz, Michael y Reiter, Dan. «When Does Aerial Bombing Work? Quantitative Empirical Tests, 1917-1999». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, n.º 2 (abril de 2001), p. 147-173.
- Hultman, Lisa. «Killing Civilians to Signal Resolve: Rebel Strategies in Intrastate Conflicts». Paper presentado en el *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington D.C., 3 de septiembre de 2005.
- Jenkins, Brian Michael. «The Study of Terrorism: Definitional Problems». Paper presentado en el *Institute of Management Sciences and Operations Research Society of America*, Nueva York, 3 de mayo de 1978.
- Jones, Seth y Libicki, Martin. *How Terrorist Groups End: Lessons for Countering Al-Qaeda*. Santa Monica, CA: RAND, 2008.
- Kalyvas, Stathis y Kocher, Matthew. «How “Free” is Free Riding in Civil Wars? Violence, Insurgency, and the Collective Action Problem». *World Politics*, vol. 59, n.º 2 (enero de 2007), p. 177-216.
- Kocher, Matthew Adam; Pepinsky, Thomas B. y Kalyvas, Stathis N. «Aerial bombing and counterinsurgency in the Vietnam War». *American Journal of Political Science*, vol. 55, n.º 2 (abril de 2011), p. 201-218.
- Kydd, Andrew y Walter, Barbara F. «Sabotaging the Peace: The Politics of Extremist Violence». *International Organization*, vol. 56, n.º 2 (primavera de 2002), p. 263-296.

- Kydd, Andrew y Walter, Barbara F. «The Strategies of Terrorism». *International Security*, vol. 31, n.º 1 (verano de 2006), p. 49-80.
- Lake, David A. «Rational Extremism: Understanding Terrorism in the Twenty-First Century». *Dialogue-IO*, vol. 1, n.º 1 (2002), p. 15-29.
- Lake, David A. «Authority, Coercion, and Power in International Relations». Paper presentado en el *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, DC, 2-5 de septiembre de 2010.
- Lapan, Harvey E. y Sandler, Todd. «Terrorism and Signaling». *European Journal of Political Economy*, vol. 9, n.º 3 (agosto de 1993), p. 383-397.
- Laqueur, Walter. «The futility of terrorism». *Harper's*, vol. 252, n.º 1.510 (1976), p. 99-105.
- Lebow, Richard Ned. «Thomas Schelling and Strategic Bargaining». *International Journal*, vol. 51, n.º 3 (verano de 1996), p. 555-576.
- McCants, William. *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy and Doomsday Vision of the Islamic State*. Nueva York: St. Martin, 2015.
- Moghadam, Assaf. «Suicide Terrorism, Occupation, and the Globalization of Martyrdom: A Critique of Dying to Win». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 29, n.º 8 (2006), p. 707-729.
- Morrow, James D. «The Strategic Setting of Choices: Signaling, Commitment, and Negotiation in International Politics», en: Lake, David y Powell, Robert (eds.). *Strategic Choice in International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- Mueller, John. *Overblown: How Politicians and the Terrorism Industry Inflate National Security Threats and Why We Believe Them*. Nueva York: Free Press, 2006.
- Overgaard, Per Baltzer. «The Scale of Terrorist Attacks as a Signal of Resources». *Journal of Conflict Resolution* 38, n.º 3 (septiembre de 1994), p. 452-478.
- Pape, Robert A. *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.
- Pape, Robert A. «The Strategic Logic of Suicide Terrorism». *American Political Science Review*, vol. 97, n.º 3 (2003), p. 343-361.
- Pape, Robert A. *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. Nueva York: Random House, 2005.
- Pape, Robert A. y Feldman, James K. *Cutting the fuse: The explosion of global suicide terrorism and how to stop it*. University of Chicago Press, 2010.
- Powell, Robert. «Crisis Bargaining, Escalation, and MAD». *American Political Science Review*, vol. 81, n.º 3 (septiembre de 1987), p. 717-735.
- Powell, Robert. *Nuclear Deterrence Theory: The Search for Credibility*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

- Rose, William; Murphy, Rysia y Abrahms, Max. «Correspondence: Does Terrorism Ever Work? The 2004 Madrid Train Bombings». *International Security*, vol. 32, n.º 1 (verano de 2007), p. 185-192.
- Schelling, Thomas C. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard, 1960.
- Schelling, Thomas C. *Arms and Influence*. New Haven, Conn.: Yale, 1966.
- Schelling, Thomas C. «What Purposes Can International Terrorism Serve?», en: Frey, Raymond Gillespie y Morris, Christopher W. (eds.). *Violence, Terrorism, and Justice*. Nueva York: Cambridge University Press, 1991, p. 18-32.
- Schmid, Alex P. y Jongman, Albert. *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1988.
- Siegel, David A. y Young, Joseph K. «Simulating Terrorism: Credible Commitment, Costly Signaling, and Strategic Behavior». *PS: Political Science and Politics*, vol. 42, n.º 4 (octubre de 2009), p. 765-771.
- Slantchev, Branislav L. «Military Coercion in Interstate Crises». *American Political Science Review*, vol. 99, n.º 4 (noviembre de 2005), p. 533-547.
- Snyder, Glenn H. y Diesing, Paul. *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*. Princeton, N.J.: Princeton, 2015 [1977].
- Taylor, Bron. «Religion, Violence and Radical Environmentalism: From Earth First! to the Unabomber to the Earth Liberation Front». *Terrorism and Political Violence*, vol. 10, n.º 4 (1998), p. 1-42.
- Toft, Monica Duffy y Zhukov, Yuri M. «Denial and punishment in the North Caucasus Evaluating the effectiveness of coercive counter-insurgency». *Journal of Peace Research*, vol. 49, n.º 6 (2012), p. 785-800.
- Walter, Barbara F. «Bargaining Failures and Civil War». *Annual Review of Political Science*, vol. 12 (2009), p. 243-261.
- Weinstein, Jeremy. *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007.
- Wilkinson, Paul. *Terrorism and the Liberal State*. Nueva York: New York University Press, 1986.
- Wood, Reed M. y Kathman, Jacob D. «Too much of a bad thing? Civilian victimization and bargaining in civil war». *British Journal of Political Science*, vol. 44, n.º 03 (2014), p. 685-706.

Cuando el terrorismo es eficaz: éxitos y fracasos para objetivos distintos

When terrorism works: success and failure across different targets and goals

Peter Krause

Profesor adjunto de Ciencia Política, Boston College; investigador asociado, Programa de Estudios sobre Seguridad, Massachusetts Institute of Technology (MIT)
peter.krause.2@bc.edu

Resumen: ¿Cuándo es eficaz el terrorismo? El debate sobre la eficacia del terrorismo se ha centrado casi exclusivamente en los cambios que este fenómeno produce en la política estatal; no obstante, ello rara vez es el principal objetivo o el impacto más significativo de esta táctica. Este artículo presenta un marco analítico multinivel para examinar la eficacia del terrorismo, el cual incluye los tres tipos de efectividad que forman parte explícita de su definición: el uso de la violencia y la generación de miedo (táctica) por parte de una organización que trata de sobrevivir y fortalecerse (organizativa) para conseguir fines políticos (estratégica). El análisis muestra las condiciones clave en las que el terrorismo puede eliminar o difundir ideas, polarizar sociedades, fortalecer o destruir organizaciones e infundir miedo, así como aquellas situaciones en las que los logros alcanzados en un área complementan o contradicen los éxitos en otra.

Palabras clave: terrorismo, violencia, efectividad, Estado Islámico, antiterrorismo

Abstract: *When does terrorism work? The debate over terrorism's effectiveness has almost entirely focused on changes in state policy, but that is rarely the attacker's main objective or the tactic's most significant impact. This article presents a multi-level framework for assessing the effectiveness of terrorism that includes all three types of effectiveness that are explicit in its definition: the use of violence and the creation of fear (tactical) by an organisation seeking to survive and strengthen itself (organisational) in order to achieve political goals (strategic). The analysis sets out the key conditions under which terrorism can kill off or spread ideas, polarise societies, strengthen or destroy organisations, and instill fear in individuals, as well as situations in which success in one area complements or runs counter to achievements in another.*

Key words: *terrorism, violence, effectiveness, success, Islamic State, counter-terrorism*

El autor quiere agradecer a Diego Muro y a los revisores sus excelentes sugerencias; a Craig Noyes y los asistentes de investigación de «The Project on National Movements and Political Violence» del Boston College por su importante colaboración; así como a Security Studies por permitirme recurrir a pequeños fragmentos de un artículo anterior. Algunas partes de la segunda sección de este artículo se basan en dicho texto (Krause, 2003b) y han sido reproducidas con la autorización de Taylor & Francis LLC (<http://www.tandfonline.com>).

Es posible que la organización Estado Islámico (EI) –con un historial terrorista en constante expansión– esté avanzando; sin embargo, un número cada vez mayor de académicos sostiene que los ataques terroristas, por regla general, no consiguen sus objetivos estratégicos declarados, sobre todo si se trata de objetivos maximalistas como pueden ser el hecho de poner fin a ocupaciones extranjeras o de desafiar los fundamentos básicos del sistema de estados-nación de Westfalia mediante el establecimiento de un «califato». Pero estas afirmaciones –que a menudo reflejan más la perspectiva de investigadores y gobiernos, que la de los terroristas o de las víctimas– no deben llevarnos a pensar, erróneamente, que el terrorismo es una táctica ineficaz con objetivos inalcanzables y excepcionales. De hecho, el terrorismo puede ser eficaz de diversas maneras –lo que los académicos o los responsables políticos suelen pasar por alto– y todas ellas son importantes para comprender las intenciones y el impacto de los grupos que lo utilizan, incluido EI.

El terrorismo puede ser eficaz de diversas maneras –lo que los académicos o los responsables políticos suelen pasar por alto– y todas ellas son importantes para comprender las intenciones y el impacto de los grupos que lo utilizan.

En determinadas condiciones, el terrorismo puede fortalecer o debilitar a las organizaciones que lo practican –como ocurrió con el Ejército Republicano Irlandés (IRA, por sus siglas en inglés) o las Brigadas Rojas italianas–; puede llevar a la destrucción o a la difusión de ideas –como

sucedió con los ataques a la película «The Interview» de Sony y contra la revista *Charlie Hebdo*–; y también provocar flujos de población disruptivos que pueden suponer una reformulación de estados y sociedades –es el caso de Al Qaeda en Irak y las milicias chiíes en Bagdad–. Más aún, incluso las organizaciones terroristas más terribles han cosechado éxitos –recordemos el 11-S–, y también se han producido fracasos de índole táctica –como los casos de los terroristas con explosivos en su calzado y ropa interior¹–. Dichos éxitos y fracasos provocan unos resultados organizativos y estratégicos que merecen una explicación por sí mismos. Dado que los observadores tratan de anticipar si los atentados terroristas de EI y otras organizaciones conseguirán logros (y cómo ello se puede evitar), debería ser fundamental considerar y examinar dichos resultados –no sea que los árboles impidan a los responsables políticos ver el bosque–.

Así, este artículo ofrece un marco analítico multinivel a fin de examinar la eficacia del terrorismo que incluye los tres tipos de eficacia que forman parte explícita de su definición: el uso de la violencia y la generación de miedo

1. A este respecto, véase: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-17065130>

(táctica) por parte de una organización que trata de sobrevivir y fortalecerse (organizativa) para fines políticos (estratégica)². El análisis muestra las condiciones clave en las que el terrorismo puede eliminar o difundir ideas, polarizar sociedades, fortalecer o destruir organizaciones e infundir miedo en las personas, así como aquellas situaciones en las que los logros alcanzados en un área complementan o contradicen los éxitos conseguidos en otra. El artículo se divide en cuatro secciones: en la primera se analiza el engañoso debate actual sobre la eficacia del terrorismo y se demuestra que, aunque poco reconocido, existe cierto consenso en el mundo académico de que el terrorismo por regla general no consigue alcanzar ciertos tipos de objetivos estratégicos; en la segunda se describe el marco analítico multinivel a fin de examinar la eficacia política del terrorismo; en la tercera se presenta una variación empírica en la efectividad táctica, organizativa y estratégica del terrorismo y se ofrecen unas primeras explicaciones; y, a modo de conclusión, en la última sección se exponen algunas implicaciones y una propuesta para el avance en materia de investigación y el desarrollo de políticas.

¿Es eficaz el terrorismo? Por qué es limitado y engañoso el «debate» existente

Los observadores que se sumergen en la creciente literatura sobre la eficacia política del terrorismo no pueden evitar sorprenderse por el tono estridente y los argumentos aparentemente irreconciliables de los más importantes estudios desarrollados hasta la fecha. Poco después de los atentados del 11-S, y tras la publicación del libro titulado *Why Terrorism Works* de Alan Dershowitz (2002), Robert Pape (2003: 350) expresó un argumento cada vez más destacado en este campo de estudio: «el motivo principal por el que crece el terrorismo suicida es que los terroristas han aprendido que este es eficaz». Ehud Sprinzak (2000), David Lake (2002), Andrew Kydd y Barbara Walter (2006), así como Jakana Thomas (2014), entre otros, han apoyado la idea de Pape de que el terrorismo es eficaz, apuntando a la reacción desproporcionada de los gobier-

2. Se define aquí terrorismo como el uso de la violencia –o amenaza del uso de la misma– por un agente no estatal contra individuos no combatientes para inspirar miedo o alarma y lograr así unos fines políticos más allá del objetivo inmediato.

nos y a la imposición de costes inaceptables por parte de los terroristas como causas de la eficacia política de esta táctica. Por su parte, Max Abrahms (2006) respondió a esta rama de la academia –cada vez más numerosa– con un estudio titulado «*Why Terrorism Does Not Work*» (Por qué no es eficaz el terrorismo), el cual apoya la postura que predominaba antes del 11-S, resumida por Thomas Schelling (1991: 21) y Martha Crenshaw (1987: 15) de la siguiente manera, respectivamente: «el terrorismo ha destacado por ser una vía infructuosa para conseguir cualquier cosa» y «pocas organizaciones [terroristas] consiguen realmente alcanzar los objetivos ideológicos a largo plazo que afirman perseguir, por lo que se debe llegar a la conclusión de que el terrorismo es objetivamente un fracaso». Estos académicos han ido consiguiendo nuevos apoyos en estudios posteriores –sobre la falta de eficacia del terrorismo– desarrollados por Stathis Kalyvas (2004), Audrey Kurth Cronin (2009), Seth Jones y Martin Libicki (2008), y Page Fortna (2015).

Aunque el debate sobre la eficacia del terrorismo parece ser a priori de carácter empírico, en realidad se trata de una controversia de carácter metodológico. Cuando se aplica un umbral común para la eficacia del terrorismo al mismo grupo de casos, el debate o la controversia desaparecen.

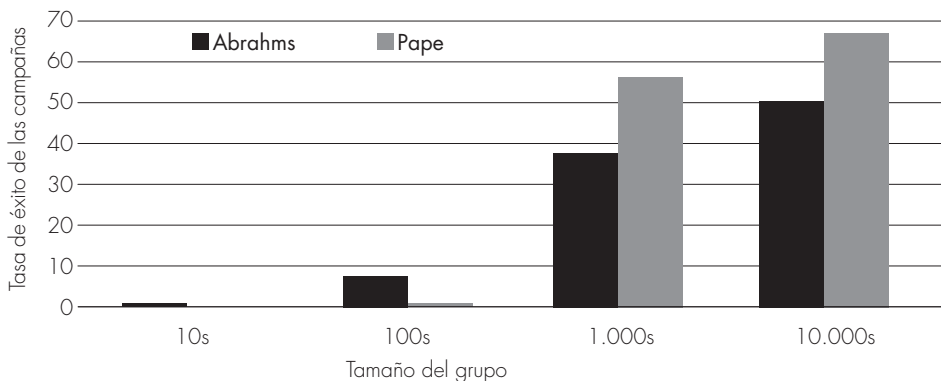
En los trabajos acerca de la eficacia del terrorismo, Robert Pape y Max Abrahms son dos de los autores más citados, pero sus destacados estudios también constituyen un excelente ejemplo del «debate que no es», lo que no deja de ser representativo del amplio contexto del campo de estudio. Ambos autores

seguramente mantienen las posturas más contradictorias en esta área de conocimiento: mientras que el primero afirma que el terrorismo «es eficaz» el 50% de las veces, el segundo sostiene que «no es eficaz» porque solo tiene éxito en el 7% de los casos. Estas conclusiones diametralmente opuestas suponen una dura prueba para toda búsqueda de consenso, e incluso propician un debate que oscurece el acuerdo real sobre el registro histórico de casos y la existencia no reconocida de variables explicativas compartidas. Pero un examen más detallado muestra que la distancia entre ambas posturas desaparece cuando se tienen en cuenta las diferencias entre sus formas de medir la eficacia y la selección de casos. En primer lugar, y ante todo, Pape y Abrahms no están en desacuerdo con respecto a los logros alcanzados por el terrorismo (o los que no ha conseguido alcanzar) en ninguno de los casos estudiados por ambos –Hamás, Hezbolá, los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés) y el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK, por sus siglas en kurdo)–, y ello teniendo en cuenta que esto forma parte de la esencia de la eficacia del terrorismo. En cambio, sí difieren en los logros que califican como «éxito» y los que no. El uso de puntos de referencia distintos –el statu

quo anterior al terrorismo para Pape y el objetivo último para Abrahms— contribuye a la disparidad en sus conclusiones. Por ejemplo, una campaña terrorista que forzase la liberación de un prisionero podría considerarse como un éxito para Pape por ser una nueva concesión (como las campañas de Hamas y el PKK), no obstante, no supondría éxito alguno para Abrahms porque no conduciría a un avance significativo hacia el objetivo del grupo de conseguir un nuevo Estado.

En segundo lugar, las distintas estrategias utilizadas en la selección de casos de estudio explican otra buena parte de las discrepancias en las conclusiones a las que llegan los dos autores. Mientras que Pape pretende estudiar todas las campañas de terrorismo suicida, Abrahms se centra en las campañas de todos los grupos que aparecen en la lista de organizaciones terroristas extranjeras del Departamento de Estado de Estados Unidos. Los casos adicionales incluidos en el estudio de Abrahms y que no figuran en el de Pape —como las campañas del Ejército Republicano Irlandés Auténtico (Real IRA, por sus siglas en inglés), la Organización Abu Nidal palestina (ANO, por sus siglas en inglés) y el grupo griego *Revolutionary Nucléi*— contribuyen a la caída de la tasa de éxito en el análisis de Abrahms. Esto ocurre porque los grupos pequeños y débiles fracasan más frecuentemente que los grupos y movimientos más fuertes y de mayor tamaño, tal y como sugieren Krause (2013a), Chenoweth y Stephan (2011) y las propias conclusiones de Pape y Abrahms (véase la figura 1).

Figura 1. Relación entre la fortaleza del grupo y el éxito estratégico según Pape y Abrahms*



* Estas mediciones representan el máximo número de integrantes de los grupos.
Fuente: Elaboración propia según datos de Pape (2003) y Abrahms (2006).

Por lo tanto, aunque el debate sobre la eficacia del terrorismo parece ser a priori de carácter empírico, en realidad se trata de una controversia de carácter metodológico. Cuando se aplica un umbral común para la eficacia del terrorismo al mismo grupo de casos, el debate o la controversia desaparecen. Por ejemplo, en los estudios más recientes de Thomas (2014) y Fortna (2015), ambos autores llegan a conclusiones opuestas pese a proclamar avances metodológicos similares respecto a trabajos anteriores: incluyen a grupos que no cometen actos de terrorismo, controlan las variables que podrían llevar a confusión y disponen de mejores datos a escala micro. Pero Fortna se centra en un tipo de eficacia estratégica (la victoria en guerras civiles), mientras que Thomas se enfoca en otro tipo (la negociación con el Estado). El «debate que no es» también existe en trabajos sobre la eficacia de la insurgencia, ya que estudios aparentemente opuestos como los de Timothy Wickham-Crowley (1992), Jason Lyall e Isaiah Wilson (2009), Ben Connable y Martin Libicki (2010), así como Chenoweth y Stephan (2011), presentan porcentajes de éxito comparables si la selección de casos y la definición de eficacia se estandarizan (Krause, 2013b). En este sentido, cabría destacar una buena y una mala noticia: la buena es que los investigadores de ambos lados del «debate» existente están de acuerdo en que el terrorismo fracasa con mayor frecuencia en la consecución de ciertos tipos de objetivos estratégicos —como, por ejemplo, conseguir un nuevo Estado o expulsar a una fuerza de ocupación extranjera—, aunque siguen existiendo diferencias que deberían argumentarse. La mala noticia es que, en primer lugar, los investigadores deberían identificar con mayor claridad las fuentes reales y exactas, así como el alcance de sus discusiones, para facilitar un avance acumulativo; en segundo lugar, si bien empíricamente existe un consenso no reconocido donde a priori parecería existir un desacuerdo, a nivel conceptual aún existe un limitado consenso que necesita más debate y diversidad de puntos de vista. El hecho de que los investigadores, por regla general, subestimen la mayoría de los objetivos a la hora de evaluar la eficacia del terrorismo, implica que todavía no sabemos lo suficiente acerca de cuándo es eficaz el terrorismo.

Objetivos estratégicos, organizativos y tácticos: un nuevo marco para la eficacia

¿Tuvieron éxito los atentados del 11-S? La mayoría de los estudios indicados anteriormente podrían afirmar que no, ya que ni Estados Unidos se retiró de Oriente Medio ni Al Qaeda consiguió establecer un Estado islámico. No obstante, ¿qué sucede con el impacto del 11-S en la importancia y resistencia de Al Qaeda como

organización? ¿Qué se puede decir de su impacto sobre la difusión de la yihad y su interpretación extremista del islam? ¿Qué ocurre con los efectos económicos en aerolíneas y compañías de seguros, además de los efectos emocionales en el miedo y en las decisiones de cada individuo para volar o viajar? Y qué decir del ataque en sí mismo, ¿no fue el más letal y sofisticado en términos tácticos de la historia? ¿No podrían algunos efectos, que otros podrían definir como «fracasos» –como el aumento de la presencia estadounidense en Oriente Medio–, conllevar en realidad éxitos para Al Qaeda? Antes de poder dar alguna respuesta a estas preguntas, es necesario establecer un marco sistemático para organizar este amplio grupo de objetivos.

Partimos de la base de que el terrorismo es eficaz en la medida en que consigue los objetivos para los cuales fue pensado. En este sentido, por ejemplo, los atentados del 11-S contribuyeron al debilitamiento y, por último, a la desaparición de los Tigres Tамиles (LTTE), al agotarse el apoyo económico y popular hacia esta organización, sobre todo por parte de la diáspora. No obstante, este hecho fue parte del *impacto* de los atentados, pero no de su *eficacia*, ya que este no era uno de sus resultados previstos por los atacantes de Al Qaeda. Por consiguiente, los estudios sobre eficacia deben, en primer lugar, identificar las causas y efectos clave de la violencia desde la perspectiva de los que hacen uso de la misma. Estas causas, efectos y percepciones pueden encontrarse dentro de tres niveles de análisis relacionados (táctico, organizativo y estratégico), que se corresponden con distintas unidades de análisis: gobiernos y sociedades, organizaciones e individuos, respectivamente (véase tabla 1) (Krause, 2013b).

Los estudios sobre eficacia deben identificar las causas, los efectos y las percepciones de la violencia; estos pueden encontrarse dentro de tres niveles de análisis relacionados (estratégico, organizativo y táctico), que se corresponden con distintas unidades de análisis: gobiernos y sociedades, organizaciones e individuos, respectivamente.

- *Nivel estratégico*: La eficacia estratégica tiene que ver con el impacto del terrorismo en el carácter y las políticas de un Estado y de la sociedad. Los grupos terroristas cometen atentados para obligar a los gobiernos a retirar sus tropas y a los individuos a abandonar sus hogares, a menudo con el objetivo de crear el escenario para el establecimiento de nuevos estados y/o regímenes en el territorio que controlan. El terrorismo también se emplea para difundir o eliminar ideas políticas o religiosas en la sociedad, como por ejemplo el comunismo, la educación de las niñas y la difusión de ciertos tipos de religiones. En parte porque se centra en unidades de análisis más complejas y de mayor tamaño –los estados y sociedades–, la eficacia estratégica a menudo requiere de una valoración a largo plazo, con

mediciones que abarquen años o incluso décadas. El Irgún (Organización Militar Nacional en la Tierra de Israel) perpetró atentados terroristas en la década de 1930 y 1940, durante el Mandato británico de Palestina, como parte de una campaña estratégicamente exitosa para el establecimiento de un Estado israelí independiente; mientras que la campaña terrorista de Narodnaya Volya para sustituir a la autocracia rusa por una democracia socialista en el período comprendido entre 1879 y 1883 supuso un claro fracaso estratégico (Hoffman, 2006).

- *Nivel organizativo*: Si los ataques terroristas e insurgentes se llevaran a cabo por parte de individuos sin organizar que persiguieran, de manera egoísta, un bien (estratégico) común, la eficacia y los objetivos organizativos serían inexistentes. No obstante, la historia ha demostrado todo lo contrario, esto es, que la mayoría de los atentados terroristas y casi todas las campañas han sido iniciados por organizaciones que persiguen intereses propios. El objetivo fundamental de toda organización política –ya sea violenta o pacífica, estatal o no estatal– es potenciar al máximo su fuerza y asegurar su supervivencia. Un grupo lanza ataques precisamente para aumentar o mantener su perfil como organización con voluntad y capacidad para luchar, lista para hacer sacrificios e infligir daños al enemigo. Además, el uso de la violencia política puede contribuir a movilizar financiación, conseguir adeptos y apoyo popular para la organización, así como a superar a otros grupos armados en la lucha por el liderazgo. En este sentido, los grupos armados pueden incluso atacar de forma directa a organizaciones rivales a fin de debilitarlas y mejorar su posición en la jerarquía de grupos terroristas. El asesinato en 1970 por parte del Frente de Liberación de Quebec de un ministro de esta región canadiense conllevó la pérdida de apoyos a este grupo, lo que constituyó un error a nivel organizativo. Sin embargo, en el caso de los atentados de los Tigres Tamiles (LTTE) contra el Gobierno de Sri Lanka y las facciones tamiles rivales, perpetrados en la década de los ochenta, contribuyeron a que estos se convirtieran en la organización hegemónica del movimiento nacionalista tamil hasta 2009, lo que supuso un indudable éxito a nivel organizativo³.

3. Algunos resultados son representativos tanto de logros estratégicos como de logros organizativos. Por ejemplo, el acceso de un grupo al Gobierno, tras presentarse a unas elecciones, es un hecho que puede reflejar tanto el aumento de poder del grupo como un cambio en la política del Gobierno para legalizar dicho grupo.

Tabla 1. Marco de eficacia del terrorismo en los tres niveles de análisis

	Estratégico	Organizativo	Táctico
Unidad de análisis	Gobierno y sociedad	Organización	Individuo
La eficacia implica...	Cambiar las políticas del Estado y la naturaleza de la sociedad	Aumentar la fortaleza de la organización	Equiparar los costes deseados con los objetivos deseados
Objetivos principales	<ul style="list-style-type: none"> - Poner fin a una ocupación militar - Fundar un nuevo Estado - Polarizar la sociedad - Difundir o eliminar una idea 	<ul style="list-style-type: none"> - Supervivencia de la organización - Ganar adeptos, fondos, apoyos, poder - Debilitar a grupos rivales 	<ul style="list-style-type: none"> - Matar civiles - Imponer costes - Infundir miedo

Fuente: Krause (2013b).

- *Nivel táctico:* La eficacia táctica del terrorismo se refiere a la capacidad de llevar a cabo un atentado con el tipo e intensidad de violencia, la ubicación, el objetivo y el momento deseados. Cuando se está capacitado para llevar a cabo estas tareas, el atentado terrorista puede dar como resultado la matanza de civiles, la imposición de costes económicos y la propagación de la cultura del miedo. Por ejemplo, el atentado perpetrado en 2010 por Faisal Shahzad en Times Square, en la ciudad de Nueva York, supuso un error táctico, ya que la bomba no explotó y nadie sufrió daños; mientras que el atentado de la maratón de Boston de 2013 fue un caso representativo de éxito táctico por la capacidad técnica que tuvieron los hermanos Tsarnaev de fabricar bombas y detonarlas contra su objetivo. La eficacia táctica del terrorismo se centra, así, en los individuos, que constituyen los objetivos directos e indirectos del ataque. Por regla general se puede medir rápidamente, aunque los efectos sobre el miedo y el comportamiento de los individuos pueden tardar más en desarrollarse y/o disiparse.

¿Para qué nos sirve este marco analítico a tres niveles?

En primer lugar, esta tipología contribuye a proporcionar respuestas más precisas y sistemáticas a las preguntas que figuran al comienzo de esta sección. El 11-S supuso un éxito táctico total (tuvo un coste humano y económico nunca visto en la historia de los atentados) y un éxito organizativo moderado (contribuyó a que Al Qaeda pasara a ser el centro del movimiento yihadista y uno de los grupos terroristas históricamente más longevos); pero constituyó un fracaso

estratégico en términos de gobiernos (Estados Unidos no abandonó Oriente Medio ni el grupo pudo establecer un nuevo Estado islámico), aunque tuvo un limitado éxito estratégico en cuanto a repercusión social (el número de yihadistas salafistas experimentó su mayor tasa de crecimiento desde 1988 en el período comprendido entre 2001 y 2002 [Jones, 2014: 27]).

En segundo lugar, este marco multinivel nos ayuda a organizar el complicado debate existente sobre la eficacia del terrorismo, así como a identificar lagunas en el análisis. Algunas de estas deficiencias son evidentes, como la relativa falta de análisis sobre la eficacia táctica y organizativa del terrorismo, ya que la gran mayoría de estudios realizados en los últimos años se han centrado en la eficacia estratégica. Asimismo, el marco revela objetivos estratégicos relativos a los efectos en la sociedad que habían sido ignorados hasta este momento. Esto resulta importante porque, por ejemplo, mientras el antiguo grupo terrorista más mortífero (Al Qaeda) establecía como prioridad el «enemigo lejano» y la ocupación extranjera, el nuevo grupo terrorista más letal (EI) tiene como prioridad el «enemigo cercano» y la reformulación de la sociedad.

En tercer lugar, el marco analítico propuesto contribuye al estudio sistemático de las prioridades y percepciones de los actores implicados, demostrando cómo difieren de la idea de eficacia que manejan la mayoría de los investigadores. El terrorismo es por definición un acto político y, sin embargo, la mayoría de las valoraciones relacionadas con su eficacia no reconocen a los grupos terroristas como partes implicadas en el juego político (Crenshaw, 1985). Respecto a este punto, cabe subrayar que el análisis de estas organizaciones como entidades políticas representativas no significa el hecho de otorgarles legitimidad —que ya pierden por sus indiscriminados asesinatos de civiles—; pero ello es necesario para comprender sus motivaciones y eficacia. Aunque los políticos hagan campaña electoral declarando lo que les gustaría hacer en materia fiscal y sanitaria, no por ello los académicos dejan de asumir —con toda la razón— que aquellos se preocupan principalmente de conseguir un cargo y mantenerlo (Mesquita *et al.*, 2003). Si se analizan solo los logros relativos a los objetivos estratégicos proclamados públicamente, esto implicaría dejar de lado el objetivo que más anhelan los candidatos y organizaciones políticas que emplean el terrorismo, esto es, el poder. Por lo tanto, hacen falta más estudios que expliquen las variaciones en la eficacia organizativa para entender el terrorismo y su impacto desde la perspectiva de aquellos que hacen uso del mismo.

Una vez tenemos un marco que sirve como base para analizar la eficacia del terrorismo, lo siguiente que deseamos saber es: ¿cuándo y por qué el terrorismo consigue cada tipo de objetivo? Este artículo combina el análisis de casos recientes y de literatura relevante para presentar unas primeras ideas al respecto.

Cómo y cuándo es eficaz el terrorismo: casos y condiciones

Formular la pregunta de si «es eficaz el terrorismo» o tratar de responderla sin especificar los objetivos o las condiciones en los que se produce no arroja luz, sino que genera más confusión. Existe una considerable variación respecto a la eficacia del terrorismo, y dicha variación –junto con los factores que la generan– no se distribuye de forma uniforme entre los tipos de objetivos. Además, las organizaciones persiguen de forma simultánea tanto objetivos organizativos como tácticos y estratégicos, lo que implica que las condiciones para un tipo de eficacia incluyen la eficacia en el resto. La mayoría de los investigadores consideran casi de forma intuitiva que el éxito táctico de explosionar una bomba contra su objetivo hace que la probabilidad de que la organización atacante gane fuerza sea mayor, y una organización más fuerte tiene más posibilidades de obligar a un Gobierno a cambiar su política. Sin embargo, las flechas siguen muchas direcciones: forzar la retirada de fuerzas extranjeras hace que sea más probable que una organización adquiera más poder por el hecho de eliminar un rival represor, y una organización más fuerte tiene más posibilidades de llevar a cabo ataques eficaces y sofisticados a nivel táctico. A continuación, se analizan casos históricos recientes, así como literatura académica relevante, a fin de ofrecer explicaciones sobre la variación en la eficacia del terrorismo a través de distintos tipos de objetivos.

Formular la pregunta de si «es eficaz el terrorismo» o tratar de responderla sin especificar los objetivos o las condiciones en los que se produce no arroja luz, sino que genera más confusión. Existe una considerable variación respecto a la eficacia del terrorismo, que no se distribuye de forma uniforme entre los tipos de objetivos.

Eficacia estratégica: control del territorio, eliminación y difusión de ideas, polarización de la sociedad

Las investigaciones existentes sugieren que el terrorismo, por lo general, fracasa en el intento de acabar con ocupaciones militares, ganar guerras y establecer nuevos estados debido al carácter indiscriminado de su violencia, la cual genera reacciones en contra y conduce a la percepción errónea (o no) de que los terroristas son extremistas irreconciliables (Kalyvas, 2004; Abrahms, 2006; Fortna, 2015). Sin embargo, es frecuente la ausencia de dos objetivos estratégicos en los estudios sobre la eficacia del terrorismo: la eliminación o difusión de ideas y la polarización de la sociedad.

Cómo el terrorismo puede eliminar o difundir una idea

Pocos temas tienen más importancia en la narrativa relacionada con el terrorismo que las libertades civiles y la ideología; sin embargo, sabemos más bien poco sobre el impacto que tiene el terrorismo en la eliminación o difusión de ideas. Esto se da pese a que un gran número de atentados importantes han tenido las ideas como principal objetivo. Por ejemplo, Sony suspendió temporalmente la exhibición de «The Interview»⁴ tras sufrir un ciberataque en sus servidores y por las amenazas de atentados en los cines que exhibieran la película, en la cual se ridiculizaba al líder norcoreano Kim Jong Un y se representaba su asesinato⁵. El filme no solo fue visto por menos público del previsto –si se compara con películas similares protagonizadas por los mismos actores–, sino que además el ataque obligó a otros estudios a cancelar películas con temáticas relacionadas con Corea del Norte (como, por ejemplo, «Pyongyang» de Steve Carell), debido a las repercusiones y el aumento de los riesgos (Sargent, 2014; Fleming, 2014; Pomerantz, 2014). Por su parte, el ataque a la revista satírica *Charlie Hebdo* el 7 de enero de 2015, que acabó con la vida de 12 personas, supuso una admisión implícita de que las amenazas previas no habían conseguido obligar al semanario a dejar de publicar caricaturas de Mahoma y de parodiar el islam. Este atentado dio nueva vida a la publicación y a sus ideas, al hacer que aumentase su tirada de 50.000 a más de 2,5 millones de ejemplares (llegando a un pico de 8 millones en el primer número publicado tras el atentado) y creciera de forma espectacular el número de suscripciones, de 8.000 a cerca de 200.000 un mes después del atentado (Chrisafis, 2015).

¿Qué explica esta diferencia de resultados? En el primer ejemplo, el terrorismo sirvió para eliminar ideas (Sony), mientras que en el segundo (*Charlie Hebdo*), este contribuyó a su difusión. Un factor clave explicativo serían los valores de los actores objetivo. Si Sony es una empresa que se preocupa principalmente de su balance financiero, *Charlie Hebdo*, por el contrario, es una publicación cuya dirección atiende más a las ideas en sí mismas que a los beneficios. Por consiguiente, no es sorprendente que la presencia de amenazas poco concretas pero violentas, una caída del 7% en el precio de las acciones, así como el fracaso en la obtención de beneficios con «The Interview» fueran razones suficientes para

4. Evan Goldberg y Seth Rogen (directores). «The Interview». Película, 1hr. 52min., Sony-Columbia, 2014.

5. Sigue sin aclararse si el grupo que lanzó las amenazas y el ataque –los llamados «Guardianes de la Paz»– estaba formado por no afiliados, financiados por Corea del Norte, o si de hecho formaban parte del propio Gobierno de dicho país (Zetter, 2015).

que Sony y otros estudios dieran marcha atrás con el proyecto; mientras que, en el segundo caso, el asesinato de nueve empleados de *Charlie Hebdo* no fue un motivo suficiente para disuadir a la publicación de seguir publicando.

En efecto, la respuesta de gobiernos e individuos a cada incidente es muy aleccionadora con respecto a la importancia de los valores y del riesgo percibido. El presidente Barack Obama dijo que la reacción de Sony había sido un «error» (Dwyer y Bruce, 2014). No obstante, esta reacción podría haber sido preocupante para un Gobierno centrado en la estabilidad y la seguridad, pero no para una corporación que rehúye los riesgos y se preocupa principalmente por los beneficios. En ambos ejemplos, el apoyo por parte de la ciudadanía surgió en torno al concepto de libertad de expresión, lo que impulsó así la venta de entradas y el alquiler de «The Interview», en un caso, y el aumento de las suscripciones a *Charlie Hebdo*, en el otro. Otros actores, que percibieron el riesgo de que se produjeran nuevos atentados en el futuro, dieron marcha atrás; tal es el caso del diario danés *Jyllands-Posten*, que tomó la decisión tajante de no publicar las caricaturas de *Charlie Hebdo* tras el atentado de 2015. De su decisión se ha dicho que «es una muestra de que la violencia es eficaz» (Jensen, 2015). Pero este periódico ya se había impuesto una autocensura durante años tras las protestas y amenazas de muerte generadas por sus propias caricaturas en todo el mundo. De todas formas, la compra de vídeos a la carta y la suscripción a una publicación periódica —en el seno de la comodidad del hogar— es una respuesta al terrorismo con un riesgo extremadamente bajo, sobre todo cuando las amenazas dirigidas a eventos como la proyección de «The Interview» son inciertas y poco precisas. Pero cuando los terroristas amenazan seriamente a la ciudadanía a gran escala, en este caso sí que pueden ser capaces de reformular estados y sociedades, independientemente de que los gobiernos cedan o no.

Cómo el terrorismo puede polarizar y remodelar las sociedades

Para los que pudieran sugerir que la sátira política o la libertad de expresión son ideas demasiado abstractas, no hay nada más concreto que sufrir la violación de una hermana o la ejecución de los padres como parte de una campaña de limpieza étnica y control social. Estos actos terroristas pocas veces llegan a formar parte de las bases de datos o del análisis sobre el tema, pese al hecho de que dicha violencia es la definición misma de infundir miedo en una población civil con fines políticos (United Nations Security Council, 2015). La insurgencia en Irak —previa a la aparición de EI— es emblemática del modo en que el terrorismo puede tener unos efectos mucho más significativos que la retirada de tropas extranjeras. En 2003, Bagdad era una ciudad étnicamente diversa y se

caracterizaba por los barrios mixtos suníes y chiíes. No obstante, tras el derrocamiento del Gobierno de Sadam Husein por parte de Estados Unidos, surgió un vacío de poder y seguridad que propició que ciertos grupos sectarios instigaran una espiral de ataques terroristas que fue en aumento después del atentado con bomba en la mezquita chií de Al Askari en 2006. Dicho ataque sirvió para forzar movimientos de población que convirtieron a Bagdad en un campo de batalla entre focos homogéneos suníes y chiíes en el año 2007 (Izady, 2009). En la actualidad Bagdad es mayoritariamente una ciudad chií, en gran medida como consecuencia de los ataques terroristas perpetrados por milicias chiíes, algunas de las cuales luchan ahora como «aliados» de facto de Estados Unidos contra EI. Esta campaña también fue exitosa en términos organizativos, ya que supuso la consolidación de estas milicias como principales actores políticos y, a su vez, la reformulación del mapa político y demográfico de Irak; lo que ofreció a los chiíes un mayor control de la capital.

Sin embargo, resulta bastante interesante destacar que esta campaña no supuso una derrota total de la facción iraquí de Al Qaeda (AQI) –la cual asumió la dirección de los ataques contra los chiíes–, ni de sus sucesores, la organización EI. Aunque el grupo perdió la oportunidad de controlar Bagdad a corto plazo, sus actos de violencia contribuyeron a polarizar la población de Irak y a abrir una brecha entre los ciudadanos suníes y su Gobierno. La aparición y resistencia como organización de EI se debe, en gran medida, al desencanto de estos ciudadanos con los partidos chiíes que gobiernan en la actualidad en Irak y a que existe un gran número de personas que admiten con reservas que EI puede ofrecerles cierto grado de protección en medio de una brutal guerra civil, sobre todo tras la represión ejercida por el antiguo primer ministro Nouri al-Maliki contra varias tribus suníes que precisamente se alzaron contra AQI, en lugar de ofrecerles un lugar en la mesa de negociación. De hecho, la organización EI ha exportado el plan desarrollado en Bagdad, instigando campañas de limpieza étnica y violencia sexual contra cristianos, yazidíes, kurdos y otras minorías étnicas y religiosas de Siria e Irak (Begikhani, 2014). Ya en junio de 2014, EI había sido capaz de asesinar y secuestrar a miles de personas, además de provocar la huida de más de dos millones de civiles de sus hogares solo en Irak (Amnesty International, 2014). Esta violencia terrorista es la forma que tiene EI de llevar a cabo su «ingeniería demográfica», lo que le permite crear territorios más homogéneos en términos de partidarios (o al menos poblaciones no enemigas sometidas a su intimidación) y en los que es menos probable que se desafíe su autoridad y retorcida ideología (Lischer, 2008). Cuantas más represalias indiscriminadas inspire EI por parte de los gobiernos de Siria e Irak u otras milicias, mayor será la polarización de la población suní y su confianza en EI para buscar protección. Así, aunque dicha violencia no consiga acabar con ocupaciones de fuerzas extranjeras, sí puede

al menos remodelar las sociedades para que sean más favorables a los grupos extremistas.

Por supuesto, este tipo de violencia no siempre da como resultado un éxito estratégico. Algunos estudios ponen como ejemplo a la población judía de Francia, compuesta por la contundente cifra de 500.000 personas, que no abandonará su lugar de residencia pese a que cada vez se producen más atentados contra ellos; o al tiroteo que se produjo en 2015 en Charleston (Carolina del Sur), que no solo no consiguió desatar la guerra racial ni los cambios demográficos deseados por el atacante Dylan Roof, sino que en su lugar provocó la retirada de la bandera confederada del Capitolio de Carolina del Sur.

Condiciones para que el terrorismo sea eficaz a nivel estratégico

Las condiciones para la eficacia estratégica del terrorismo son distintas según los objetivos. El terrorismo indiscriminado puede hacer que la probabilidad de ganar guerras y fundar estados sea menor, pero también puede provocar el aumento de las probabilidades de polarización y cambios demográficos en la sociedad. Con el uso del terrorismo es más fácil difundir una idea que eliminarla (Krause y Evera, 2009). La violencia genera notoriedad e interés por las motivaciones e ideología de los terroristas⁶; no obstante, la violencia diseñada para provocar el silencio rara vez tiene el efecto deseado (Fisher, 2015). La población en general suele aumentar su apoyo incluso a ideas impopulares –como la burla sobre Mahoma–, en base a la libertad de expresión como respuesta a los ataques. Cuando el terrorismo es capaz de eliminar una idea, suele ser porque la violencia centra su objetivo en elementos que prestan más atención a los resultados económicos –como, por ejemplo, las empresas de medios de comunicación–, que a la idea en sí misma. Por supuesto, el hecho de que las ideas no se eliminen fácilmente mediante la violencia contra el adversario también implica que los intentos de Estados Unidos de eliminar las ideas yihadistas descabezando a la organización EI probablemente también fracasarán (Nielsen, 2016).

Puede que la condición más importante para el éxito estratégico sea el éxito previo a nivel organizativo, alcanzado mediante atentados terroristas u otros medios. Es más probable que una organización fuerte y unida con miles de miembros sea capaz de emplear el terrorismo para acabar con una ocupación militar, establecer un nuevo Estado, difundir una idea o cambiar los elementos

6. A modo de ejemplo, el tráfico del sitio web sobre la supremacía blanca <Stormfront.org> llegó a duplicarse en las semanas posteriores al atentado de Dylan Roof.

demográficos, debido a su mayor capacidad. Con independencia de que se analicen grandes cantidades de datos de diferentes países o se realicen comparaciones en profundidad a partir de archivos y entrevistas de campo, las investigaciones recientes no dejan de identificar una y otra vez la importancia de la fortaleza del grupo para el éxito estratégico (Krause, 2013a; Thomas, 2014; Asal *et al.*, 2015). Incluso aquellos que apuntan a la ineficacia general del terrorismo identi-

Puede que la condición más importante para el éxito estratégico sea el éxito previo a nivel organizativo. Incluso aquellos que apuntan a la ineficacia general del terrorismo identifican la fortaleza del grupo como un factor clave del éxito o del fracaso estratégicos.

fican la fortaleza del grupo como un factor clave del éxito (Chenoweth y Stephan, 2011) o del fracaso estratégicos (Cronin, 2009). Esto resulta fundamental porque los grupos deben establecer prioridades entre sus objetivos estratégicos y organizativos, siendo su capacidad para alcanzar estos últimos lo que les dará más

posibilidades de poder perseguir los primeros (Krause, 2013a; Acosta, 2014). De ser ello cierto, ¿cómo y cuándo puede el terrorismo fortalecer a los grupos terroristas? Ese es el tema que se abordará a continuación.

Eficacia organizativa: fortalecimiento de los terroristas mediante nuevos adeptos, financiación y apoyos

La investigación sobre la eficacia organizativa del terrorismo ha sido escasa hasta hace muy poco. Aunque algunos estudios clave ya la identificaron hace décadas como un objetivo importante para los grupos terroristas (Crenshaw, 1991), ha sido solo en los últimos años cuando la academia ha comenzado a identificar formalmente sus mecanismos causales (Cronin, 2009; Jones y Libicki, 2008) y sus condiciones. La eficacia organizativa del terrorismo no difiere tanto por tipo como por grado, es decir: estos grupos, de un mínimo en el que sobresale la supervivencia, progresivamente van aumentando su poder hasta un máximo, en forma de nuevos adeptos, financiación, apoyos y posición política. El terrorismo ha catapultado a numerosas organizaciones hacia el liderazgo de sus movimientos y estados. Por ejemplo, el Ejército Republicano Irlandés Provisional (PIRA, por sus siglas en inglés) comenzó sus actividades como una facción minoritaria disidente del IRA Oficial (OIRA, por sus siglas en inglés) en 1969-1970 y, en opinión de muchos, ganó credibilidad como defensor de la comunidad católica por su violencia más extrema contra las fuerzas de seguridad y civiles en Irlanda del Norte (English, 2012). El PIRA y su brazo político, el Sinn Féin, consiguieron traducir esta violencia en capital político, al eclipsar primero al OIRA en el

liderazgo del ala republicana del movimiento nacionalista irlandés a mediados de la década de los setenta, y superar a continuación a su rival no violento, el Partido Laborista y Socialdemócrata (SDLP, por sus siglas en inglés), en las elecciones celebradas en 2001 en Irlanda del Norte, antes de tratar de convertirse en el mayor partido político de Irlanda en la actualidad.

El caso del IRA y el Sinn Féin no es único, ya que grupos como Hezbolá en el Líbano y el Frente de Liberación Popular de Eritrea también usaron la violencia como trampolín para alcanzar el poder político y reconfigurar sus estados a lo largo del proceso. Asimismo, Eduardo Rey y Alberto Martín (2016) demuestran cómo el terrorismo ha contribuido a que algunos partidos en América Latina hayan asumido el poder en sus respectivos países. En la actualidad, la violencia extrema de El le ha permitido apostar más fuerte que Al Qaeda y atraer más adeptos, por lo que la antigua filial constituye ahora el centro del movimiento yihadista mundial (Malik *et al.*, 2015). Aunque, por supuesto, no existen garantías. Las acciones terroristas también han provocado el declive de grupos como el Frente de Liberación de Quebec, los separatistas Sij en India y las Brigadas Rojas italianas, aparte de otros numerosos grupos que perpetraron un único atentado terrorista antes de pasar al olvido.

Condiciones para que el terrorismo sea eficaz a nivel organizativo

El terrorismo tiene más posibilidades de encontrar apoyos cuando un número significativo de civiles se encuentra desencantado o molesto con el propio Gobierno. El terrorismo puede aumentar esta polarización mediante el incremento de la actividad violenta frente a organizaciones rivales y frente al Estado, cuyas respuestas discriminadas o indiscriminadas juegan un papel significativo a la hora de determinar resultados de tipo organizativo (Bloom, 2004; Mesquita y Dickson, 2007; Piazza, 2015; Phillips, 2015). El Frente de Liberación Nacional (FLN) masacró a 123 personas en Philippeville en 1955, lo que produjo el asesinato por parte de las autoridades francesas de miles de argelinos como represalia. Aunque el coste fue terrible para la sociedad argelina, supuso un éxito organizativo para el FLN, ya que la feroz represión francesa provocó que los simpatizantes del FLN en la zona llegaran a duplicarse hasta alcanzar la cifra de 1.400 combatientes (Horne, 2006: 123). Por ello, las investigaciones que demuestran que los atentados terroristas pueden hacer que la población objetivo vote a partidos de derecha y antiterroristas podrían considerar –quizás con más exactitud– este hecho como un éxito y no como un fracaso organizativo (Berrebi y Klor, 2008). Hamas, por ejemplo, no se beneficia de que los partidos israelíes de izquierda ganen las elecciones;

contrariamente, se beneficia a nivel organizativo del ascenso de los partidos de derecha que emplean el castigo indiscriminado a los palestinos y rechazan las negociaciones. De hecho, este mecanismo constituye una vía eficaz para arruinar las negociaciones de paz, lo cual suele ser uno de los objetivos de organizaciones como Hamas, que no disponen de un sitio en la mesa de negociación. Esta tensión entre eficacia organizativa y estratégica resulta evidente en otros estudios; así, Fortna (2015) destaca que el terrorismo contribuye a que las organizaciones perduren en el tiempo, pero hace que la posibilidad de que ganen guerras civiles sea menor.

Aunque estos grupos suelen preferir los beneficios organizativos a los estratégicos, ciertos tipos de éxito estratégico pueden propiciar el éxito a nivel organizativo, como el hecho de que el control territorial por parte de una organización sea el factor más importante para conseguir negociaciones con un Estado (Asal *et al.*, 2015). Además, el mejor elemento de predicción de un tipo de éxito a nivel organizativo –la supervivencia– parece ser otro tipo de éxito organizativo –la fortaleza del grupo–, independientemente de que se mida como tamaño del grupo, capacidad, redes sociales bien cohesionadas o alianzas (Blomberg *et al.*, 2011; Young y Dugan, 2014; Staniland, 2014; Phillips, 2014).

Eficacia táctica: equiparar los costes deseados con los objetivos deseados

El terrorismo rara vez puede ser eficaz en términos organizativos o estratégicos sin eficacia táctica. De hecho, sin eficacia táctica es incluso cuestionable la idea misma de que un grupo esté haciendo uso del terrorismo. Dado que la definición estándar de terrorismo incluye el uso de la violencia para infundir miedo, puede considerarse que una organización que planea atentados sin poder llevarlos a cabo satisfactoriamente no esté de facto haciendo uso de violencia alguna ni provocando ningún miedo⁷. Ello puede contribuir a explicar los motivos por los que el éxito táctico se da por hecho al inicio de casi todos los estudios sobre la eficacia del terrorismo; no obstante, esto no implica que el éxito táctico sea en sí mismo una constante. Mientras que los atentados del 11-S supusieron un éxito táctico claro para Al Qaeda –pese a que el derribo del

7. Este estudio sostiene que los atentados terroristas –y por lo tanto la evaluación de su eficacia táctica– no empiezan con su concepción, sino más bien en el momento en que uno o varios individuos tratan de emplear la violencia contra personas no combatientes con fines políticos.

vuelo 93 cerca de su objetivo previsto podría suponer un fracaso táctico parcial–, los atentados de Richard Reid –que portaba una bomba en su zapato– y de Umar Farouk Abdulmutallab –que la llevaba en la ropa interior– constituyeron evidentes errores tácticos. ¿Por qué? En el primer caso, los atacantes fueron capaces de infligir altos costes humanos y económicos –al dar en casi todos los blancos directos deseados– e infundir un pánico considerable en el blanco indirecto más amplio, esto es, el pueblo estadounidense; en los dos siguientes, los terroristas no infligieron ningún coste humano y los costes económicos fueron escasos, debido fundamentalmente al mal funcionamiento de las bombas y a la respuesta de los pasajeros de los vuelos, lo que inspiró mucho menos miedo en la población en general.

Sin embargo, en relación con la eficacia táctica, el desafío no consiste simplemente en explicar la variedad de los resultados, sino también en reconocer cuáles de estos resultados suponen un éxito o un fracaso. Parece bastante claro que los resultados mencionados serían codificados como casos de eficacia táctica por organizaciones como Al Qaeda; pero, a su vez, podrían representar lo contrario para Weather Underground, el Frente de Liberación de la Tierra (ELF, por sus siglas en inglés), entre otras organizaciones, que emplean el terrorismo intentando evitar que haya víctimas y se extienda el miedo generalizado entre la población. Para estas organizaciones, los atentados del 11-S serían un fracaso táctico de proporciones inmensas, ya que estas usan la violencia básicamente para llamar la atención, con la esperanza de que el foco pase rápidamente a centrarse en los delitos políticos y medioambientales contra los que tratan de protestar. Es mucho más difícil para grupos como ELF hacer que la atención de los medios y del público en general cambie si el resultado del atentado son cadáveres en los que se centrará dicha atención.

Tal desafío resulta evidente al consultar la base de datos sobre terrorismo más importante que existe en la actualidad, la *Global Terrorism Database* (GTD). En cierto sentido, la GTD parece sobrerrepresentar los éxitos tácticos. Así, es menos probable que incluya atentados que no utilizan un grado considerable de violencia; ya que estos tienen menos posibilidades de ser recogidos por los medios de comunicación que la GTD utiliza como fuente. De hecho, cerca del 90% de los atentados que figuran en esta base de datos son éxitos tácticos según los cálculos de la propia GTD; sin embargo, la mayoría de los atentados que figuran en la GTD no acabaron con la vida de una sola persona (Asal y Rethemeyer, 2008). ¿Significa esto que fueron ineficaces a nivel táctico? Es imposible saberlo simplemente mediante el análisis de los datos, se necesita un conocimiento profundo de los grupos e individuos que perpetraron cada atentado (Mahoney, 2014). El análisis de la eficacia organizativa y estratégica no hace frente a estos desafíos, ya que no existen grupos terroristas que empleen sus ataques para destruir *su propia*

organización o *perder* control territorial a favor de un Estado rival. El tipo de objetivo organizativo o estratégico que se pretende alcanzar puede ser distinto de un grupo a otro, pero el significado de la eficacia dentro de cada uno de estos dos tipos es mucho menos variable que en el caso de los objetivos tácticos.

Éxitos y fracasos tácticos

El terrorismo eficaz a nivel táctico equipara los costes previstos con el objetivo u objetivos previstos, y suscita las emociones previstas en los individuos previstos, aunque dichas previsiones pueden variar de un atentado a otro. Un primer tipo de terrorismo que trata de reducir al mínimo el coste humano, al tiempo que busca captar la atención y cambiar ciertas mentalidades, es el que representan los ataques de «propaganda por el hecho» (*propaganda of the deed*), cuyo objetivo es «hacer que mucha gente preste atención, no que muera mucha gente» (Jenkins, 2006). El segundo tipo busca elevar al máximo el coste humano y coaccionar a grandes audiencias a través del miedo generalizado (Heger *et al.*, 2012). Hay quien sugiere que Al Qaeda ha supuesto un paso del primer al segundo tipo de terrorismo, pero en realidad ambos han existido antes y después del 11-S.

Entre los éxitos tácticos del grupo de izquierdas Weather Underground y de los ecologistas ELF se incluyen un atentado con bomba de los primeros contra una oficina del Departamento Correccional de California y el incendio por parte de los segundos de la Estación de Guardabosques del Servicio Forestal de Oakridge de Estados Unidos; estas acciones consiguieron atraer la atención hacia el asesinato en prisión del activista George Jackson y hacia la tala de árboles centenarios, respectivamente (Asal y Rethemeyer, 2008). Entre los fracasos tácticos se incluyen los incendios provocados por el ELF en el Centro de Horticultura Urbana de la Universidad de Washington y en un vivero de árboles en Oregón; ambos fueron objetivo de dichos ataques por su presunta participación en investigaciones sobre modificación genética. Sin embargo, en realidad, el vivero de árboles no tenía nada que ver con dichas investigaciones y la bomba incendiaria colocada en la universidad destruyó una biblioteca adyacente, además de proyectos relacionados con plantas en peligro de extinción y la recuperación de humedales (Penland *et al.*, 2001). Curiosamente, el mayor fracaso táctico de Weather Underground se produjo la única vez que pretendieron de forma clara asesinar a un gran número de personas; la bomba que tenían preparada detonó antes de lo previsto en el piso de la organización en Nueva York, lo que acabó con la vida de tres de sus miembros. En los casos de fracaso, o bien el grupo impone un coste demasiado elevado o demasiado

escaso, o bien ataca el objetivo equivocado, lo que genera la condena generalizada de su organización y del movimiento.

Pese a que existen numerosas investigaciones sobre terrorismo que se centran en intentos de forzar la retirada de gobiernos foráneos, un importante número de atentados tiene como objetivo la retirada de población extranjera, principalmente turistas (Enders *et al.*, 1992). Los turistas traen dinero y costumbres distintas a una sociedad, por lo que algunos grupos tratan de ahuyentar a los turistas para dañar la reputación del Gobierno y la estabilidad económica. Dos atentados perpetrados en 2015 en Túnez –en el Museo del Bardo y en un complejo turístico de playa– supusieron éxitos tácticos para la organización EI. Estos ataques acabaron con la vida de 21 y 38 personas, respectivamente –en su mayoría turistas–, e inspiraron tal temor que el 40% de las reservas de turistas franceses fueron canceladas tras el primer atentado y el 75% en las dos semanas posteriores al segundo. El turismo constituía el 15% del PIB de Túnez en 2014 y daba empleo a dos millones de tunecinos. Expertos en seguridad regional han afirmado que el turismo «va a desaparecer», mientras que el Gobierno ha ofrecido cálculos conservadores de que la pérdida de ingresos por el turismo ascenderá a un cuarto del total, lo cual podría desestabilizar al incipiente Gobierno democrático y quebrantar su imagen como ejemplo de éxito de la Primavera Árabe (Markey, 2015). En otras latitudes, los atentados –eficaces tácticamente– perpetrados sobre cooperantes extranjeros en Pakistán y profesores y alumnos en Nigeria obligaron a estos a huir, teniendo que abandonar sus proyectos y escuelas (Segun y Muscati, 2014).

Por otro lado, un ejemplo de fracaso táctico sería el atentado de 2015 contra un templo egipcio en Luxor. Los tres terroristas llegaron con la intención de asesinar a turistas, pero uno de ellos fue detenido y los otros dos fueron abatidos fuera del templo por la rápida y valiente respuesta de los civiles y de la policía del lugar, que cargaron contra ellos y consiguieron contenerlos (Hiel, 2015). El atentado no acabó con la vida de ningún turista, no consiguió dañar el templo y, en consecuencia, provocó poco temor en la población objetivo. Ello contrasta claramente con el éxito táctico del atentado perpetrado en 1997 en el mismo templo, en el que murieron 62 personas (entre ellas, 58 turistas extranjeros) y que debilitó de forma significativa el importante sector turístico egipcio durante años.

Condiciones para que el terrorismo sea eficaz tácticamente

Pese a que las organizaciones difieren en los costes, objetivos y reacciones que persiguen, todos los atentados terroristas comparten condiciones comunes de eficacia táctica. En primer lugar, el éxito es más probable cuando los terroris-

tas poseen una mayor capacidad para adquirir y utilizar el armamento elegido (Kenney, 2010). En el caso de Weather Underground, su mortal fallo táctico fue resultado de su inexperiencia, mientras que el hecho de contar con alguien experimentado en la fabricación de bombas en atentados posteriores les reportó importantes logros tácticos (Burrough, 2015). En segundo lugar, el hecho de disponer de más información sobre el objetivo posibilita en mayor medida la eficacia táctica, como lo demuestran los ejemplos de errores tácticos de ELF por falta de información fidedigna. En tercer lugar, la presencia de fuerzas de seguridad en alerta y un público atento hace que la probabilidad de eficacia táctica sea menor, como prueban los ataques frustrados de Luxor en 2015 y los de los terroristas con bombas colocadas en los zapatos y en la ropa interior mencionados al inicio del artículo.

Para las acciones terroristas cuyo objetivo específico es forzar la huida de turistas, la sucesión de atentados es fundamental para el éxito táctico, ya que aumenta la percepción de riesgo (Pizam y Fleischer, 2002). En los casos en que se han capturado rehenes, el asesinato de dichos rehenes hace que la probabilidad de conseguir la eficacia táctica y estratégica sea menor (Sandler y Scott, 1987). Respecto a las organizaciones fuertes, es más probable que dispongan de los recursos y capacidades para ser eficaces a nivel táctico; no obstante, la eficacia táctica no garantiza los logros organizativos. En este sentido, y como ejemplo, la pérdida de apoyo público y la consiguiente represión contra al-Gama'a al-Islamiyya son la muestra de que su atentado en Luxor en 1997 fue un fracaso organizativo tan demoledor como su éxito táctico.

Conclusión: más allá del blanco y negro

La eficacia del terrorismo varía no solo dentro de los niveles de análisis, sino también a través de los mismos. Aunque no existe un estudio integral que compare los índices de eficacia, este artículo sugiere que el terrorismo tiene más probabilidad de éxito táctico que de éxito organizativo, así como de mayor éxito organizativo que estratégico⁸. Esto contribuye a explicar el motivo por el que

8. En uno de los pocos estudios que incluyen análisis de *dos* niveles de eficacia sobre grandes muestras, Todd Sandler y John Scott (1987) pudieron comprobar que los secuestros ejecutados entre 1968 y 1984 tuvieron éxito táctico al conseguir llevar a cabo sus operaciones el 87% de las veces, consiguiendo éxito estratégico solo el 27% de las mismas. Un magnífico ejemplo de estudio de caso en profundidad que analiza la eficacia en los diversos niveles es el trabajo de Crenshaw (1995).

algunas organizaciones siguen usando el terrorismo incluso cuando este parece fracasar a nivel estratégico con tanta frecuencia, aunque el auténtico rompecabezas es por qué los académicos siguen proyectando sus propias prioridades en organizaciones con ideas claramente distintas.

¿Cómo se pueden explicar las distintas tasas de éxito? Al subir en la escala de la eficacia táctica a la organizativa y a la estratégica, los siguientes factores clave por lo general suelen aumentar: a) el número de actores involucrados (y, por tanto, de aquellos con capacidad de veto), b) el grado de interés del objetivo, c) la tolerancia a los riesgos del objetivo y d) la magnitud de la concesión o política deseadas. Cuanto mayor sea el valor de cada una de estas variables, menor será la probabilidad de que el terrorismo sea eficaz. Por este motivo, los intentos de conseguir la independencia –que suponen coaccionar a un gobierno de miles de personas y a una población de millones por un territorio que, probablemente, les importe mucho y por el que estén dispuestos a luchar– tienen menos posibilidades de éxito que aquellos que tienen como objetivo ahuyentar a turistas –que son individuos con poca tolerancia a asumir riesgos en unas vacaciones que pueden disfrutar en otro lugar– (Sonmez *et al.*, 1999).

La eficacia del terrorismo varía no solo dentro de los niveles de análisis, sino también a través de los mismos. Este artículo sugiere que el terrorismo tiene más probabilidad de éxito táctico que de éxito organizativo, así como de mayor éxito organizativo que estratégico.

Todavía queda mucho trabajo por hacer sobre la eficacia del terrorismo. Aunque esperamos que este trabajo culmine en estudios integrales y concluyentes que comparen la eficacia entre todos los niveles y tipos de objetivos, dichos estudios exigen en primer lugar unos sólidos fundamentos teóricos. Primero, se deben establecer mejores conexiones con otros campos de estudio para aprender de sus conocimientos existentes. La eficacia a nivel organizativo es básicamente lo que los sociólogos llaman movilización, mientras que la eficacia táctica tiene que ver con el campo cada vez mayor de la seguridad humana; a pesar de ello, ¿cuántos estudios relacionados con la eficacia del terrorismo aprovechan esas fuentes de conocimiento? Segundo, es necesario un esfuerzo con una doble vertiente para, por un lado, reunir los datos –en su mayoría no disponibles– sobre los resultados tácticos, organizativos y estratégicos y, por otro, llevar a cabo análisis a nivel micro de las motivaciones y capacidades de las organizaciones. Sin ambos productos no se puede ni saber qué es la eficacia en el caso de atentados terroristas ni explicar sus variaciones en el tiempo y el espacio. Con estos datos y conocimientos a mano, se podrían poner a prueba las hipótesis presentadas en este texto de forma más rigurosa.

Tercero, se necesitan más estudios que analicen la eficacia en varios niveles de análisis para aumentar la comprensión de los mecanismos y resultados. Este artículo resalta potenciales conexiones, pero la gran mayoría de las investigaciones siguen centrándose exclusivamente en un solo tipo de eficacia.

Por último, estas observaciones deben ser utilizadas para modernizar el campo de estudio del terrorismo y relacionarlo con la eficacia del antiterrorismo, que se enfrenta en la actualidad a los mismo problemas de argumentaciones que carecen de matices, así como de conceptos y mecanismos que carecen de especificación (Lyll, 2015). Por ejemplo, los investigadores y legisladores suelen asumir que el antiterrorismo tiene como objetivo reducir los ataques terroristas (táctico), perjudicar a las organizaciones terroristas (organizativo) y evitar que los terroristas obtengan concesiones políticas (estratégico); sin embargo, existe poco debate acerca del modo en que estos objetivos –y las políticas empleadas para conseguirlos– pueden entrar en conflicto entre ellos (Krause, 2008). Para conseguir logros estratégicos, los responsables políticos prefieren un enemigo dividido que malgaste gran parte de sus esfuerzos en luchas internas; pero para conseguir logros tácticos, desean precisamente que suceda justo lo contrario, ya que un enemigo dividido puede perpetrar más atentados terroristas en intentos de los diferentes subgrupos de superarse y luchar internamente. En todo caso, los responsables políticos harían bien en ampliar su propia concepción de la eficacia del terrorismo si de verdad desean reducir su impacto mediante la comprensión de las perspectivas de la mayoría de sus responsables y víctimas.

En resumen, declaraciones como «el terrorismo es eficaz» o «el terrorismo no es eficaz» pueden servir para llenar titulares llamativos, pero oscurecen una realidad con muchos más matices. Los académicos, responsables políticos y el público en general han de asumir estos matices con mayor seriedad si desean comprender y evitar el terrorismo en el futuro.

Referencias bibliográficas

- Abrahms, Max. «Why Terrorism Does Not Work». *International Security*, vol. 31, n.º 2 (2006), p. 42-78.
- Acosta, Benjamin, «Live to Win Another Day: Why Many Militant Organizations Survive Yet Few Succeed». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 37, n.º 2 (2014), p. 135-161.
- Amnesty International. *Ethnic Cleansing on Historic Scale: Islamic State's Systematic Targeting of Minorities in Northern Iraq*, 2014.

- Asal, Victor; Gustafson, Daniel J. y Krause, Peter. «How to Get the State to Talk to You: Why Violent Territorial Conquest is an Organization's Best Hope». Documento de trabajo bajo revision, 2015.
- Asal, Victor y Rethemeyer, R. Karl. «Dilettantes, Ideologues, and the Weak: Terrorists Who Don't Kill». *Conflict Management and Peace Science*, vol. 25, n.º 3 (2008), p. 244-263.
- Begikhani, Nazand. «Sexual Violence as a War Strategy in Iraq». *Your Middle East* (10 de agosto de 2014).
- Berrebi, Claude y Klor, Esteban. «Are Voters Sensitive to Terrorism? Direct Evidence from the Israeli Electorate». *American Political Science Review*, vol. 102, n.º 3 (2008), p. 279-301.
- Blomberg, S. Brock; Gaibullov, Khusrav y Sandler, Todd. «Terrorist Group Survival: Ideology, Tactics, and Base of Operations». *Public Choice*, vol. 149, n.º 3-4 (2011), p. 441-463.
- Bloom, Mia M. «Palestinian Suicide Bombing: Public Support, Market Share, and Outbidding». *Political Science Quarterly*, vol. 119, n.º 1 (2004), p. 61-88.
- Burrough, Bryan. *Days of Rage: America's Radical Underground, the FBI, and the Forgotten Age of Revolutionary Violence*. Nueva York: Penguin Press, 2015.
- Chenoweth, Erica y Stephan, Maria. *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. Nueva York: Columbia University Press, 2011.
- Chrisafis, Angelique. «Charlie Hebdo Staff Ponder Bittersweet New Success after Jihadi Terror Attack». *The Guardian* (24 de febrero de 2015).
- Connable, Ben y Libicki, Martin. *How Insurgencies End*. Santa Monica, CA: RAND, 2010.
- Crenshaw, Martha. «An Organizational Approach to the Analysis of Political Terrorism». *Orbis*, vol. 29, n.º 3 (1985), p. 465-489.
- Crenshaw, Martha. «Theories of Terrorism: Instrumental and Organizational Approaches». *Journal of Strategic Studies*, vol. 10, n.º 4 (1987), p. 13-31.
- Crenshaw, Martha. «How Terrorism Declines». *Terrorism and Political Violence*, vol. 3, n.º 1 (1991), p. 69-87.
- Crenshaw, Martha. «The Effectiveness of Terrorism in the Algerian War», en: Crenshaw, Martha (ed.). *Terrorism in Context*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1995, p. 475-513.
- Cronin, Audrey Kurth. *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- Dershowitz, Alan. *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*. New Haven: Yale University Press, 2002.
- Dwyer, Devin y Bruce, Mary. «Obama Says Sony Made "Mistake" in Canceling "The Interview"». *ABC News* (20 de diciembre de 2014).

- Enders, Walter; Sandler, Todd y Parise, Gerald F. «An Econometric Analysis of the Impact of Terrorism on Tourism». *Kyklos*, vol. 45, n.º 4 (1992), p. 531-554.
- English, Richard. *Armed Struggle: The History of the IRA*. Londres: Pan, 2012 (reimpresión).
- Fisher, Marc. «Lone Wolf Extremists like Dylan Roof are Easy to Develop but Hard to Track». *The Washington Post* (25 de junio de 2015).
- Fleming, Mike. «Gore Verbinski On Cancellation Of North Korea-Based Steve Carell Film». *Deadline* (17 de diciembre de 2014).
- Fortna, Virginia Page. «Do Terrorists Win? Rebels' Use of Terrorism and Civil War Outcomes». *International Organization*, vol. 69, n.º 3 (verano de 2015), p. 519-556.
- Heger, Lindsay; Jung, Danielle y Wong, Wendy H. «Organizing for Resistance: How Group Structure Impacts the Character of Violence». *Terrorism and Political Violence*, vol. 24, n.º 5 (2012), p. 743-768.
- Hiel, Betsy. «Alert Cabbies, Quick-Acting Police Thwart Suicide Attack in Egypt Tourist Center». *TribLIVE.com* (13 de junio de 2015).
- Hoffman, Bruce. *Inside Terrorism*. Nueva York: Columbia University Press, 2006.
- Horne, Alistair. *A Savage War of Peace: Algeria 1954-1962*. Nueva York: NYRB Classics, 2006.
- Izady, Michael (entrevista). «Columbia University Charts Sectarian Cleansing of Baghdad». *Musings on Iraq web site* (19 noviembre 2009) (en línea) <http://musingsoniraq.blogspot.com.es/2009/11/blog-post.html>
- Jenkins, Brian. «The New Age of Terrorism», en: Kamien, David (ed.). *The McGraw-Hill Homeland Security Handbook*. Nueva York: McGraw-Hill, 2006, p. 117-129.
- Jensen, Teis. «Danish Newspaper Says Won't Print Prophet Cartoons». *Reuters* (9 de enero de 2015).
- Jones, Seth. *A Persistent Threat: The Evolution of al Qa'ida and Other Salafi Jihadists*. Santa Monica, CA: RAND, 2014.
- Jones, Seth G. y Libicki, Martin C. *How Terrorist Groups End*. Santa Monica, CA: RAND, 2008.
- Kalyvas, Stathis. «The Paradox of Terrorism in Civil War». *The Journal of Ethics*, vol. 8, n.º 1 (marzo de 2004), p. 97-138.
- Kenney, Michael. «Beyond the Internet: M tis, Techne, and the Limitations of Online Artifacts for Islamist Terrorists». *Terrorism and Political Violence*, vol. 22, n.º 2 (2010), p. 177-197.
- Krause, Peter. «The Last Good Chance: A Reassessment of US Operations at Tora Bora». *Security Studies*, vol. 17, n.º 4 (2008), p. 644-684.

- Krause, Peter. «The Structure of Success: How the Internal Distribution of Power Drives Armed Group Behavior and National Movement Effectiveness». *International Security*, vol. 38, n.º 3 (invierno de 2013a/14), p. 72-117.
- Krause, Peter. «The Political Effectiveness of Non-State Violence: A Two-Level Framework to Transform a Deceptive Debate». *Security Studies*, vol. 22, n.º 2 (junio de 2013b), p. 259-294.
- Krause, Peter y Evera, Stephen Van. «Public Diplomacy: Ideas for the War of Ideas». *Middle East Policy*, vol. 16, n.º 3 (2009), p. 106-134.
- Kydd, Andrew y Walter, Barbara. «The Strategies of Terrorism». *International Security*, vol. 31, n.º 1 (2006), p. 49-80.
- Lake, David. «Rational Extremism: Understanding Terrorism in the Twenty-first Century». *Dialog-IO*, vol. 1 (2002), p. 15-29.
- Lischer, Sarah Kenyon. «Security and Displacement in Iraq: Responding to the Forced Migration Crisis». *International Security*, vol. 33, n.º 2 (otoño de 2008), p. 95-119.
- Lyall, Jason. «Silver Bullet: Why Decapitation Strikes (Don't) Work». *The Washington Post* (19 de junio de 2015).
- Lyall, Jason y Wilson, Isaiah. «Rage Against the Machines: Explaining Outcomes in Counterinsurgency Wars». *International Organization*, vol. 63, n.º 1 (2009), p. 67-106.
- Mahoney, Charles. «Accountability or Anonymity? Audiences, Equifinality, and Claims of Responsibility for Terrorist Attacks», paper en el *APSA 2014 Annual Meeting*, American Political Science Association, septiembre de 2014.
- Malik, Shiv; Younes, Ali; Ackerman, Spencer y Khalili, Mustafa. «How ISIS Crippled al-Qaida». *The Guardian* (10 de junio de 2015).
- Markey, Patrick. «Bullet Holes and Empty Beaches: The Bleak Outlook for Tunisia's Tourism». *Independent* (1 de julio de 2015).
- Mesquita, Ethan Bueno de y Dickson, Eric S. «The Propaganda of the Deed: Terrorism, Counterterrorism, and Mobilization». *American Journal of Political Science*, vol. 51, n.º 2 (abril de 2007), p. 364-381.
- Mesquita, Bruce Bueno de; Smith, Alastair; Siverson, Randolph y Morrow, James. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2003.
- Nielsen, Richard. «Can Ideas be "Killed?" Evidence from Counterterror Targeting of Jihadi Ideologues». 2016 (en línea) <http://www.mit.edu/~rnielsen/decap.pdf>
- Pape, Robert. «The Strategic Logic of Suicide Terrorism». *American Political Science Review*, vol. 97, n.º 3 (2003), p. 343-361.
- Penland, Neal; KOMO and KATU. «Arson Attacks on Research Center, Tree Farm». *ABC News* (22 de mayo de 2001).

- Phillips, Brian J. «Terrorist Group Cooperation and Longevity». *International Studies Quarterly*, vol. 58, n.º 2 (junio de 2014), p. 336-347.
- Phillips, Brian J. «Enemies with Benefits? Violent Rivalry and Terrorist Group Longevity». *Journal of Peace Research*, vol. 52, n.º 1 (2015), p. 62-75.
- Piazza, James A. «Repression and Terrorism: A Cross-National Empirical Analysis of Types of Repression and Domestic Terrorism». *Terrorism and Political Violence* (2015), p. 1-17.
- Pizam, Abraham y Fleischer, Aliza. «Severity versus Frequency of Acts of Terrorism: Which Has a Larger Impact on Tourism Demand?». *Journal of Travel Research*, vol. 40, n.º 3 (2002), p. 337-339.
- Pomerantz, Dorothy. «In Hollywood, Sony Hack's Chilling Effect On Movie Pipeline Is Already Being Felt». *Forbes* (18 de diciembre de 2014).
- Rey Tristán, Eduardo y Martín Álvarez, Alberto. «Violencia y acceso al poder en América Latina: Uruguay y El Salvador». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 112 (2016).
- Rey Tristán, Eduardo y Martín Álvarez, Alberto. «Dossier "Violencia política y movilización revolucionaria en América Latina desde 1959". Introducción». *Naveg@merica*, n.º 9 (2012).
- Sandler, Todd y Scott, John L. «Terrorist Success in Hostage-Taking Incidents: An Empirical Study». *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 31, n.º 1 (1987), p. 35-53.
- Sargent, Jordan. «How the Interview Performed Against Sony's Leaked Internal Projections». *Defamer* (29 de diciembre de 2014).
- Schelling, Thomas. «What Purposes Can "International Terrorism" Serve?», en: Gillespie, Raymond y Morris, Christopher (eds.). *Violence, Terrorism, and Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 18-32.
- Segun, Mausi y Muscati, Samer. «Those Terrible Weeks in Their Camp». *Human Rights Watch*, Report, 27 de octubre de 2014.
- Sonmez, Sevil; Apostolopoulos, Yiorgos y Tarlow, Peter. «Tourism in Crisis: Managing the Effects of Terrorism». *Journal of Travel Research*, vol. 38, n.º 1 (1999), p. 13-18.
- Sprinzak, Ehud. «Rational Fanatics». *Foreign Policy*, n.º 120 (septiembre-octubre 2000) p. 66-73.
- Staniland, Paul. *Networks of Rebellion: Explaining Insurgent Cohesion and Collapse*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.
- Thomas, Jakana. «Rewarding Bad Behavior: How Governments Respond to Terrorism in Civil War». *American Journal of Political Science*, vol. 58, n.º 4 (2014), p. 804-818.
- United Nations Security Council. *Conflict-Related Sexual Violence*. Reporte de la Secretaría General, S/2015/203, 2015.

- Wickham-Crowley, Timothy. *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes Since 1956*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.
- Young, Joseph K. y Dugan, Laura. «Survival of the Fittest: Why Terrorist Groups Endure». *Perspectives on Terrorism*, vol. 8, n.º 2 (2014).
- Zetter, Kim. «Critics Say New Evidence Linking North Korea to the Sony Hack Is Still Flimsy». *Wired* (8 de enero de 2015).

Vol. 35
Nº 3
2015
ISSN: 0716-1417



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

RCP

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA

RICHARD NADEAU, MARÍA CELESTE RATTO
MICHAEL S. LEWIS-BECK, ÉRIC BÉLANGER
FRANÇOIS GÉLINEAU, MATHIEU TURGEON
YANN BASSET

HELICIMARA DE SOUZA TELLES
PEDRO SANTOS MUNDIM

ILKA TREMINIO SÁNCHEZ

OTTO ARGUETA

VÍCTOR M. MIJARES

RAÚL BERNAL MEZA

JUAN ANDRÉS MORAES

ADOLFO GARCÉ

UMUT AYDIN

TOMÁŠ DOŠEK

JUAN PABLO MILANESE

PAULA AHUMADA

ARTÍCULOS

*Rendición de cuentas en las democracias en desarrollo:
El votante latinoamericano*

*¿Voto amarrado? Personalización del voto y trayectorias
electorales de los Senadores en Colombia*

*Movilidad cognitiva y religión: Paradojas del voto a
Marina Silva en las elecciones presidenciales brasileñas
de 2010*

*Llegaron para quedarse... Los procesos de reforma a la
reelección presidencial en América Latina*

*Community Policing in Guatemala:
Continuity in Self-Defence?*

*Realismo neoclásico: ¿El retorno de los estudios
internacionales a la ciencia política?*

*Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones
políticas en conflicto: El caso de Chile y Bolivia*

DEBATES

*Del pluralismo incómodo a la comodidad del pluralismo.
Una respuesta a Adolfo Garcé y Cecilia Rocha sobre el
estado de la ciencia política en Uruguay*

*Hacia un pluralismo inteligente.
Respuesta a Juan Andrés Moraes*

RECENSIONES

Fabrizio de Francesco (2013). *Transnational Policy
Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory
Impact Analysis*. Colchester, UK: ECPR Press, 207 pp.
Katerina Linos (2013). *The Democratic Foundations of
Policy Diffusion: How Health, Family and Employment
Laws Spread Across Countries*. Oxford and New York:
Oxford University Press, 231 pp.

Giraudy, Agustina (2014). *Democrats and Autocrats.
Pathways of Subnational Undemocratic Regime
Continuity within Democratic Countries*. New York:
Oxford University Press, 240 pp.

Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta (eds.)
(2014). *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia
política en los sistemas de partidos multinivel en
América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad
de Salamanca, 386 pp.

Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle (2014). *El
constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y
poder constituyente*. Santiago: LOM Ediciones,
serie republicana, 252 pp.

¿Qué explica la supervivencia de los grupos terroristas? Alianzas y competencia

What explains the survival of terrorist groups? Alliances and competition

Brian J. Phillips

Profesor investigador titular, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México
brian.phillips@cide.edu

Resumen: ¿Por qué algunos grupos terroristas perduran más que otros? ¿Qué nos revela esta longevidad sobre la eficacia de las organizaciones terroristas? Este artículo examina, en primer lugar, por qué la supervivencia organizativa puede considerarse un factor de eficacia organizativa. En segundo lugar, se revisa la literatura sobre la longevidad de los grupos terroristas –incluyendo el examen sistemático de diez estudios cuantitativos sobre este tema. El análisis muestra que unos pocos factores están asociados a la longevidad recurrentemente –entre ellos, el tamaño del grupo y la participación en alianzas de grupos terroristas. En tercer lugar, y dado el interés teórico por las relaciones interorganizativas, se toman en consideración argumentos para explicar por qué las alianzas de grupos terroristas, y también la competencia entre grupos, probablemente contribuyen a la longevidad del grupo. Por último, se ofrecen sugerencias para avanzar en la investigación sobre esta temática.

Palabras clave: grupos terroristas, supervivencia organizativa, alianzas, competencia, longevidad

Abstract: *Why do some terrorist groups last longer than others? What does this longevity tell us about the effectiveness of terrorist organisations? This article first examines why organisational survival can be considered to be an element of organisational effectiveness. Second, the article reviews the recent literature on terrorist group longevity, including a systematic examination of ten quantitative studies on the subject. The analysis shows that certain factors are repeatedly associated with longevity, such as group size and participation in terrorist group alliances. Third, given the theoretical interest in interorganisational relationships, consideration is then given to arguments on the likely reasons terrorist group alliances and intergroup competition contribute to group longevity. Finally, some suggestions are made to move research on this topic forward.*

Key words: *terrorist groups, organisational survival, alliances, competition, longevity*

Algunos grupos terroristas llevan a cabo un solo atentado y luego desaparecen; otros, en cambio, sostienen campañas de terror durante décadas¹. ¿Por qué algunos grupos terroristas perduran mucho más que otros? Un corpus de investigación cada vez mayor ofrece una evaluación empírica en profundidad de esta importante cuestión (Cronin, 2006 y 2009; Daxecker y Hess, 2013; Gaibullov y Sandler, 2014). Sin embargo, han sido pocos los esfuerzos dedicados a consolidar los resultados obtenidos hasta ahora. La longevidad de los grupos terroristas es relevante para el tema de este número monográfico, esto es, la eficacia del terrorismo, pues la durabilidad puede considerarse un componente de la eficacia. Para alcanzar el éxito, los grupos terroristas necesitan, ante todo, sobrevivir. «El objetivo mínimo de cualquier organización es sobrevivir», sostiene Crenshaw (1987) inspirándose en los clásicos de la teoría organizativa (Wilson, 1974). A pesar de la importancia de comprender la longevidad de los grupos terroristas, todavía existe confusión sobre los motivos por los que unos grupos perduran más que otros. Aproximadamente una docena de análisis cuantitativos de muestras de grupos terroristas a escala mundial han intentado comprender la durabilidad de los grupos, tal como relata este trabajo, pero los resultados son dispares. Solo unas pocas variables se han relacionado de forma consistente con la durabilidad del grupo.

Uno de los conjuntos de factores que muestra cierta relación con la longevidad del grupo tiene que ver con su dinámica organizativa; concretamente, con la cooperación y la competencia del grupo terrorista. Según algunos estudios, la cooperación contribuye a la supervivencia del grupo; mientras que otros, por el contrario, sostienen que existe una relación entre la competencia y la supervivencia del grupo. La cooperación y la competencia son conceptos interesantes porque la investigación ha demostrado que, por un lado, las alianzas entre grupos terroristas están relacionadas con la letalidad de los grupos (Asal y Rethemeyer, 2008; Horowitz y Potter, 2014) y, por el otro, que la competencia entre los grupos terroristas contribuye a la innovación y a una violencia más extrema (Bloom, 2004 y 2005; Conrad y Greene, 2015). Ambos tipos de relación entre grupos son bastante comunes entre las organizaciones terroristas. El conflicto en Siria, por ejemplo, nos ofrece una buena muestra: el afiliado local de Al Qaeda, el Frente al-Nusra, coopera con varios grupos terroristas en el país²; esta cooperación ofrece

-
1. El terrorismo es el uso premeditado, o la amenaza de uso, de la violencia por parte de individuos o grupos subnacionales para conseguir un objetivo político o social mediante la intimidación de un público numeroso, más allá de sus víctimas inmediatas (Enders y Sandler, 2012: 4). Los grupos terroristas son organizaciones políticas subnacionales que utilizan el terrorismo (Phillips, 2015b: 231).
 2. El proyecto «Mapping Militant Organizations» detalla bien estas relaciones. Véase el perfil de

ventajas sustanciales al Frente, como el acceso a armas que los países occidentales han entregado a grupos relativamente moderados (Hubbard, 2015) y el poder mayor que ofrecen los atentados conjuntos (Lister, 2015a; The Daily Star, 2014). En todo el mundo, casi la mitad de los grupos terroristas ha cooperado con otros terroristas en algún momento (Phillips, 2014). En relación con la competencia, y siguiendo con el mismo ejemplo, el Frente al-Nusra ha mantenido una rivalidad violenta con Hezbolá y la organización Estado Islámico (EI), entre otros grupos. Tras la ocupación de una ciudad siria por parte de Hezbolá, el Frente al-Nusra respondió con el uso de un coche bomba en Líbano para matar al líder de la organización libanesa (Al Jazeera, 2014). El «ojo por ojo» ha sido frecuente en la rivalidad entre los grupos. Sin embargo, y como en otros contextos, la competencia no parece que destruya ninguno de estos grupos. De hecho, es muy inusual que la rivalidad violenta perjudique seriamente a las organizaciones terroristas; por el contrario, hay evidencias de que las relaciones competitivas pueden generar innovación, nuevas motivaciones y otros beneficios para las organizaciones terroristas implicadas (Bloom, 2004; Phillips, 2015a).

Poner el foco en las relaciones interorganizativas, así como en las consecuencias de la longevidad de los grupos terroristas, es congruente con el interés cada vez mayor de la literatura hacia la dinámica organizativa de la violencia política (Christia, 2012; Bakke *et al.*, 2012; Shapiro, 2013). Asimismo, en los últimos años han aumentado considerablemente los estudios cuantitativos, en base a la investigación previa relevante (Crenshaw, 1985 y 1987) y a la introducción de nuevas fuentes de datos (Jones y Libicki, 2008; Asal y Rethemeyer, 2008). Los estudios organizativos son importantes porque reconocen que los actores no estatales violentos difieren de forma significativa, y su heterogeneidad contribuye precisamente a explicar dicha violencia. Así, en primer lugar, este artículo sostiene que la longevidad del grupo es una forma de eficacia organizativa; en segundo lugar, explora la literatura sobre la longevidad de los grupos terroristas y muestra que los estudios no han encontrado muchos factores relacionados de forma consistente con este resultado; a continuación, en tercer lugar, describe la cooperación entre grupos terroristas y argumenta cómo ello puede fortalecerles; y, en cuarto lugar, explica la competencia entre grupos terroristas, constatando que este tipo de relación –contrariamente a lo que pudiera parecer– puede contribuir a la longevidad del grupo. En este sentido, la competencia alienta a los civiles a tomar partido, ayuda a los grupos terroristas a aprender, proporciona nuevos incentivos a los miembros del grupo y puede arruinar negociaciones

al-Nusra en: <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/493> [Fecha de consulta 20.09.2015].

de paz que hubieran llevado a la desaparición de los grupos. En último lugar, ofrece sugerencias para avanzar en la investigación sobre la longevidad de los grupos terroristas y las relaciones interorganizativas.

La longevidad del grupo como medida de eficacia

La longevidad de un grupo terrorista puede considerarse una dimensión de la *eficacia*. Hay muchas formas de medir la eficacia, pero que el grupo sobreviva y pueda poner una bomba un día más es un indicador del grado de logro. La longevidad, por consiguiente, es un objetivo crucial para las organizaciones terroristas, tal como sugiere la cita incluida al inicio de este artículo: «El objetivo mínimo de cualquier organización es sobrevivir» (Crenshaw, 1987). De forma similar, Krause (2013) sostiene que «el propósito fundamental de cualquier organización política, armada o no, estatal o no, es maximizar su fuerza y asegurar su supervivencia». Conseguir de forma continuada el objetivo de la supervivencia es por lo tanto un logro en sí mismo, especialmente si tenemos en cuenta que muchos grupos terroristas no duran ni siquiera un año (Rapoport, 1992)³. Ante el reto de la longevidad de los grupos terroristas, la supervivencia continua puede considerarse como un cierto grado de eficacia, pues los grupos necesitan seguir existiendo para poder plantearse la consecución de otro tipo de objetivos como el cambio político⁴.

Más allá del ámbito de los estudios sobre terrorismo, otras áreas de investigación consideran la durabilidad como un resultado importante, un objetivo básico para cualquier grupo. Los investigadores sobre estudios organizativos, por ejemplo, analizan con frecuencia la longevidad de los grupos lícitos, como los sindicatos o los fabricantes (Hannan y Freeman, 1988; Wagner, 2013); generalmente, los estu-

-
3. Rapoport sostuvo que el 90% de los grupos terroristas duran menos de un año (1992: 1.067) y Hoffman lo reiteró (2006: 241). Análisis más recientes sugieren que la tasa de *mortalidad* no es tan extrema. Según los datos de Jones y Libicki (2008), el 40% de una muestra de 648 grupos perduraron hasta un año y el 60% restante, más de un año. Las diferencias entre las conclusiones de Rapoport y las de Jones y Libicki son probablemente debidas a la diferencia entre las muestras de grupos terroristas analizadas (Phillips, 2015b). En cualquier caso, una parte sustancial de los grupos terroristas no perduran más de un año, por lo que la supervivencia continuada es un logro.
 4. Independientemente de si es un medio para otros tipos de eficacia, la supervivencia puede convertirse también en un objetivo en sí mismo, en el sentido weberiano (Della Porta, 1995: 84) o por razones psicológicas dentro del grupo (Crenshaw, 1981: 396-397).

dios organizativos asumen la importancia de la longevidad para los grupos (Simon, 1964). Un estudio clásico sobre mortalidad organizativa utiliza *éxito* como sinónimo de *supervivencia* (Baum y Oliver, 1991: 215). Los investigadores sobre movimientos sociales, por su parte, justifican su enfoque en la longevidad de los movimientos por considerar que «es congruente con el énfasis de la literatura organizativa en la supervivencia como objetivo primario de las organizaciones» (Cress y Snow, 1996: 1.096). Si asumimos que la supervivencia es un objetivo primario de las organizaciones, los grupos que sobreviven mientras sus iguales se quedan en el camino están alcanzando cierto grado de éxito, logrando uno de sus objetivos.

Otra de las razones por las que la longevidad puede considerarse una forma de eficacia es que es un indicador del alcance de objetivos organizativos importantes. Esto es especialmente relevante atendiendo al argumento de Krause (2013) según el cual hay tres tipos de eficacia: táctica, organizativa y estratégica. En relación con la eficacia organizativa, Krause argumenta que los grupos terroristas se fortalecen con la movilización de reclutas, fondos y apoyo⁵. Esta movilización de recursos es esencial para la durabilidad del grupo; por ello propongo esta supervivencia continua como un indicador del éxito en estos objetivos. Si los grupos terroristas son incapaces de alcanzar los objetivos de movilización y sobrevivir, es poco probable que sean capaces de alcanzar sus objetivos estratégicos o políticos; por lo tanto, es más probable que los grupos que son eficaces en términos de durabilidad tengan éxito con los demás tipos de objetivos.

Ante el reto de la longevidad de los grupos terroristas, la supervivencia continua puede considerarse como un cierto grado de eficacia, pues los grupos necesitan seguir existiendo para poder plantearse la consecución de otro tipo de objetivos como el cambio político.

Tabla 1. Duración de los grupos terroristas que no han sobrevivido (1968-2006)

Tipo de final	Número de grupos	Duración media
«Victoria»	27	12 años
Otros tipos de final	378	7 años
Total	405	7 años

Fuente: Elaboración propia según datos de Jones y Libicki (2008).

5. Weinsten (2007: 42) sostiene que el reclutamiento es el «clásico reto» de los grupos rebeldes.

¿Los grupos terroristas que resisten durante más tiempo son a la vez los más competentes en otros aspectos como, por ejemplo, para alcanzar sus objetivos políticos? Algunos datos sustentan la idea de que la longevidad podría contribuir por sí misma de forma significativa al eventual éxito político o estratégico de los grupos, tal como se muestra en la tabla 1. Los datos de Jones y Libicki (2008) sobre cientos de organizaciones terroristas codifican la forma en que «llegaron a su fin» cada uno de los grupos que había dejado de actuar antes del final del estudio, en 2006. Uno de los finales posibles es la «victoria», un ejemplo de la cual es el hecho de estar en el bando ganador en una guerra civil o de recibir concesiones suficientes para que el grupo abandone el terrorismo⁶. Como indica la tabla 1, entre los 405 grupos terroristas que llegaron a su fin entre los años 1968 y 2006, el promedio de supervivencia fue de 7 años; no obstante, para los grupos que acabaron en «victoria», el promedio de supervivencia había sido de casi 12 años.

Algunos datos sustentan la idea de que la longevidad podría contribuir por sí misma de forma significativa al eventual éxito político o estratégico de los grupos.

La durabilidad es un objetivo en sí mismo, pero también puede ofrecer a los grupos terroristas herramientas fundamentales que necesitan para su eventual éxito estratégico.

co. Asimismo, la tabla 2 muestra cómo también parece que la longevidad del grupo está relacionada con el logro de objetivos por parte de otros tipos de grupos políticos. El proyecto «Minorities at Risk» de la Universidad de Maryland ofrece datos sobre organizaciones que afirman representar a grupos étnicos en Oriente Medio, en una base de datos llamada «Minorities at Risk Organizational Behavior»⁷. Los grupos etnopolíticos –como cualquier grupo político (incluidos los terroristas)– generalmente desean tener un impacto político, y una medida de dicho impacto es si el grupo ha recibido concesiones del Estado. Las negociaciones son un paso hacia las concesiones, a menudo denegadas por los estados, por lo que también merece la pena analizarlas⁸.

Entre los grupos etnopolíticos de Oriente Medio, la edad promedio de los grupos que recibieron concesiones por parte del Estado fue de 33 años, y la

6. Además de «victoria», los autores establecen los siguientes tipos de final: por vigilancia policial, por acciones de las fuerzas armadas, politización (integración en la política no violenta) y escisión.

7. Para más información sobre los datos de «Minorities at Risk Organizational Behavior», véase <http://www.cidcm.umd.edu/mar/>

8. En su estudio sobre organizaciones terroristas, Cronin (2009: 212-215) analizó distintas negociaciones y encontró una fuerte relación entre la edad del grupo y las negociaciones con el Estado.

edad promedio de los que empezaron a negociar pero no recibieron concesiones fue de 30. Sin embargo, la edad promedio de los grupos que nunca iniciaron negociaciones con el Estado ni recibieron concesiones fue de 22 años. Así pues, los grupos más longevos son más exitosos en términos políticos. Los estados se enfrentan a muchos actores que reclaman su atención y un puesto en la mesa de negociación; eventualmente, el Estado puede ceder hasta cierto punto, pero parece que esto es menos probable con los grupos más nuevos. Las organizaciones necesitan sobrevivir para luego tener posibilidades de alcanzar objetivos estratégicos o políticos. Como resultado, la longevidad en sí misma representa cierto grado de efectividad.

Tabla 2. Duración de las organizaciones etnopolíticas de Oriente Medio (1980-2004)

	Número de grupos	Duración
El Estado hizo concesiones sustanciales	3	33 años
El Estado hizo algunas concesiones	19	33 años
El Estado negoció con el grupo	19	30 años
El Estado nunca negoció con el grupo	68	22 años
Total de grupos	109	26 años

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto «Minorities at Risk Organizational Behavior» de la Universidad de Maryland.

Investigación sobre la longevidad de los grupos militantes

En los últimos diez años se ha producido un auge de los análisis sobre la longevidad de los grupos terroristas, sobre todo de estudios cuantitativos. Investigaciones previas sentaron las bases para el estudio de la longevidad, con trabajos teóricos de grupos (Crenshaw, 1987), estudios de caso (Ross y Gurr, 1989; Cronin, 2006) y análisis de datos descriptivos sobre docenas de organizaciones terroristas (Crenshaw, 1991). Sin embargo, no fue hasta la introducción de bases de datos globales de cientos de grupos terroristas, que se allanó el camino para que los investigadores observaran las tendencias esenciales del universo de los grupos terroristas en la era moderna del terrorismo internacional.

Las monografías de Jones y Libicki (2008) y de Cronin (2009) exploraron las distintas vías por las que los grupos terroristas podrían llegar a su fin, y buscaron factores asociados a la finalización en general. Los libros incluyen abundante información relevante, entre la cual destaca el descubrimiento de que muy pocos grupos terroristas terminan su actividad como resultado de estrategias militares. La mayoría de grupos terminan su actividad por el trabajo policial o por integrarse en la política no violenta (Jones y Libicki, 2008). Cada uno de estos libros aprovecha este ejercicio histórico para inferir lecciones que podrían ser aplicadas, por ejemplo, para combatir a Al Qaeda. Otros libros más recientes también han estudiado la longevidad de los grupos: Weinberg (2012) explora cómo los grupos pueden terminar en fracaso, éxito o transformación, mientras que el libro de Della Porta (2013) sobre violencia política clandestina incluye un capítulo sobre las vías por las cuales termina la actividad de los grupos, atendiendo a factores tanto grupales como individuales.

Una oleada de investigaciones cuantitativas relativamente recientes intenta determinar los factores asociados a la longevidad en general, observando a menudo ejemplos a escala global. Muchos de los estudios se describen en la tabla 3, por lo que respecta a las variables independientes que tenían relación con la longevidad según cada estudio. Los trabajos incluidos fueron escogidos por su comparabilidad: son de muestras globales y algunas de las variables independientes que utilizan coinciden. La tabla incluye, hasta donde tengo conocimiento, todos los artículos con análisis multivariante de la supervivencia de los grupos terroristas a partir de una muestra global que controla tanto las características organizativas como estatales⁹. La forma de medir algunas variables varía un poco entre los diferentes estudios, pero todas las variables son suficientemente comparables como para ser consideradas. Es importante mencionar, sin embargo, que la tabla no muestra la totalidad de las variables de cada estudio; por razones de espacio, solo se incluyen las variables analizadas en al menos más de un estudio.

9. No se han incluido otros dos interesantes estudios porque estos no contemplaban ningún tipo de control sobre las características de ámbito estatal (Vittori, 2009; Pearson *et al.*, 2015); por lo tanto, no son comparables con los que se describen en la tabla.

Tabla 3. Distintas variables relacionadas con la longevidad del grupo terrorista según algunos estudios de alcance global *

	Blomberg <i>et al.</i> , 2010	Blomberg <i>et al.</i> , 2011	Carter, 2012	Price, 2012	Daxecker y Hess, 2013	Gaibulloev y Sandler, 2013	Gaibulloev y Sandler, 2014	Young y Dugan, 2014	Phillips, 2014	Phillips, 2015a
Población del país	+	Mayoría n.s.			+	Mixta + y n.s.	Mixta + y n.s.	Mixta + y n.s.	+	+
Riqueza del país	+	Mixta + y n.s.	-	-	n.s.	Mayoría n.s.	Mayoría n.s.	-	n.s.	n.s.
Democracia en el país	Mixta	Mixta + y n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	Mixta + y n.s.	Mayoría n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Diversidad étnica en el país	n.s.	No lineal				Mayoría n.s.	Mayoría n.s.	n.s.		
Tamaño del grupo		+		n.s.	+	+	+		+	+
Grupo transnacional		-	Mayoría +		n.s.	Mixta + y n.s.	Mixta + y n.s.	+		Mixta + y n.s.
Objetivos religiosos del grupo		+	Mixta + y n.s.	n.s.	Mayoría n.s.	+	Mixta		n.s.	n.s.
Alianzas del grupo				+					+	+
Competencia entre grupos				Mayoría +		Mixta + y n.s.	Mixta + y n.s.	-		+

* Esta relación puede ser de forma positiva (+) o negativa (-); n.s. = no significativo estadísticamente. Las variables que se muestran son aquellas utilizadas con más frecuencia; no se muestran todas las variables para cada estudio. Una celda vacía significa que el estudio no incluyó esa variable. No todas las variables han sido medidas de la misma forma.

Fuente: Elaboración propia.

Resulta interesante constatar que, como sugiere la tabla 3, en múltiples estudios de alcance global son muy pocos los factores que están relacionados con la longevidad de los grupos terroristas. La variable que sí aparece –relacionada con la longevidad– en la mayoría de los estudios es el tamaño del grupo, entendido como el número de miembros del mismo. Esta variable está relacionada positivamente con la durabilidad del grupo en seis de los siete estudios que la incluyeron¹⁰. El tamaño del grupo se considera una medida de la fortaleza de este. El hecho de que los grupos fuertes tienen más probabilidades de sobrevivir es congruente con la idea de que la longevidad es un tipo de éxito. El tamaño del grupo es probablemente endógeno a muchos otros factores, por lo que merece una investigación más matizada. Otra variable relacionada positivamente con la longevidad del grupo en numerosos estudios es el tamaño de la población del país, de aquel en el que el grupo actúa principalmente o del país objetivo del grupo¹¹. Esta variable es significativa estadísticamente y está relacionada con la longevidad en cuatro de los ocho estudios que la incluyen. Existe la teoría de que a mayor población del país, mayor la longevidad del grupo, porque es más difícil para el Estado acabar con los grupos cuando hay una amplia población en la que pueden esconderse; aunque aquí, los académicos podrían haber pensado de forma un poco más creativa en cuanto a lo que representa la población y sobre cómo podría condicionar el impacto de otros factores.

Curiosamente, hay otra variable a nivel de país que destaca por *carecer* de relación con la longevidad del grupo: la democracia estatal. Se dice que el tipo de régimen del país es crucial para explicar por qué algunos países experimentan mayor terrorismo que otros (véase, por ejemplo, Chenoweth, 2013), pero ello no parece tener ninguna relación con la supervivencia del grupo terrorista. Esto sugiere que las causas de la durabilidad del grupo terrorista son distintas de las causas del terrorismo en general. Cabe asimismo mencionar que otros factores que se supone que son importantes para la violencia política, como la fragmentación étnica del país o los objetivos religiosos de los grupos terroristas, no están

-
10. El único estudio que no encontró una relación estadísticamente significativa fue el de Price (2012). Este estudio midió el tamaño de forma distinta a los demás: utilizó un tamaño estimado del grupo de entre estos cuatro valores (registrados posteriormente): 10, 100, 1.000 y 10.000. Los otros estudios utilizaron una variable ordinal (0-3) en lugar de los grandes números registrados. El artículo de Price no describe todos los resultados de las variables de control, pero él me envió amablemente una descripción detallada de las variables y de los resultados. Le agradezco esta aportación.
11. Algunos estudios analizan el país objetivo del grupo, mientras que otros analizan el país en el cual el grupo opera principalmente. Para la mayoría de grupos, el país es el mismo en ambos casos. Por ejemplo, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se asocian a Colombia en los dos casos.

claramente relacionados con la longevidad del grupo terrorista¹². En consecuencia, cuando intentamos entender a las organizaciones terroristas, debemos ir más allá de aquellos factores explicativos que, en teoría, son importantes en relación con el terrorismo en general y debemos pensar en las dinámicas organizativas específicas. Esta falta de resultados consistentes debería alentar a los investigadores a replantearse la teoría y pensar en otros factores que pudieran explicar la supervivencia del grupo terrorista. Una cuestión a considerar, según se ha expuesto más arriba, es que numerosas variables independientes incluidas en los modelos de longevidad son importantes para explicar el terrorismo en términos del número de atentados en un determinado país o por país-año. Sin embargo, parece plausible, especialmente ante los datos de la tabla 3, que también distintos tipos de factores explican la longevidad del grupo terrorista. Una segunda cuestión metodológica, relacionada con lo anterior, tiene que ver con la disponibilidad de los datos: las características de las organizaciones son difíciles de recopilar en el caso de los grupos clandestinos, sobre todo para todos los grupos a nivel mundial y durante décadas.

En la tabla 3, asimismo, no se han incluido las variables independientes utilizadas tan solo en un artículo; por limitaciones de espacio, no es posible incluir todas las variables utilizadas en alguna ocasión. No obstante, cabe destacar algunas de las variables independientes que se ha comprobado que son importantes en solo un estudio: el respaldo estatal (Carter, 2012), la represión (Daxecker y Hess, 2013) y la eliminación del líder (Price, 2012). Tanto el respaldo estatal como la represión tienen relaciones condicionales complejas con la supervivencia del grupo, pero la eliminación del líder parece estar incondicionalmente asociada a una menor probabilidad de supervivencia del grupo terrorista. Otros estudios quizá quieran incluir por lo menos la eliminación del líder como una variable de control en sus análisis. En la tabla 3, no obstante, sí aparecen otras dos variables que tienen cierta relación con la longevidad del grupo, aunque en muchos artí-

Las causas de la longevidad del grupo terrorista son distintas de las del terrorismo en general; por lo tanto, debemos ir más allá y pensar en las dinámicas organizativas específicas y en otros factores que pudieran explicar la supervivencia del grupo terrorista.

12. Algunos de los estudios que muestra la tabla 3 no incluyen una variable sobre motivación religiosa, pero la dejan como categoría de referencia para las variables de motivación incluidas, como por ejemplo de extrema derecha o de extrema izquierda. Es el caso del estudio de Blomberg *et al.* (2011), el cual revela que los grupos cuyas motivaciones no son religiosas tienen más probabilidades de desaparecer que aquellos con motivaciones religiosas (la categoría de referencia). Por este motivo, en la tabla 3 se indica que el artículo detecta una relación positiva entre la motivación religiosa y la longevidad del grupo.

culos no están incluidas: las alianzas del grupo terrorista y la competencia entre organizaciones. Los tres estudios que incluyen una medida de las alianzas del grupo terrorista detectan que estas tienen relación con la longevidad del grupo. Respecto a la competencia, los resultados son más dispares, pero es importante señalar que los distintos estudios midieron la competencia de forma diferente¹³. A continuación se analizan con mayor detalle la cooperación y la competencia como relaciones interorganizativas que podrían afectar a la longevidad del grupo terrorista.

Alianzas y longevidad

En junio de 2014, diez miembros del Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU), armados con chalecos bomba, rifles y granadas, atentaron en el Aeropuerto Internacional Jinnah de Karachi y mataron a docenas de personas, además de a ellos mismos. Los investigadores supieron que el MIU había perpetrado el atentado con el apoyo de otra organización terrorista, los talibanes pakistaníes. Mientras que el MIU había aportado el personal, los talibanes pakistaníes habían proporcionado la red de apoyo local y ayudado a planificar el atentado. Este fue solo uno de los diversos atentados en que el MIU y los talibanes pakistaníes habían unido fuerzas para asaltar varios objetivos pakistaníes –desde la mansión del gobernador hasta una base aérea local (Roggio, 2014). Se trata solo de un ejemplo más de grupos terroristas que trabajan en equipo para perpetrar atentados. En todo el mundo, las organizaciones terroristas hacen entrenamientos conjuntos, se facilitan apoyo logístico y combaten uno al lado del otro en ataques conjuntos. A veces, la cooperación se da entre grupos con objetivos similares, como entre los grupos que atentaron en el Aeropuerto Internacional Jinnah. Sin embargo, también existen casos de, por ejemplo, grupos de extrema izquierda emparejados con grupos etnonacionalistas (Karmon, 2005). Un corpus de investigación cada vez mayor aborda la cooperación entre grupos militantes, desde grupos estrictamente descritos como grupos terroristas (Asal y Rethemeyer, 2008; Moghadam, 2015) hasta grupos rebeldes en una guerra civil (Christia, 2012). Por ejemplo, Moghadam (2015) argumenta que hay cuatro tipos de afiliaciones

13. Por ejemplo, algunos estudios midieron la competencia como el número de grupos terroristas en el mismo país (Gaibulloev y Sandler, 2013; Young y Dugan, 2014), mientras que otros la midieron como la violencia directa entre grupos terroristas (Phillips, 2015a).

de los grupos terroristas, de menor a mayor grado: cooperación transaccional, cooperación táctica, asociación estratégica y fusiones.

¿Por qué trabajan juntos los grupos terroristas? Hay numerosos obstáculos a la cooperación entre grupos terroristas (Bacon, 2015). Bapat y Bond (2012) advierten de que la cooperación entre grupos terroristas tiene riesgos, ya que no se puede establecer una relación de confianza entre ellos. Además, la cooperación podría volver más vulnerables a los grupos frente a la lucha antiterrorista, pues las infiltraciones del Gobierno en un grupo podrían revelar información también sobre los aliados del grupo. Asimismo, la cooperación puede convertirse en dependencia o competencia (Mendelsohn, 2011: 42-44). Algunos grupos terroristas, como Sendero Luminoso en Perú, han evitado la cooperación con otros grupos (Halloran, 1987). No obstante, y a pesar de las desventajas potenciales, muchos grupos terroristas cooperan entre ellos. Esto se debe probablemente a distintas razones, descritas inicialmente en un artículo anterior (Phillips, 2014): la primera y principal, que la cooperación interorganizativa facilita la transferencia de recursos entre grupos militantes; la segunda, que la cooperación ayuda a aumentar el número y el impacto de los ataques. Ambas razones juntas pueden ayudar a que los grupos terroristas sobrevivan.

La idea de que la cooperación entre grupos terroristas les ayuda a compartir recursos concuerda con las investigaciones sobre otros tipos de organizaciones. Wiewel y Hunter (1985) sugieren que el *intercambio de recursos* es una de las formas más importantes por las que los grupos se benefician de la interacción entre ellos. McAdam (1996) sustenta que los *aliados* son uno de los atributos importantes de la estructura de oportunidad de los movimientos sociales. Lichbach (1995: 255-256) apunta que las *coaliciones* entre grupos disidentes les ayudan a compartir recursos; y, compartiendo recursos, los grupos no tienen tanta necesidad de movilizar a nuevos miembros o de reunir otros activos por sí mismos. La cooperación puede, así, ayudar a los grupos a satisfacer sus necesidades de personal, entrenamiento, armas e información, entre otras necesidades esenciales.

A modo de ejemplo, Lashkar-e-Taiba redujo sus necesidades de personal mediante la cooperación. Cuando este grupo quiso incrementar los ataques a las principales ciudades de la India (por la oposición de este país a la independencia de Cachemira), pudo haber reclutado nuevos miembros y construido una nueva infraestructura logística, pero optó por formar equipo con grupos de las zonas en las que quería atacar (Tankel, 2009). Por su parte, los grupos terroristas latinoamericanos, como los de otros lugares, han llevado a cabo entrenamientos conjuntos y han colaborado en secuestros para obtener fondos. Estos grupos también han cooperado con grupos europeos (véase, por ejemplo, Johnson, 1993). Los grupos unionistas de Irlanda del Norte se coordinaron para encargar armas al extranjero, una transacción que probablemente hubiera

sido menos eficiente si cada grupo hubiera interactuado con los traficantes de armas por su cuenta (The Guardian, 1988). Los lazos entre organizaciones también son importantes para facilitar a los grupos el aprendizaje de nuevas tácticas, como por ejemplo el uso de las bombas suicida (Horowitz, 2010). En la guerra civil de Siria existe una cooperación extendida entre grupos terroristas que, entre otras cosas, comparten recursos. Muy a pesar de los Estados Unidos, los grupos *moderados* a los que donaron sus armas las han compartido con el afiliado de Al Qaeda, el Frente al-Nusra, tal como ya se ha expuesto (Lister y Razek, 2014). Estos ejemplos muestran cómo la colaboración ayuda a los grupos a obtener recursos y habilidades, cruciales para su longevidad.

La cooperación también puede aumentar la eficacia de los ataques de los grupos, lo que a su vez les permite obtener recursos y sobrevivir. El Ejército Republicano Irlandés (IRA, por sus siglas en inglés) utilizó sus conexiones con la Fracción del Ejército Rojo (RAF, por sus siglas en alemán) para matar a tropas británicas fuera de servicio en Alemania Occidental (Owen y Evans, 1988)¹⁴. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) empezaron a cooperar con el IRA y «la pericia de los ataques de las FARC aumentó tras la llegada de miembros del IRA» (Seper, 2002). Las FARC también planearon ataques con ETA sobre autoridades colombianas en España, y los grupos «se beneficiaron mutuamente de conexiones logísticas y tácticas» (Berti, 2009). En todo el mundo, las organizaciones terroristas con más aliados suelen ser más letales (Asal y Rethemeyer, 2008; Horowitz y Potter, 2014; Pearson *et al.*, 2015)¹⁵. Aunque los ataques son un resultado distinto de la longevidad del grupo, el aumento de la violencia puede servir como propaganda para ayudar a reclutar nuevos miembros o para dar relevancia al grupo, lo cual, a su vez, puede contribuir a su durabilidad. Hoffman (2006: 247-249) argumenta que la capacidad de los grupos terroristas para llamar la atención a menudo se basa en el éxito de sus ataques. Este *éxito* de los ataques puede medirse de varias formas, pero las acciones conjuntas pueden contribuir a que los ataques sean una posibilidad y más letales. El incremento de

14. Si bien abundan los ejemplos sobre grupos ampliamente conocidos como el IRA, es posible encontrar ejemplos de grupos más pequeños que también cooperan. Durante los ochenta y los noventa, por ejemplo, la Asociación en Defensa del Ulster (UDA, por sus siglas en inglés) se unió a la Fuerza de Voluntarios del Ulster (UFV, por sus siglas en inglés). En 1989, la policía británica informó de que los dos grupos estaban «planeando asesinatos conjuntamente» (Dettmer, 1989).

15. Resulta interesante comprobar que algunos estudios encuentran diferencias entre el número de aliados que tiene un grupo y su arraigo en una red más amplia de «aliados de aliados», un concepto descrito como la centralidad de vector propio en la literatura sobre redes sociales (Horowitz y Potter, 2013; Pearson *et al.*, 2015).

la visibilidad obtenida con los ataques puede atraer reclutas y donaciones (véase, por ejemplo, Bloom, 2004). Una campaña de ataques también puede presionar al Gobierno para que ofrezca concesiones, las cuales pueden proporcionar un apoyo esencial para los esfuerzos continuados de los grupos terroristas. En definitiva, los lazos de cooperación contribuyen a la obtención de recursos, facilitan los ataques y, por consiguiente, contribuyen a satisfacer sus necesidades de movilización, lo cual a su vez facilita la supervivencia de las organizaciones.

En resumen, los análisis cuantitativos sustentan la idea de que la cooperación de un grupo terrorista con otros está asociada a su durabilidad (Price, 2012; Phillips, 2014; Pearson *et al.*, 2015); y esta relación se mantiene incluso cuando se tienen en cuenta factores como el número de miembros del grupo, su motivación primaria (religión, etnicidad, etc.) y las características del país en el que el grupo opera mayoritariamente. El análisis muestra que el efecto de las alianzas en la durabilidad del grupo no solo se da en los grupos más antiguos que desarrollan alianzas cuando ya tienen algunos años, sino que muchos grupos desarrollan lazos cooperativos siendo jóvenes y ello les ayuda a sobrevivir. Es más, parece que las alianzas permiten una mayor longevidad en los entornos en que los grupos terroristas normalmente tienen dificultades para sobrevivir, es decir, en los países con una fuerte capacidad antiterrorista y en los países autoritarios (Phillips, 2014).

Los lazos de cooperación contribuyen a la obtención de recursos, facilitan los ataques y, por consiguiente, contribuyen a satisfacer sus necesidades de movilización, lo cual a su vez facilita la supervivencia de las organizaciones.

Competencia y longevidad

Evidentemente, la cooperación no es el único tipo de interacción entre grupos terroristas, ya que los grupos también compiten con frecuencia¹⁶. Esta competencia se manifiesta en ocasiones cuando las organizaciones se enfrentan por el apoyo popular; hecho que suele ocurrir entre grupos militantes que intentan

16. Una diferencia interesante entre la cooperación y la competencia es que la cooperación puede darse a nivel internacional e incluso global (de hecho, suele hacerlo), mientras que la competencia normalmente es un fenómeno local. Agradezco este apunte a uno de los revisores anónimos que han evaluado este artículo. La investigación futura debería tener en mente esta distinción al comparar estos dos tipos de relaciones interorganizativas.

representar al mismo grupo étnico, como es el caso de los palestinos, los tamiles, o los católicos y protestantes en Irlanda del Norte (véase, por ejemplo, Bloom, 2004). El apoyo popular es importante porque puede conllevar más recursos, entre los cuales, miembros y donaciones. Krause (2013: 272-273) argumenta que la rivalidad puede ayudar a determinar el éxito en el ámbito organizativo, pues los grupos atacan a los demás para mejorar su propia posición entre varios grupos que compiten por ese apoyo.

La competencia entre organizaciones con objetivos políticos similares –como los grupos que reclaman un Estado-nación para su grupo étnico o los que intentan introducir el comunismo en un país– puede describirse como una rivalidad *intrafield* (Phillips, 2015a). Ejemplos de ello son los Tigres Tamiles y la Organización para la Liberación de Tamil Eelam (TELO, por sus siglas en inglés) en Sri Lanka, así como Fatah y Hamas en los territorios palestinos. Esta competencia entre grupos que buscan apoyo entre los miembros de una misma comunidad puede conducir a tácticas más radicales, un proceso descrito como «puja» (Bloom, 2004 y 2005). Un segundo tipo de competencia es la rivalidad *interfield*, es decir, la competencia violenta entre grupos con objetivos políticos sustancialmente distintos u opuestos, como las organizaciones de extrema derecha y las de extrema izquierda, o los grupos que representan a comunidades étnicas distintas. Algunos ejemplos son las FARC y las Autodefensas en Colombia; el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK, por sus siglas en kurdo) y los Lobos Grises en Turquía, o el IRA y la Asociación en Defensa del Ulster (UDA, por sus siglas en inglés) en Irlanda del Norte¹⁷. Sea *interfield* o *intrafield*, la competencia puede ser indirecta o directa. Es, en cierto modo, indirecta cuando los grupos compiten en términos de ideas o denunciándose unos a otros; no obstante, a menudo es más bien directa, pues los grupos se atacan directamente unos a otros. Por ejemplo, como se expuso en la introducción, el Frente al-Nusra se ha enfrentado violentamente con diversos grupos; los grupos de extrema izquierda de Colombia se atacaron entre ellos durante años a la vez que también luchaban contra las Autodefensas de extrema derecha o pro statu quo; y, en Irlanda del Norte, el IRA atacó objetivos estatales pero también estuvo a menudo implicado en actos violentos contra grupos que representaban a las comunidades protestantes. La competencia entre grupos militantes es, de esta manera, cada vez más el centro

17. Es discutible hasta qué punto los grupos proestatales como las Autodefensas en Colombia, los Lobos Grises en Turquía o los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) en España son *grupos terroristas* o una entidad estatal. Todos estos grupos tienen vínculos con autoridades gubernamentales, si bien en distinto grado. Véanse por ejemplo Romero (2003); Pope (1992) y Woodworth (2002).

de atención de la investigación académica. Abrahms (2008: 90-92) sostiene que «el fratricidio terrorista» es uno de los principales quebraderos de cabeza del terrorismo; Staniland (2012), por su parte, muestra cómo este comportamiento puede alentar a miembros del grupo a desertar y a unirse a milicias proestatales; otros académicos afirman que la competencia puede acarrear mayor violencia o nuevas formas de violencia (Bloom, 2004 y 2005; Chenoweth, 2010; Conrad y Greene, 2015)¹⁸.

Entonces, ¿qué podemos argumentar sobre la relación entre la competencia y la longevidad del grupo? En una investigación previa describí cuatro maneras en que la competencia debería afectar a la longevidad del grupo (Phillips, 2015a). En primer lugar, porque esas relaciones de competencia pueden *fomentar que los civiles no afiliados apoyen a un grupo* determinado; los rivales violentos podrían directamente forzar el apoyo de los civiles o este apoyo podría ser consecuencia de que los ataques al grupo inspiren solidaridad entre la población. En el caso de la coacción, durante los conflictos, los civiles no implicados a menudo son forzados a buscar protección en un determinado grupo, lo cual luego puede obligarles a ofrecerle apoyo (Humphreys y Weinstein, 2006)¹⁹. También hay evidencias de lo contrario, de cómo la competencia puede conducir a un nuevo apoyo público no forzado por el grupo: un estudio sobre residentes en Irlanda del Norte revela que la victimización de la violencia política o el hecho de que un amigo o un miembro de la familia hayan sido victimizados aumentan las probabilidades de que la persona apoye a grupos militantes y se oponga a la entrega de las armas (Hayes y McAllister, 2001). Otros ejemplos son los del terrorismo de extrema derecha en Argentina a principios de los setenta del siglo pasado, cuya existencia incrementó el apoyo público hacia los grupos de extrema izquierda (Gillespie, 1995: 214), y el terrorismo anti ETA en los ochenta, que hizo aumentar la solidaridad con ETA (Reinares y Alonso, 2007: 125).

En segundo lugar, otra manera está relacionada con el hecho de que la competencia puede *animar a los grupos a aprender e innovar*. La competencia permite a los grupos aprender nuevas tácticas al enfrentarse entre ellos y les fuerza a adoptar dichas tácticas para sobrevivir. Cuando disponen de nueva información, los grupos terroristas modernizan su funcionamiento (véanse, por ejemplo, Enders y Sandler, 1993; Im *et al.*, 1987; Jackson *et al.*, 2005) y es más probable que

18. Si bien a menudo existe la idea de que la competencia trae consigo más terrorismo y hay evidencias de ello, los datos sobre esta cuestión son en cierto modo dispares (véase, por ejemplo, Findley y Young, 2012).

19. Esta idea es congruente con las investigaciones que demuestran que una mayor competencia entre facciones durante las guerras civiles conlleva más muertes civiles (Bakke *et al.*, 2012).

aprendan de otros grupos con los que tienen relación. Kenney (2007) muestra cómo la «adaptación competitiva» ocurre cuando interactúan las redes ilícitas y los gobiernos, pero también cuando interactúan el mismo tipo de actores. La competencia directa entre grupos terroristas puede llevar consigo innovaciones (Bloom, 2004), como demuestra también la investigación sobre empresas (Porter, 1985; Barnett y Hansen, 1996).

En tercer lugar, otra vía por la que las rivalidades violentas contribuirían a la longevidad del grupo es el *proporcionamiento de nuevos incentivos* para los miembros del grupo o sus miembros potenciales. Crenshaw (1985), basándose en Wilson (1974), argumenta que los incentivos no materiales como los «finalistas» y «solidarios» pueden ser relevantes para la movilización del grupo terrorista. Los «incentivos finalistas» son la razón de ser que el objetivo político original de la organización representa para sus miembros. Sin embargo, cuando un grupo tiene un rival violento aparece «otra razón de ser» nueva, adicional: combatir al rival. En relación con los incentivos finalistas, el hecho de centrarse en *el otro* puede unir a los miembros del grupo y profundizar los vínculos entre ellos, lo cual se corresponde con los «incentivos solidarios» según el término de Wilson (1974)²⁰. La naturaleza paradójicamente útil de la violencia entre grupos en relación con la solidaridad del grupo es comparable a los argumentos que afirman que la represión estatal puede reforzar la cohesión de los grupos terroristas (Post, 1987; McCauley, 2006).

Por último, en cuarto lugar, encontramos las situaciones de sabotaje, o *spoiling* en inglés (Pearlman, 2009; Stedman, 1997), por la vía de la *interrupción de las negociaciones de paz* que podrían llevar a los grupos a abandonar las armas. El comportamiento saboteador a menudo ocurre entre moderados y extremistas, cuando los segundos intentan socavar los esfuerzos de paz (Kydd y Walter, 2002). En ocasiones, un grupo que subsiste ataca a otro relativamente moderado; en otros casos, ante la perspectiva de posibles negociaciones con el Gobierno, los radicales se separan del grupo principal y forman un nuevo grupo, más extremista (Bueno de Mesquita, 2005). En Irlanda del Norte, por ejemplo, los grupos republicanos más extremistas como el Ejército Irlandés de Liberación Nacional (INLA, por sus siglas en inglés) o la Organización por la Liberación del Pueblo Irlandés (IPLA, por sus siglas en inglés) incrementaron sus ataques (contra distintos tipos de objetivos) cada vez que el IRA, relativamente moderado, negociaba con el

20. Krause (2013), por su parte, sostiene que, más allá de objetivos tácticos o estratégicos, los terroristas tienen objetivos organizativos que explican su comportamiento de rivalidad. Puede que las rivalidades violentas no contribuyan a los objetivos políticos a más largo plazo, pero se dan en un contexto de competencia entre los grupos por el apoyo popular.

Gobierno británico. Su intención era sabotear el proceso de paz (McKittirick y McVea, 2000: 218). Estas dinámicas son sabotajes entre rivales *intrafield*, pero las distorsiones también se dan entre rivales *interfield*, como cuando los grupos atacan para impedir concesiones a sus enemigos. Por ejemplo, las Autodefensas de Colombia atentaron reiteradamente para impedir concesiones a sus rivales, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las FARC (véase, por ejemplo, Romero, 2003: 24 y 125). Este tipo de violencia puede provocar que el Gobierno rompa negociaciones que podrían haber llevado a la desmovilización voluntaria de un grupo. En una rivalidad violenta, un grupo podría atacar a otro, al Estado o a civiles aleatoriamente para arruinar las negociaciones de paz en las que participa su rival. Independientemente de quién es el atacado, el comportamiento saboteador a veces pone fin a las negociaciones de paz. Como consecuencia, grupos terroristas que podrían estar cerca de abandonar la violencia a cambio de concesiones finalmente resisten.

La relación entre la rivalidad violenta del grupo terrorista y la durabilidad del mismo la sustentan análisis sobre centenares de grupos a nivel mundial (Phillips, 2015a). Los análisis empíricos tienen en cuenta la posibilidad de que sean solo los grupos

La deducción de que la rivalidad del grupo terrorista parece ofrecer ventajas a las organizaciones militantes debería plantear serias preguntas respecto a las políticas gubernamentales destinadas a facilitar o tolerar esta competencia.

fuertes o resistentes ex ante los que tengan rivalidades. De acuerdo con muchos factores, los grupos con rivales tienen generalmente más probabilidades de resistir que aquellos que no los tienen. Sin embargo, análisis adicionales sugieren que, cuando se distingue entre rivalidades *intrafield* e *interfield*, solo las segundas —es decir, la competencia entre grupos con objetivos políticos sustancialmente distintos— tienen relación con una mayor durabilidad. Otros estudios también han encontrado relación entre la competencia y la longevidad (Price, 2012)²¹. Asimismo, esta idea de que la rivalidad contribuye a la durabilidad del grupo, en lugar de a su destrucción, es congruente también con el análisis de datos descriptivos sobre grupos terroristas (véanse, por ejemplo, Jones y Libicki, 2008; Cronin, 2009) y con el seguimiento de los procesos por los cuales los grupos ponen fin a su actividad. El análisis de estos datos sugiere que, como consecuencia directa de la rivalidad violenta, hay muy

21. Las pruebas de esta relación en otras investigaciones han sido escasas o dispares (Gaibullov y Sandler, 2014; Young y Dugan, 2011). No obstante, como se expuso más arriba respecto a la tabla 3, estos estudios habitualmente han medido la competencia simplemente como el número de grupos terroristas en un mismo país. La investigación futura debería matizar, en la medida de lo posible, la forma de medir la competencia o la rivalidad.

pocos casos de grupos que acaben realmente con su actividad. Quizá los únicos casos claros se dieron en Sri Lanka, en los ochenta, cuando los Tigres Tamiles o Tigres de Liberación del Eelam Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés) causaron tanto daño a sus grupos rivales *intrafield* que todos ellos salieron del negocio del terrorismo. Esto concuerda con la idea de que la competencia es especialmente beneficiosa para el «grupo top» de un país (Young y Dugan, 2011); en ese caso, el «grupo top» pudo aniquilar a los grupos terroristas rivales, aunque ello es inusual.

En relación con la importancia de los hallazgos en la investigación sobre este tema –a priori contrarios al sentido común–, según los cuales la competencia a menudo está asociada a la durabilidad, cabe decir que muchos gobiernos han hecho la vista gorda e incluso han apoyado la violencia entre grupos terroristas con la esperanza de que eso les debilitara o quizá les destruyera. En ocasiones, los estados han apoyado directamente a uno de los rivales, tal como ocurre actualmente en la guerra civil de Siria. También ha habido apoyo estatal, por lo menos parcial, a grupos terroristas de extrema derecha o pro statu quo en muchos países. La deducción de que la rivalidad del grupo terrorista parece ofrecer ventajas a las organizaciones militantes debería plantear serias preguntas respecto a las políticas gubernamentales destinadas a facilitar o tolerar esta competencia.

Conclusión

En este ensayo se ha intentado poner de relieve la creciente tendencia en la investigación sobre terrorismo a analizar la longevidad del grupo terrorista y, en este sentido, se ha argumentado por qué la longevidad puede considerarse una medida de eficacia organizativa. Para ello, se han ofrecido pruebas de por qué esto es plausible y, además, se han revisado sistemáticamente los análisis globales cuantitativos recientes para sugerir que pocos factores explican la longevidad del grupo terrorista de forma consistente. Esto incluye variables importantes en el estudio del terrorismo en general como, por ejemplo, la democracia. A continuación, se han considerado los motivos por los que las interacciones del grupo terrorista –la cooperación y la competencia– parecen tener un papel significativo en la durabilidad del grupo y se han aportado ejemplos ilustrativos de cooperación y competencia entre grupos terroristas en todo el mundo. En líneas generales, esto sugiere que, para explicar un fenómeno organizativo como la supervivencia del grupo, los factores organizativos son cruciales; especialmente los factores *interorganizativos* –las relaciones del grupo– parecen importantes para la durabilidad del mismo.

Quedan pendientes varias cuestiones para la investigación futura. En primer lugar, ¿de qué otras formas se puede medir la eficacia del grupo militante? ¿Están estas relacionadas con la cooperación y la competencia interorganizativa? Algunas posibles formas de medir la eficacia del terrorismo incluyen el tamaño del grupo, la letalidad, la popularidad, los logros en la captación de fondos, así como los tipos de concesiones gubernamentales. De entre estos resultados, las relaciones interorganizativas solo han sido analizadas en relación con la letalidad de la organización. La cooperación del grupo terrorista está asociada a su letalidad (Asal y Rethemeyer, 2008; Horowitz y Potter, 2014), pero la relación entre competencia y letalidad no está tan clara (Findley y Young, 2012; Nemeth, 2014). ¿Cómo afectan la cooperación y la competencia a otros tipos de eficacia del grupo como pueden ser su tamaño y su popularidad?

En segundo lugar, este ensayo ha argumentado que la longevidad es un tipo de eficacia organizativa pero, visto que Krause (2013) sostiene que los grupos militantes también pueden ser evaluados atendiendo a su eficacia táctica o estratégica, ¿están relacionados estos tres tipos de eficacia? Los grupos que sobreviven (siendo la supervivencia un componente de la eficacia organizativa), ¿es más probable que realicen buenos ataques (eficacia táctica) y que alcancen objetivos políticos (eficacia estratégica)? ¿Es el caso de los grupos terroristas con aliados o de los grupos terroristas en rivalidad?

En tercer lugar, aunque este artículo ha analizado la longevidad del grupo terrorista, ¿es posible que la cooperación y la competencia tengan efectos similares en la durabilidad de los grupos rebeldes implicados en guerras civiles y en la de las guerras civiles en general? Una literatura cada vez mayor observa la dinámica interorganizativa en el conflicto civil, con un claro enfoque en la fragmentación del grupo (Bakke *et al.*, 2012). Algunos trabajos sugieren que esto lleva a la longevidad de la guerra civil (Cunningham, 2006). ¿De qué otra forma afectan las dinámicas interorganizativas a la longevidad de una guerra civil? ¿Qué diferencias hay entre la durabilidad de los grupos particulares y la del conflicto en su conjunto?

En cuarto lugar, este ensayo ha demostrado que hay pocos factores sistemáticamente asociados a la longevidad del grupo terrorista. Sin embargo, esta conclusión se deriva del análisis de cientos de grupos terroristas, básicamente todos aquellos de los que se conoce la existencia a nivel mundial durante décadas. Pero, si se usaran muestras más pequeñas de grupos terroristas, ¿las conclusiones serían diferentes? Por ejemplo, quizá vale la pena distinguir entre los numerosos grupos terroristas pequeños y las organizaciones más grandes como las FARC, el IRA o EI. Como muestra la literatura sobre la organización industrial, la dinámica de grupos, incluso respecto a la durabilidad, es bastante distinta entre empresas pequeñas y grandes (Geroski, 1995). ¿Existe la misma diferencia entre grupos terroristas? Esto tendría su lógica, pues se estarían analizando unidades más comparables, y por la cuestión

relacionada de los debates sobre las diferencias entre grupos terroristas y otro tipo de actores violentos (De la Calle y Sánchez-Cuenca, 2011).

En definitiva, la longevidad del grupo terrorista es un aspecto importante de la eficacia del grupo, pero no está claro por qué algunos grupos sobreviven más tiempo que otros. Parece que ello tiene que ver con las relaciones interorganizativas, aunque queda mucho trabajo por hacer para comprender en profundidad la durabilidad de los grupos terroristas. La investigación continuada sobre este asunto puede aclarar los significativos interrogantes relacionados con la dinámica organizativa del terrorismo, incluida la eficacia de los grupos terroristas.

Referencias bibliográficas

- Abrahms, Max. «What terrorists really want: Terrorist motives and counterterrorism strategy». *International Security*, vol. 32, n.º 4 (primavera de 2008), p. 78-105.
- Al Jazeera. «Lebanon car bomb kills Hezbollah leader». *Aljazeera* (17 de marzo de 2014).
- Asal, Victor y Rethemeyer, R. Karl. «The Nature of the Beast: Organizational Structures and the Lethality of Terrorist Attacks». *The Journal of Politics*, vol. 70, n.º 2 (2008), p. 437-449.
- Asal, Victor; De la Calle, Luis; Findley, Michael y Young, Joseph. «Killing Civilians or Holding Territory? How to Think about Terrorism». *International Studies Review*, vol. 14, n.º 3 (2012), p. 475-497.
- Bacon, Tricia. «Hurdles to International Terrorist Alliances: Lessons From al Qaeda's Experience». *Terrorism and Political Violence* (febrero de 2015) (en línea) <http://dx.doi.org/10.1080/09546553.2014.993466>
- Bakke, Kristin M.; Cunningham, Kathleen Gallagher y Seymour, Lee JM. «A Plague of Initials: Fragmentation, Cohesion, and Infighting in Civil Wars». *Perspectives on Politics*, vol. 10, n.º 2 (2012), p. 265-283.
- Bapat, Navin A. y Bond, Kanisha D. «Alliances Between Militant Groups». *British Journal of Political Science*, vol. 42, n.º 4 (2012), p. 793-824.
- Barnett, William P. y Hansen, Morten T. «The red queen in organizational evolution». *Strategic Management Journal*, vol. 17, n.º especial (1996), p. 139-157.
- Baum, Joel A. C. y Oliver, Christine. «Institutional Linkages and Organizational Mortality». *Administrative Science Quarterly*, vol. 36 (1991), p. 187-218.
- Berti, Benedetta. «Colombia's FARC and the Basque ETA: Exploring the Tactical and Economic Partnership». *Terrorism Monitor*, vol. 7, n.º 2 (2009) (en línea) [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=34404](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=34404)

- Blomberg, Brock; Engel, Rozlyn y Sawyer, Reid. «On the Duration and Sustainability of Transnational Terrorist Organizations». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 54, n.º 2 (2010), p. 303-330.
- Blomberg, Brock; Gaibullov, Khusrav y Sandler, Todd. «Terrorist group survival: ideology, tactics, and base of operations». *Public Choice*, vol. 149, n.º 3/4 (2011), p. 441-463.
- Bloom, Mia. «Palestinian Suicide Bombing: Public Support, Market Share, and Outbidding». *Political Science Quarterly*, vol. 119, n.º 1 (2004), p. 61-88.
- Bloom, Mia. *Dying to Kill: The Allure of Suicide Terrorism*. Nueva York: Columbia University Press, 2005.
- Bueno de Mesquita, Ethan. «The Quality of Terror». *American Journal of Political Science*, vol. 49, n.º 3 (2005), p. 515-530.
- Carter, David B. «A Blessing or a Curse? State Support for Terrorist Groups». *International Organization*, vol. 66, n.º 01 (2012), p. 129-151.
- Chenoweth, Erica. «Democratic Competition and Terrorist Activity». *Journal of Politics*, vol. 72, n.º 1 (2010), p. 16-30.
- Chenoweth, Erica. «Terrorism and democracy». *Annual Review of Political Science*, vol. 16, (2013), p. 355-378.
- Christia, Fotini. *Alliance Formation in Civil Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Conrad, Justin y Greene, Kevin. «Competition, Differentiation, and the Severity of Terrorist Attacks». *The Journal of Politics*, vol. 77, n.º 2 (2015), p. 546-561.
- Crenshaw, Martha. «The Causes of Terrorism». *Comparative Politics*, vol. 13, n.º 4 (1981), p. 379-399.
- Crenshaw, Martha. «An Organizational Approach to the Analysis of Political Terrorism». *Orbis*, vol. 29, n.º 3 (1985), p. 465-489.
- Crenshaw, Martha. «Theories of Terrorism: Instrumental and Organizational Approaches» *Journal of Strategic Studies*, vol. 10, n.º 4 (1987), p. 13-31.
- Crenshaw, Martha. «How Terrorism Declines». *Terrorism and Political Violence*, vol. 3, n.º 1 (1991), p. 69-87.
- Cress, Daniel M. y Snow, David A. «Mobilization at the margins: Resources, benefactors, and the viability of homeless social movement organizations». *American Sociological Review*, vol. 61, n.º 6 (1996), p. 1.089-1.109.
- Cronin, Audrey Kurth. «How al-Qaida ends: The decline and demise of terrorist groups». *International Security*, vol. 31, n.º 1 (2006), p. 7-48.
- Cronin, Audrey Kurth. *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- Crossan, Mary M.; Lane Henry W. y White, Roderick E. «An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution». *Academy of Management Review*, vol. 24, n.º 3 (1999), p. 522-537.

- Cunningham, David E. «Veto Players and Civil War Duration». *American Journal of Political Science*, vol. 50, n.º 4 (2006), p. 875-892.
- Daxecker, Ursula E. y Hess, Michael L. «Repression hurts: coercive government responses and the demise of terrorist campaigns». *British Journal of Political Science*, vol. 43, n.º 03 (2013), p. 559-577.
- De la Calle, Luis y Sánchez-Cuenca, Ignacio. «What we talk about when we talk about terrorism». *Politics & Society*, vol. 39, n.º 3 (2011), p. 451-472.
- Della Porta, Donatella. *Social movements, political violence, and the state: A comparative analysis of Italy and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Della Porta, Donatella. *Clandestine Political Violence* Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Dettmer, J. «Fears of “Loyalist” Murder Missions; Northern Ireland». *The Times* (16 de febrero de 1989).
- Enders, Walter y Sandler, Todd. «The Effectiveness of Anti-terrorism Policies: A Vector-autoregression-intervention Analysis». *American Political Science Review*, vol. 87, n.º 4 (1993), p. 829-844.
- Enders, Walter y Sandler, Todd. *The Political Economy of Terrorism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Findley, Michael G. y Young, Joseph K. «More Combatant Groups, More Terror? Empirical Tests of an Outbidding Logic». *Terrorism and Political Violence*, vol. 24, n.º 5 (2012), p. 706-721.
- Gaibullov, Khusrav y Sandler, Todd. «Determinants of the demise of terrorist organizations». *Southern Economic Journal*, vol. 79, n.º 4 (2013), p. 774-792.
- Gaibullov, Khusrav y Sandler, Todd. «An Empirical Analysis of Alternative Ways that Terrorist Groups End». *Public Choice*, vol. 160, n.º 1-2 (2014), p. 25-44.
- Geroski, Paul A. «What Do We Know About Entry?» *International Journal of Industrial Organization*, vol. 13, n.º 4 (1995), p. 421-440.
- Gillespie, Richard. «Political violence in Argentina: Guerrillas, Terrorists, and Carapintadas», en: Crenshaw, Marta (ed.). *Terrorism in Context*. Philadelphia: Pennsylvania State University Press, 1995, p. 211-248.
- Halloran, Richard. «Latin Guerrillas Joining Forces, U.S. Officers Say». *The New York Times*, 3 de marzo de 1987.
- Hannan, Michael T. y Freeman, John. «The Ecology of Organizational Mortality: American Labor Unions, 1836-1985». *American Journal of Sociology*, vol. 94, n.º 1 (1988), p. 25-52.
- Hayes, Bernadette C. y McAllister, Ian. «Sowing Dragon’s Teeth: Public Support for Political Violence and Paramilitarism in Northern Ireland». *Political Studies*, vol. 49, n.º 5 (2001), p. 901-922.

- Hoffman, Bruce. *Inside Terrorism*. Nueva York: Columbia University Press, 2006.
- Horowitz, Michael C. «Nonstate Actors and the Diffusion of Innovations: The Case of Suicide Terrorism». *International Organization*, vol. 64, n.º 1 (enero 2010), p. 33-64.
- Horowitz, Michael C. y Potter, Philip B. K. «Allying to Kill: Terrorist Intergroup Cooperation and the Consequences for Lethality». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, n.º 2 (2014), p. 199-225.
- Hubbard, Ben. «Al Qaeda Tries a New Tactic to Keep Power: Sharing It». *The New York Times* (9 de junio de 2015).
- Humphreys, Macartan y Weinstein Jeremy M. «Handling and Manhandling Civilians in Civil War». *American Political Science Review*, vol. 100, n.º 3 (2006), p. 429-427.
- Im, Eric I.; Cauley, Jon y Sandler, Todd. «Cycles and Substitutions in Terrorist Activities: A Spectral Approach». *Kyklos*, vol. 40, n.º 2 (1987), p. 238-255.
- Jackson, Brian A; Baker John C.; Chalk, Peter; Cragin, Kim; Parachini, John y Trujillo, Horacio R. *Aptitude for Destruction: Organizational Learning in Terrorist Groups and Its Implications for Combating Terrorism*. Santa Monica: Rand Corporation, 2005.
- Johnson, T. «Blast Yields Archives of Marxist Abduction Ring Hidden Chamber in Managua Offers Glimpse into Terrorism». *Dallas Morning News* (4 de julio de 1993).
- Jones, Seth G. y Libicki, Martin C. *How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qa'ida*. Santa Monica: Rand Corporation, 2008.
- Karmon, Ely. *Coalitions Between Terrorist Organizations: Revolutionaries, Nationalists and Islamists*. Leiden. Leiden, Holanda y Boston, MA: Nijhoff Publishers, 2005.
- Kenney, Michael. *From Pablo to Osama: Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies, and Competitive Adaptation*. University Park, PA: Penn State University Press, 2007.
- Krause, Peter. «The Political Effectiveness of Non-state Violence: A Two-level Framework to Transform a Deceptive Debate». *Security Studies*, vol. 22, n.º 2 (2013), p. 259-294.
- Kydd, Andrew y Walter, Barbara F. «Sabotaging the Peace: The Politics of Extremist Violence». *International Organization*, vol. 56, n.º 2 (primavera 2002), p. 263-296.
- Lichbach, Mark Irving. *The Rebel's Dilemma*. Michigan: University of Michigan Press, 1995.
- Lister, Charles. «Why Assad is Losing». *Foreign Policy*, 5 de mayo de 2015a.

- Lister, Charles. *The Islamic State: A Brief Introduction*. Washington, D.C.: Brookings, 2015b.
- Lister, Tim y Razek, Raja. «Islamist rivals in Syria find a common enemy in “crusaders” coalition». *CNN* (6 de octubre de 2014).
- McAdam, Doug. «Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions», en: McAdam, Doug; McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (eds.). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 23-40.
- McCauley, Clark. «Jujitsu Politics: Terrorism and Responses to Terrorism», en: Kimmel, Paul R. y Stout, Chris E. (ed.). *Collateral Damage: The Psychological Consequences of America's War on Terrorism*. Westport: Praeger, 2006, p. 45-66.
- McKittrick, David y McVea, David. *Making Sense of the Troubles*. Belfast: Blackstaff, 2000.
- Mendelsohn, Barak. «Al-Qaeda's Franchising Strategy». *Survival*, vol. 53, n.º 3 (2011) p. 29-50.
- Merton, Robert K. «Bureaucratic structure and personality». *Social Forces*, vol. 18, n.º 4 (1940), p. 560-568.
- Moghadam, Assaf. «Terrorist Affiliations in Context: A Typology of Terrorist Intergroup Cooperation». *CTC Sentinel*, vol. 8, n.º 3 (2015), p. 22-25.
- Nemeth, Stephen. «The Effect of Competition on Terrorist Group Operations». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, n.º 2 (2014), p. 336-362.
- Owen, Richard, y Evans, Michael. «Bases on Alert as IRA Links Emerge». *The Times* (5 de mayo de 1988).
- Pearlman, Wendy. «Spoiling Inside and Out: Internal Political Contestation and the Middle East Peace Process». *International Security*, vol. 33, n.º 3 (2009), p. 79-109.
- Pearson, Frederic; Akbulut, Isil y Lounsbury, Mary O. «Group Structure and Intergroup Relations in Global Terror Networks: Further Explorations». *Terrorism and Political Violence* (2015) (en línea) <http://dx.doi.org/10.1080/09546553.2015.1058788>
- Phillips, Brian J. «Terrorist Group Cooperation and Longevity». *International Studies Quarterly*, vol. 58, n.º 2 (2014), p. 336-347.
- Phillips, Brian J. «Enemies with Benefits? Violent Rivalry and Terrorist Group Longevity». *Journal of Peace Research*, vol. 52, n.º 1 (2015a), p. 62-75.
- Phillips, Brian J. «What is a Terrorist Group? Conceptual Issues and Empirical Implications». *Terrorism and Political Violence*, vol. 27, n.º 2 (2015b), p. 225-242.

- Pope, Hugh. «Turkey's rights record criticised». *Independent*, 9 de julio de 2011. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/turkeys-rights-record-criticised-1532053.html>
- Porter, Michael E. *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Nueva York: Free Press, 1985.
- Post, Jerrold. «Rewarding Fire with Fire: Effects of Retaliation on Terrorist Group Dynamics». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 10, n.º 1 (1987), p. 23-35.
- Price, Brian C. «Targeting Top Terrorists: How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism». *International Security*, vol. 36, n.º 4 (2012), p. 9-46.
- Rapoport, David C. «Terrorism», en: Hawkesworth, Mary y Kogan, Maurice (eds.). *Encyclopedia of Government and Politics, Vol. 2*. Londres: Routledge, 1992, p. 1.061-1.079.
- Reinares, Fernando y Alonso, Rogelio. «Confronting Ethnonationalist Terrorism in Spain: Political and Coercive Measures Against ETA», en: Art, Robert J. y Richardson, Louise (eds.). *Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2007, p. 105-132.
- Roggio, Bill. «IMU involved in suicide assault on Karachi airport». *Long War Journal*, 11 de junio de 2014.
- Romero, Mauricio. *Paramilitares y Autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Ross, Jeffrey I. y Gurr, Ted R. «Why Terrorism Subsidies: A Comparative Study of Canada and the United States». *Comparative Politics*, vol. 21, n.º 4 (1989), p. 405-426.
- Seper, Jerry. «Colombian General says IRA Training Guerrillas». *Washington Times*, 25 de abril de 2002.
- Shapiro, Jacob N. *The Terrorist's Dilemma: Managing Violent Covert Organizations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013.
- Simon, Herbert A. «On the concept of organizational goal». *Administrative science quarterly*, vol. 9, n.º 1 (1964), p. 1-22.
- Staniland, Paul. «Between a Rock and a Hard Place: Insurgent Fratricide, Ethnic Defection, and the Rise of Pro-state Paramilitaries». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 56, n.º 1 (2012), p. 16-40.
- Stedman, Stephen. «Spoiler Problems in Peace Processes». *International Security*, vol. 22, n.º 2 (1997), p. 5-53.
- Stegmaier, Mary y Klára Vlachová. «The endurance of the Czech communist party». *Politics & Policy*, vol. 37, n.º 4 (2009), p. 799-820.
- Tankel, Stephen. «Lashkar-e-Taiba: From 9/11 to Mumbai». *Developments in Radicalisation and Political Violence*, Working paper series, The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, King's College London, 2009.

- Taylor, Peter. *Loyalists*. Londres: Bloomsbury, 1999.
- The Daily Star. «Kahwagi: Army will do utmost to free hostages», 12 de agosto de 2014.
- The Guardian. «Bar Gunmen 'May Launch Murder Wave': Leads Link Killers to UVF», 17 de mayo de 1988.
- Vittori, Jodi. «All Struggles Must End: The Longevity of Terrorist Groups». *Contemporary Security Policy*, vol. 30, n.º 3 (2009), p. 444-466.
- Wagner, Joachim. «Exports, Imports and Firm Survival: First evidence for manufacturing enterprises in Germany». *Review of World Economics*, vol. 149, n.º 1 (2013), p. 113-130.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw Hill, 1979.
- Weinberg, Leonard. *The End of Terrorism?* Nueva York: Routledge, 2012.
- Weinstein, Jeremy. *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007.
- Wiewel, Wim y Hunter, Albert. «The Interorganizational Network as a Resource: A Comparative Case Study on Organizational Genesis». *Administrative Science Quarterly*, vol. 30, n.º 4 (1985), p. 482- 496.
- Wilson, James Q. *Political Organizations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974.
- Woodworth, Paddy. *Dirty War, Clean Hands: ETA, the GAL and Spanish Democracy*. New Haven: Yale University Press, 2002.
- Young, Joseph K. y Dugan, Laura. «Survival of the Fittest: Why Terrorist Groups Endure». *Perspectives on Terrorism*, vol. 8, n.º 2 (2014), p. 2-23.

Traducción: Ester Jiménez de Cisneros Puig

Terrorismo y represión estatal: estrategia y normas en Francia y el Reino Unido

Terrorism and state repression: strategy and norms in France and the UK

Frank Foley

Profesor de Relaciones Internacionales, Departamento de Estudios de Guerra, King's College, Londres
frank.foley@kcl.ac.uk

Resumen: En este artículo se aborda la cuestión de «si es eficaz el terrorismo» y se argumenta que el estudio de algunos de sus efectos más «moderados» puede contribuir a la forma en que analizamos la eficacia general del terrorismo o su impacto estratégico. Este artículo examina si la violencia terrorista ha provocado «desorientación» en las sociedades europeas o ha conducido a que los estados inicien operaciones antiterroristas represivas. Su principal objetivo empírico es la comparación de las respuestas del Reino Unido y Francia al terrorismo yihadista contemporáneo; se analiza en qué medida podemos comprender estos casos desde una perspectiva de acción racional, y se argumenta que las respuestas de un Estado al terrorismo están filtradas por ciertas normas sociales internas de cada Estado, las cuales determinan si la violencia terrorista conduce o no hacia una respuesta represiva por parte de los gobiernos. Esto tiene implicaciones sobre cómo analizamos la interacción entre los terroristas y el Estado, así como sobre la eficacia del terrorismo.

Palabras clave: terrorismo, antiterrorismo, represión estatal, estrategia, normas, aprendizaje

Abstract: This article approaches the question of whether terrorism “works” and argues that an examination of some of terrorism’s more “modest” effects can contribute to the way we analyse its overall effectiveness and strategic impact. The article looks at whether terrorist violence has brought “disorientation” to European societies and led states to launch repressive counter-terrorist operations. Its main empirical focus is a comparison of Britain’s and France’s responses to contemporary jihadist terrorism. It examines the extent to which we can understand these cases from a rational choice perspective, before going on to argue that a state’s responses to terrorism are filtered through certain domestic societal norms in each country that determine whether or not terrorist violence leads to a repressive response from governments. This has implications for the way we analyse the interaction between terrorists and the state, as well as the effectiveness of terrorism itself.

Key words: terrorism, counter-terrorism, state repression, strategy, norms, learning

El debate académico sobre la eficacia del terrorismo ha girado alrededor de estudios basados en muestras compuestas por un alto número de casos, entre los cuales se incluyen bastantes grupos militantes distintos y el análisis de casos históricos clave. Si bien estos trabajos han servido para ampliar en gran medida nuestra comprensión del fenómeno, ello no refleja el hecho de que la importancia académica y política de esta cuestión se deriva, desde 2001, de una forma de terrorismo específica: la violencia yihadista contra países occidentales. Aunque cabe reconocer que los trabajos existentes se dedican a analizar principalmente el caso de Estados Unidos tras el 11-S (Abrahms, 2006), este artículo sugiere que la literatura sobre la eficacia del terrorismo podría verse beneficiada por un enfoque más amplio basado en casos contemporáneos. Así, este artículo examina el impacto del terrorismo yihadista contemporáneo, centrándose especialmente en las redes clandestinas que operan en Europa Occidental. Tomando como base el trabajo de aquellos investigadores que presentan una interpretación relativamente amplia acerca de «cuándo es eficaz» el terrorismo, se argumenta que un estudio detallado de algunos de los efectos más «moderados» del terrorismo puede contribuir a la forma en que analizamos su eficacia general o impacto estratégico. Asimismo, se analiza si el terrorismo yihadista ha provocado «desorientación» en las sociedades europeas o ha hecho que los gobiernos adopten respuestas represivas que podrían incluso contribuir al crecimiento y la continuidad del movimiento yihadista. La principal cuestión a examinar aquí es: ¿qué factores influyen en el hecho de que la violencia terrorista conduzca o no a una respuesta represiva por parte de los gobiernos?

A la hora de abordar esta pregunta, se considera en qué medida se pueden entender las respuestas de los estados frente al terrorismo desde una perspectiva de acción racional, para después destacar la importancia del contexto normativo nacional para el Estado y la sociedad que son blancos de dicha violencia. El terrorismo y el antiterrorismo no interactúan en un vacío, sino que la respuesta de un Estado frente al terrorismo está filtrada por ciertas normas sociales que determinan que la violencia terrorista conduzca o no a una respuesta represiva por parte de los gobiernos. Para ilustrar las diversas condiciones que pueden afectar a este proceso, se examinan las respuestas de los gobiernos británico y francés frente al terrorismo yihadista. El análisis se centra sobre todo en las respuestas operativas de estos países a nivel nacional, uno de los ámbitos clave en los que se podría llevar a cabo una represión que fuera potencialmente contraproducente¹.

1. Este artículo se basa en gran parte en mi libro *Countering Terrorism in Britain and France: Institutions, Norms and the Shadow of the Past*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Agradezco a la editorial el permiso para utilizar el libro como base de este artículo.

En la literatura académica sobre este tema, el terrorismo suele definirse como la creación deliberada de miedo a través del uso de la violencia o la amenaza de su uso con el propósito de influir en una población o en un Gobierno para conseguir fines políticos (Hoffman, 2006: 40; Crenshaw, 2010: 7). Se trata de un tipo de violencia política que suele ser utilizada por parte de grupos clandestinos cuyas capacidades convencionales son extremadamente bajas en comparación con el Estado al que pretenden coaccionar (Sánchez-Cuenca y de la Calle, 2009). En una confrontación tan asimétrica, generar miedo planteando una amenaza a la vida de forma aparentemente aleatoria es un elemento clave en el intento de los terroristas de conseguir algo más de lo que sus relativamente limitadas capacidades les permitirían obtener. A efectos de este artículo, se entiende por «yihadismo» una ideología política que da valor a hacer la *yihad* (en el sentido de «guerra santa»²) contra los presuntos enemigos del islam y reclama el establecimiento de un Estado islámico.

Muchos grupos se engloban en este término general, desde el Grupo Islámico Armado argelino (GIA) de la década de 1990 hasta Al Qaeda y la organización Estado Islámico (EI). Las redes del terrorismo yihadista en Europa Occidental se han inspirado o, en algunos casos, han estado relacionadas de forma directa con estas organizaciones.

Se entiende por «yihadismo» una ideología política que da valor a hacer la *yihad* (en el sentido de «guerra santa») contra los presuntos enemigos del islam y reclama un Estado islámico. Muchos grupos se engloban en este término, desde el argelino GIA de la década de 1990 hasta Al Qaeda y Estado Islámico.

El artículo se desarrolla en tres secciones y unas conclusiones finales. En la primera sección, se plantea un debate sobre los efectos del terrorismo y la justificación –en ese contexto– de la selección de casos para este trabajo; en la segunda se presenta un marco para comprender las respuestas de los gobiernos al terrorismo y se describe el papel que desempeñan las amenazas y los factores normativos en los casos de Francia y el Reino Unido; en la tercera se analizan las dimensiones clave de las operaciones del Reino Unido y Francia contra el terrorismo yihadista, y se evalúan sus esfuerzos para evitar atentados terroristas y tomar decisiones relacionadas con el uso o no de instrumentos de represión. La conclusión final expone las implicaciones de este análisis para el debate académico sobre la eficacia del terrorismo.

2. Los actores que consideran la yihad como «guerra santa» restan importancia a otro sentido importante de la yihad, como lucha personal y espiritual.

Los efectos del terrorismo

La cuestión acerca de «si es eficaz el terrorismo» está abierta a numerosas interpretaciones. Se podría decir que el terrorismo «es eficaz», en cierto sentido, si este provoca una respuesta represiva de los gobiernos, lo que abre una brecha entre el Estado y una parte de su propia población. El terrorismo también puede ser una forma eficaz de aumentar la fortaleza de la organización que ejerce la violencia o, de forma más ambiciosa, puede contribuir a que el grupo consiga sus objetivos estratégicos. Para comenzar, es útil adoptar una perspectiva amplia de la cuestión y señalar algunos *efectos* del terrorismo. La siguiente lista no es exhaustiva, sino más bien indicativa de la amplia gama de efectos potencialmente importantes que han sido identificados en la literatura.

Algunos *efectos* del terrorismo:

- Llevar a la desorientación en la sociedad que constituye el blanco de los ataques.
- Provocar una respuesta del objetivo del terrorismo (puede incluir represión estatal).
- Asegurar la renovación de la organización terrorista.
- Ganar una mayor legitimidad del grupo terrorista.
- Lograr concesiones políticas u objetivos estratégicos.

En el análisis de Neumann y Smith (2008) sobre los efectos potenciales del terrorismo, se indica que la primera fase de una campaña potente de violencia es la «desorientación» que se produce en la sociedad que es blanco de los ataques. En este punto, los atentados terroristas provocan miedo en la población y merman su confianza en la capacidad del Gobierno de proporcionar seguridad básica. Como señala Lawrence Freedman (2002: 47), mientras que los actos terroristas poco frecuentes puede que tengan escaso efecto, si los atentados logran ser perpetrados con regularidad y, aparentemente, a voluntad, ello puede minar la confianza e incluso provocar cambios significativos en el comportamiento de la población (por ejemplo, una reducción del número de personas que acude al centro de las ciudades o una caída en las cifras del turismo). Para Neumann y Smith (2008: 32-34) «una campaña sistemática de actos de violencia simbólica» puede hacer que el Gobierno parezca impotente a los ojos de su población y «desencadenar una exagerada sensación de pánico, confusión y caos creciente».

El segundo efecto –o fase– de una campaña terrorista ha sido conceptualizado como la «respuesta del objetivo», que suele corresponderse con un esfuerzo por parte del actor violento no estatal de provocar una reacción excesiva por parte del Gobierno

objetivo. La represión estatal, foco principal de este artículo, puede ser beneficiosa para el grupo o red militante. En este contexto, el Estado puede reaccionar a los ataques terroristas empleando herramientas como la detención en masa, el empleo excesivo de la fuerza o el uso de severos poderes jurídicos contra las comunidades que los terroristas dicen representar. El grupo terrorista, según Neumann y Smith (ibídem: 40), puede incluso pretender que el uso de esta mano dura sea impuesta a su «propia» gente. Si las comunidades que los militantes afirman representar son victimizadas por el Estado, es más probable que un número mayor de miembros de estas comunidades entren a formar parte del grupo terrorista o, al menos, presten su apoyo al mismo. La represión por parte del Estado alimenta así la radicalización y la captación de miembros, por lo que fortalece la capacidad de los grupos terroristas.

Un tercer efecto del terrorismo, por lo tanto, puede ser el fortalecimiento de la organización que ejerce la violencia, no solo por la vía y como reacción a la represión estatal –tal como se ha descrito anteriormente–, sino también de una forma más directa. Las campañas de violencia pueden mejorar o mantener la reputación de un grupo y así atraer nuevos adeptos que pueden estar inspirados por el ejemplo del grupo terrorista activo. En un contexto en el que varios grupos armados estarían compitiendo por ganar adeptos y por el dominio en un entorno social específico, Peter Krause (2013: 273-78) destaca que el objetivo clave de dichos grupos es simplemente garantizar la fortaleza y continuidad de la propia organización.

En cuarto lugar, la violencia, al atraer la atención de los medios de comunicación y la opinión pública, brinda al grupo terrorista una oportunidad para introducir su mensaje político en el discurso público. En determinadas circunstancias, el grupo puede no solo aumentar la prominencia de su mensaje, sino también ganar legitimidad para sí mismo y para su plataforma política (Neumann y Smith, 2008: 46-53). Por último, y como punto más ambicioso, la violencia terrorista puede tener éxito en la obtención de concesiones políticas de un Gobierno o conducir al logro de los principales objetivos políticos o estratégicos del grupo terrorista (Abrahms, 2006). Entre dichos objetivos estratégicos se podrían incluir, por ejemplo, el fin de una ocupación militar, un cambio en la naturaleza del Gobierno o la reforma de políticas discriminatorias (Krause, 2013: 272).

El análisis que se presenta en este artículo se centra principalmente en las dos primeras fases, esto es, en la «desorientación» y en la «respuesta del objetivo». Según algunos investigadores, el caso de Estados Unidos –tras sufrir los atentados del 11-S– es un buen ejemplo que ilustra ambas fases. La escala e impacto psicológico del 11-S suscitaron miedo y minaron la confianza en la seguridad nacional del país, al menos durante un tiempo y en una línea que es coherente con el concepto de «desorientación». Bruce Hoffman (2006: 295) argumenta que el «poder del terrorismo para coaccionar e intimidar, para forzar cambios en nuestra vida diaria (...) ha crecido enormemente». Todo ataque de Al Qaeda, afirma Hoffman, ha sido calculado para

reavivar «las mismas ansiedades y miedos que despertaron los atentados del 11-S». En términos de «respuesta del objetivo», la reacción inicial de Estados Unidos al 11-S fue el establecimiento de un centro de detención en la Bahía de Guantánamo, la aprobación de la entrega y tortura de detenidos, así como el diseño de la invasión de Irak en 2003. Estas medidas represivas dañaron la reputación de Estados Unidos a nivel internacional y fueron aprovechadas por los grupos yihadistas para radicalizar y reclutar individuos para su causa (O'Duffy, 2008; Chebel d'Appollonia, 2012). Como destacan Neumann y Smith (2008: 100), «una excesiva reacción represiva es, de hecho, lo que pretendía provocar el atentado terrorista». Sin embargo, cabe destacar que el atentado terrorista del 11-S fue tan excepcional que es poco probable que la respuesta de Estados Unidos hubiera sido la *clásica*, por lo que esta no debe considerarse representativa de las interacciones de las democracias liberales con los grupos yihadistas.

Por este motivo, este análisis cambia el foco y se centra en el Reino Unido y Francia. Ambos países son democracias liberales de Europa Occidental –basadas en el Estado de derecho– y miembros de la Unión Europea y la OTAN. Además, disponen de recursos y capacidades que pueden ser comparados en términos de fuerzas militares y servicios de policía e inteligencia; asimismo, se han enfrentado a una amenaza similar por parte del terrorismo yihadista en las últimas décadas (Foley, 2013). Como veremos a lo largo de este trabajo, sus respuestas a esta forma de terrorismo comparten ciertos puntos en común, aunque también muestran diferencias significativas. Ello permitirá dar una idea de las distintas respuestas de las democracias liberales a la violencia yihadista y analizar mejor las condiciones que determinan si la violencia terrorista conduce a una respuesta represiva por parte de los gobiernos.

Expectativas analíticas: opción estratégica y marco normativo

Entre la gran variedad de enfoques teóricos que ofrecen los investigadores en relaciones internacionales para comprender cómo se ocupan los estados de los desafíos en materia de seguridad, existen dos perspectivas opuestas que son de especial importancia para este artículo. Por un lado, hay una larga tradición de análisis que mantiene que los estados responden de forma bastante racional a las situaciones de amenaza (modelo racionalista); por el otro, otros investigadores declaran que las respuestas estatales a problemas de seguridad se construyen socialmente y pueden estar influidas por normas o estándares

sociales relativos a lo que se considera un comportamiento adecuado (modelo constructivista). A continuación, se examinarán ambos modelos y se señalarán las expectativas que sugerirían cada uno de ellos ante los casos de Reino Unido y Francia.

La primera de estas perspectivas se puede ubicar en el paradigma de la opción racional, que considera que unos actores harán sus cálculos de forma meditada y que las evaluaciones del comportamiento de otros actores serán fundamentales para sus decisiones (Levi, 1997). Aquí resulta de especial relevancia la «teoría de la opción estratégica», que sostiene que unos actores «evalúan su entorno y, en la medida de sus capacidades, escogen la estrategia que cumple mejor con sus objetivos definidos subjetivamente». El comportamiento de dichos actores es estratégico en el sentido de que «responden a su entorno mediante un cálculo entre medios y fines relativamente coherente» (Lake y Powell, 1999: 6-7 y 30). Esta perspectiva pone el foco en las amenazas terroristas a las que se enfrentan Francia y Reino Unido, así como en las percepciones que tienen los funcionarios gubernamentales de dichas amenazas.

Francia se enfrentó a una mayor amenaza de violencia yihadista que Reino Unido durante la década de 1990 y hasta el año 2001. El grupo terrorista argelino GIA y sus simpatizantes llevaron a cabo una serie de atentados en Francia en 1995 y 1996, que dejó 14 muertos y más de 230 heridos. A estos militantes argelinos se sumó el crecimiento en el interior del país de redes terroristas yihadistas transnacionales a mediados y finales de la década de los noventa. El Reino Unido, por su parte, también contó con muchos islamistas radicales durante los años noventa, pero la mayor parte de ellos estuvo más centrado en la promoción de campañas terroristas en otros países y no mostró intención de atacar al Reino Unido (Foley, 2013).

Tras los ataques del 11-S de 2001, los niveles generales de amenaza por terrorismo yihadista en Francia y el Reino Unido comenzaron a converger. Mientras la Francia post 11-S seguía amenazada por redes terroristas yihadistas, el terrorismo inspirado por Al Qaeda comenzó a mostrar intenciones de atacar también en el Reino Unido. Uno de sus planes tuvo éxito en julio de 2005, cuando una célula con base en el país y con vínculos con los campos de militantes de Pakistán perpetró atentados suicidas en Londres, con un resultado de 52 muertos y más de 700 heridos. En líneas generales, en los años posteriores al 11-S, Francia y el Reino Unido han tenido que enfrentarse a un nivel similar de amenazas de terrorismo yihadista. Las percepciones de esta amenaza por parte de los responsables políticos franceses

El modelo racionalista sostiene que los estados responden de forma racional a situaciones de amenaza, mientras que el modelo constructivista declara que las respuestas se construyen socialmente y pueden estar influidas por normas o estándares sociales.

y británicos también han sido similares en los aspectos clave. En particular, han adoptado una visión parecida acerca de las capacidades e intenciones de los terroristas de atacar sus respectivos países (ibídem). Considerando estas similitudes en los entornos y percepciones de amenaza, tanto en el Reino Unido como en Francia, según la teoría de la opción estratégica la respuesta operativa que cabría esperar de ambos sería muy similar. La siguiente sección evalúa la medida en que la teoría puede explicar las respuestas británica y francesa al terrorismo yihadista.

La segunda perspectiva analítica, bastante distinta a la anterior, sobre las respuestas del Estado a desafíos en materia de seguridad la ofrece la teoría constructivista de las relaciones internacionales. Este enfoque se centra en la importancia de las normas, comúnmente definidas como acuerdos compartidos de estándares de comportamientos apropiados para actores con una identidad determinada (Katzenstein, 1996; Finnemore y Sikkink, 1998). Pese a que muchas normas tienen un alcance internacional, otras surgen de las experiencias históricas de una nación específica, pudiendo ser distintas de una sociedad a otra. Por ejemplo, Peter Katzenstein (1993 y 2003) ha demostrado que las políticas de seguridad contemporáneas de Alemania y Japón están influenciadas por las normas y lecciones aprendidas por la memoria colectiva de estos países a partir de sus respectivas experiencias con el fascismo en las décadas de 1930 y 1940. Al enfrentarse a una campaña terrorista, las decisiones de los estados en relación con el uso de herramientas represivas se toman en el marco de normas fundamentadas históricamente y de «lecciones aprendidas». No obstante, más que representar un proceso de aprendizaje racional, dichas lecciones y normas se generan de forma intersubjetiva en contextos específicos. Los estados pueden aprender lecciones distintas de experiencias aparentemente similares. De hecho, como se señalará más adelante, los casos del Reino Unido y Francia constituyen un claro ejemplo de esta afirmación.

La literatura existente también destaca cómo las normas y estándares de comportamiento apropiado pueden encontrar mucha oposición en una sociedad en particular (Kratochwil, 2000: 48-49). En lo relativo a la seguridad y a las respuestas adecuadas a la violencia política, el Reino Unido suele ser un espacio de intensa contestación normativa: por un lado, el principio de «seguridad ante todo» está muy presente en el caso británico, y su influencia creció a partir de 2001 por la percepción de amenaza terrorista grave a este país. El ex primer ministro Tony Blair (2007) ejemplificó esta tendencia con su continua argumentación de la necesidad de una «legislación más dura» y de operaciones antiterroristas fuertes en respuesta a la violencia inspirada por Al Qaeda, la cual «opera en todo el mundo [y] no se parece a nada a lo que nos hayamos enfrentado anteriormente». Sin embargo, este principio de seguridad ha sido ampliamente rebatido por normas e ideas que lo contradicen de forma potencial o real. En particular, cabe citar el caso de Irlanda del Norte.

La experiencia del Reino Unido de abordar la cuestión del terrorismo en Irlanda del Norte fue interpretada, cada vez más, como una lección sobre la inutilidad de responder de forma excesivamente represiva a las amenazas. Algunas de las características centrales del modelo de respuesta británico en la década de los setenta fueron el encarcelamiento sin juicio previo, técnicas de interrogación coercitivas y operaciones represivas. No obstante, al llegar la década de los noventa y, sobre todo, en la primera década del siglo XXI, las autoridades británicas revisaron este modelo. Un gran número de actores, desde abogados especializados en derechos humanos hasta el Ejército británico o ex ministros que participaron en asuntos relacionados con el conflicto en Irlanda del Norte, creen ahora que los encarcelamientos y los interrogatorios coercitivos fueron un «gran error», que contribuyó a generar mayor solidaridad por la causa republicana irlandesa (Edwards, 2010: 324; English, 2003: 140-141). Constatando que habían aprendido de los errores del pasado, tras el 11-S, funcionarios del Gobierno británico expresaron la opinión de que las respuestas al terrorismo debían ser «proporcionadas» para no empeorar el problema (Foley, 2013: 261-262). Por su parte, los funcionarios franceses, como se verá, no aprendieron las mismas lecciones de su experiencia de lucha contra la insurgencia en Argelia.

Habiendo aprendido de los errores del pasado, tras el 11-S, funcionarios del Gobierno británico opinaron que las respuestas al terrorismo debían ser «proporcionadas» para no empeorar el problema. Por su parte, los funcionarios franceses no aprendieron las mismas lecciones de su experiencia de lucha contra la insurgencia en Argelia.

La preferencia por parte de algunos líderes británicos de un modelo «duro» o basado en el principio de «seguridad ante todo» ha sido rebatida no solo por interpretaciones de la experiencia norirlandesa, sino también por la invocación de narrativas históricas anteriores. Cabe señalar, en particular, el concepto que Gran Bretaña tiene de sí misma de ser una isla con una estabilidad política duradera, que se remonta al menos hasta el siglo XVIII (Himmelfarb, 2004: 150-159). En el último siglo, el Reino Unido se impuso en dos guerras mundiales sin sufrir ninguna vulneración de sus fronteras, desarrollándose cierta idea de resiliencia británica en base a esta experiencia. Un importante juez invocó la resiliencia de este país frente a la Alemania nazi cuando el más alto tribunal del Reino Unido falló en 2004 en contra de la legislación draconiana adoptada por el Gobierno sobre terrorismo: «los grupos de terroristas fanáticos (...) matan y destruyen, pero no amenazan la supervivencia de la nación. Mientras que sobrevivir a Hitler pendió de un hilo, no hay duda alguna de que sobreviviremos a Al Qaeda». Un ex primer ministro también evocó la ideas de la resiliencia británica cuando instó al Parlamento a rechazar otras propuestas legislativas sobre terrorismo en 2008 (Foley, 2013: 57

y 238). Según estas argumentaciones, dado que el Reino Unido es un Estado estable y resistente, no era necesario introducir una legislación represiva e intolerante motivada exclusivamente por dicho fenómeno.

Mientras que el Gobierno, la policía, los servicios de inteligencia y parte de los medios de comunicación aseguran que la seguridad es su principal prioridad, otros actores políticos y sociales han mostrado su oposición a dicha afirmación. Se trata, por ejemplo, de grupos de defensa de las libertades civiles, algunos partidos políticos y parte de los medios de comunicación y juristas, los cuales reivindican lo contrario, es decir, normas tales como la proporcionalidad y la resiliencia, que resuenan con fuerza en la comprensión histórica que el país tiene de sí mismo. Esto quiere decir, como expone Jon Moran (2007: 88), que «el debate público [sobre seguridad y antiterrorismo] es intenso y variado y mantiene al Gobierno bajo el foco de atención». Un aspecto importante de esto, observa Moran, es que los principales periódicos examinan detalladamente las operaciones antiterroristas de la policía, algo a lo que se volverá en la sección siguiente.

De forma parecida al caso del Reino Unido, en Francia el principio de «seguridad ante todo» es notorio en el discurso público y ha sido promovido por la presencia de amenazas terroristas. La diferencia entre ambos casos, no obstante, es que en Francia otras normas clave y narrativas históricas tienden a reforzar este énfasis en la seguridad, en lugar de rebatirlo. Desde la revolución de 1789, este país ha tenido nada menos que 13 constituciones distintas, desde monarquías absolutas a repúblicas democráticas liberales. A diferencia del Reino Unido, Francia ha visto traspasadas sus fronteras por los ejércitos alemanes en las dos guerras mundiales. La traumática derrota de 1940, que condujo a la ocupación nazi del país durante cuatro años en colaboración con el régimen de Vichy, marcó la memoria popular durante las décadas posteriores (Rouso, 1991). Además de los enemigos externos, el Gobierno de Francia consideró históricamente la presencia de radicales extranjeros en su suelo como una fuente potencial de subversión interna, mientras que, en las últimas décadas, se ha percibido a los integrantes de la numerosa población francesa de origen inmigrante que residen en las *banlieues* (suburbios) como una amenaza latente para la estabilidad del Estado (Porch, 1995: 20-21; Bonelli, 2005).

Así, si las ideas de estabilidad y resiliencia tienen cierta relevancia en el Reino Unido, la experiencia histórica de Francia parece advertir sobre una potencial inestabilidad y vulnerabilidad. De hecho, existe una tradición en el discurso público que concibe a Francia como un Estado potencialmente frágil. En referencia a la respuesta de Francia al terrorismo en 2005, el entonces ministro del interior Nicolas Sarkozy dijo: «La democracia es un preciado logro de la humanidad, pero es frágil. Tiene sus adversarios y estos están decididos. Están organizados. Ya han atacado». Si se considera que la República es potencialmente frágil, la implicación que se extrae de aquí es clara: debe existir una fuerte respuesta a las

amenazas. Según Nicolás Sarkozy (2005), «la libertad no es sinónimo de falta de previsión, ni de debilidad. Los adversarios de la democracia deben saber que esta ha decidido defenderse y devolver cada golpe con sus propios métodos».

Las preocupaciones de Francia por la estabilidad se vieron reforzadas por la Guerra de Independencia de Argelia entre 1954 y 1962. Al igual que el Reino Unido frente al conflicto en Irlanda del Norte, Francia respondió con mano dura a la insurgencia argelina, lo cual tuvo consecuencias contraproducentes. Las torturas, las operaciones represivas y las ejecuciones sumarias del Ejército contribuyeron a que la opinión pública nacional e internacional se posicionara en contra de la administración francesa en Argelia, lo cual hizo que finalmente Francia se retirara (Alexander y Keiger, 2002). Sin embargo, a diferencia de la valoración británica del conflicto en Irlanda del Norte, el análisis que hace Francia de su experiencia en Argelia tiende a no centrarse en el carácter contraproducente de las tácticas empleadas. El Estado francés se ha mostrado reacio a reconocer el uso generalizado de torturas y otros medios represivos durante la guerra, como tampoco ha reconocido nunca públicamente los «errores cometidos» en la medida en que lo ha hecho el Gobierno británico (McCormack, 2007; Foley, 2013). Francia interpreta su experiencia en Argelia sobre la base de una configuración particular de normas e ideas muy diferente al contexto normativo que puede encontrarse en el Reino Unido. En el contexto de la preocupación histórica de Francia por la estabilidad del Estado, las élites políticas del país han solido centrarse en cómo la crisis argelina supuso una importante amenaza a la estabilidad de la República. Mientras que los británicos consideran en la actualidad que sus actuaciones represivas en Irlanda del Norte fueron contraproducentes y señalan la importancia de una respuesta proporcionada al terrorismo, la experiencia de Francia en Argelia no ha hecho más que reforzar la importancia de la norma de «seguridad ante todo» para la sociedad francesa (Foley, 2013). Los casos de Francia y el Reino Unido indican así que, en lugar de ser un proceso de aprendizaje racional, el carácter concreto de las lecciones extraídas de los conflictos históricos depende de los contextos normativos más amplios en los que se interpretan dichos conflictos.

Frente a estos antecedentes, los elementos más influyentes de la sociedad francesa (como, por ejemplo, el Gobierno, los partidos políticos y los medios de comunicación) muestran un amplio grado de consenso en torno a la idea de que la seguridad de la República está por encima de otras consideraciones. Si el Reino Unido constituye un ejemplo de cuestionamiento de las normas, Francia ha demostrado contar con un consenso normativo con respecto a la importancia de la seguridad, y tanto el Gobierno como las organizaciones no gubernamentales (ONG) coinciden en reconocer la existencia de dicho consenso. Un oficial superior de la policía francesa me comentó (Foley, 2013: 63) que «la noción

de República y la noción de Estado centralizador son aspectos importantes en Francia, que pocas personas ponen en duda (...) nunca existe debate a la hora de aprobar leyes especiales para luchar contra el terrorismo (...) existe consenso». Las ONG francesas también han declarado que dicho consenso existe, aunque estas son comprensiblemente menos optimistas acerca de sus efectos en el debate público sobre legislación en materia de terrorismo. En palabras del presidente de una ONG de derechos humanos: «es extremadamente difícil (...) nosotros gritamos, pero es difícil que nos escuchen» (citado en Foley, 2013: 63). Los investigadores también han señalado que existe consenso y una relativa falta de escrutinio del antiterrorismo por parte de los medios de comunicación franceses. Gerech y Schmitt (2007) han observado que en el periódico de centroizquierda de mayor importancia, *Le Monde*, «las noticias y editoriales pocas veces expresan preocupación por el carácter intrusivo de los métodos antiterroristas franceses». Jeremy Shapiro (2008) argumenta de igual modo que, dada la naturaleza «represiva» de la lucha antiterrorista francesa, «la crítica a este sistema (...) en la sociedad civil francesa ha sido bastante discreta». El consenso normativo sobre cuestiones de seguridad en la sociedad francesa implica que las críticas tienen poco impacto y que la mayoría de los actores influyentes respaldan la respuesta legal y operativa al terrorismo del Gobierno.

En el marco de estos contextos normativos distintos, el Reino Unido y Francia han tomado decisiones acerca de cómo responder al terrorismo yihadista en las últimas décadas. A su vez, los dos estados se han estado enfrentando a una amenaza muy similar, que ambos percibían de forma parecida. La siguiente sección señala cómo los factores normativos y los basados en amenazas han influido en las respuestas de Francia y el Reino Unido a la posibilidad de «desorientación» de sus sociedades y en su toma de decisiones relacionadas con el uso de instrumentos de represión en operaciones antiterroristas.

Operaciones francesas y británicas contra el terrorismo yihadista

Tanto Francia como el Reino Unido han tenido fricciones por la «desorientación» que ha comportado el terrorismo yihadista en las últimas décadas, aunque nunca han experimentado este fenómeno de forma grave o sostenida. En el período comprendido entre julio y octubre de 1995, el GIA y sus simpatizantes llevaron a cabo siete atentados terroristas en Francia que acabaron con la vida de 10 personas e hirieron a más de 150. Se colocaron bombas con una

regularidad alarmante para que explotasen sin previo aviso en localizaciones tan diversas como en estaciones de metro, las proximidades del Arco del Triunfo y el exterior de una escuela judía. Pese a que estos atentados infundieron un miedo considerable en la sociedad francesa –que llevó a la movilización de un amplio dispositivo de fuerzas de seguridad en todo el país–, las autoridades consiguieron dismantelar las redes que habían llevado a cabo estos ataques en un período de cuatro meses y se redujo así, en general, el miedo al terrorismo en la sociedad francesa en los años posteriores (Shapiro y Suzan, 2003). En el Reino Unido, a las bombas que acabaron en Londres con la vida de 52 personas el 7 de julio de 2005, les siguió el 21 de julio una aparente operación «de imitación» perpetrada por cuatro terroristas yihadistas en la que las bombas no llegaron a estallar. El temor público aumentó de forma considerable, ya que parecía que comenzaba a emerger un patrón de ataques sistemáticos; se movilizó a un gran número de policías y los responsables de las fuerzas del orden afirmaron que estaban trabajando «a todo ritmo» en un número de investigaciones sobre tramas terroristas yihadistas sustancialmente mayor. No obstante, este patrón de ataques regulares no perduró más allá de julio de 2005 y el miedo público al terrorismo pronto se redujo (Foley, 2013: 253 y 258-260). Estos resultados se explican en gran parte por la adaptación de las medidas antiterroristas en ambos estados. El Gobierno del Reino Unido declaró que su objetivo estratégico era «reducir el riesgo (...) del terrorismo para que las personas pudieran seguir su vida con libertad y confianza» (ibídem). Así, existía una concienciación sobre la importancia de reducir el miedo público; fundamentalmente para evitar el tipo de «desorientación» de la sociedad descrito anteriormente. Como subrayó un alto funcionario del gobierno del Reino Unido, el foco en la confianza del público era el «código para saber si los terroristas van ganando o no: ¿han conseguido su objetivo inicial de alterar a la sociedad?» (ibídem: 82).

Existen algunas similitudes clave en la manera en que el Reino Unido y Francia adaptaron sus operaciones antiterroristas. Los gobiernos y los funcionarios encargados de la seguridad de ambos estados consideraban la militancia yihadista como una forma descontrolada de terrorismo que pretendía cobrarse el máximo de bajas, incluso a través de ataques suicidas. En este contexto, en primer lugar, sus fuerzas policiales intervinieron para arrestar a los presuntos yihadistas *con antelación*, en los procesos de investigación, respecto a cómo habían actuado en casos previos de formas de terrorismo; su argumento era que si esperaban hasta que un potencial terrorista suicida tuviera acceso a explosivos, podría ser demasiado tarde para desplegar una intervención controlada. Esta política también supuso un aumento de los recursos destinados a inteligencia y a reformas del modo de registrarla y transformarla en pruebas admisibles por un tribunal (Foley, 2009). En segundo lugar, las fuerzas policiales de ambos estados llevaron a cabo un *gran* número de detenciones

relacionadas con la militancia yihadista; con un número elevado de arrestados similar en los dos países (Foley, 2013: 39). Por último, las fuerzas de seguridad de ambos estados tuvieron una respuesta operativa *contundente* bastante parecida; dejando claro de forma evidente que estaban preparados para disparar a presuntos atacantes suicidas en sus ciudades. En este contexto, el 22 de julio de 2005, la policía metropolitana de Londres abatió de un disparo a un brasileño inocente, Jean Charles de Menezes, a quien confundieron con uno de los terroristas suicidas del atentado fallido del día anterior; por su parte, las fuerzas de seguridad francesas abatieron a terroristas yihadistas dispuestos a actuar, como a Khaled Kelkal en 1995, a Mohamed Merah en 2012 y a los responsables de los atentados terroristas de enero de 2015 contra el semanario *Charlie Hebdo* en París.

Las numerosas y tempranas detenciones, las reformas de la inteligencia y las operaciones contundentes han constituido una parte importante de los esfuer-

Si bien se enfrentaban a amenazas similares procedentes de redes yihadistas, Francia llevó a cabo detenciones indiscriminadas entre las comunidades musulmanas, mientras que en el Reino Unido las operaciones de detención fueron en general más selectivas.

zos del Reino Unido y Francia para reducir la frecuencia de los atentados terroristas yihadistas dentro de sus fronteras y evitar así la «desorientación» de sus sociedades. Cuando las percepciones de la amenaza por parte de los dos estados convergieron después de 2001, sus operaciones antiterroristas también convergieron de la

manera descrita. La teoría de la opción estratégica ofrece una explicación sencilla y convincente de esa tendencia: los actores diseñan –en función de sus capacidades– operaciones antiterroristas a la medida de las características de la amenaza percibida. La percepción del terrorismo yihadista como una amenaza descontrolada con potencial para causar un gran número de víctimas ha hecho que las fuerzas de seguridad de ambos países lleven a cabo detenciones tempranas y en gran número, así como contundentes operaciones antiterroristas. Estos tipos de respuesta adaptativa al entorno de amenaza percibido pueden explicarse por la teoría de la opción estratégica, en coherencia con el paradigma amplio de la opción racional.

Sin embargo, también se han producido diferencias significativas –que la teoría de la opción estratégica no puede explicar– entre la toma de decisiones de los dos estados respecto al uso de instrumentos de represión en sus estrategias antiterroristas. Si bien se enfrentaban a amenazas similares procedentes de redes yihadistas, Francia llevó a cabo detenciones indiscriminadas entre las comunidades musulmanas, mientras que en el Reino Unido las operaciones de detención fueron en general más selectivas. En el caso de este último país, es poco frecuente que sean detenidas más de 15 personas en una operación antiterrorista. En varios momentos, dentro de un período de dos semanas, fueron detenidos 43 individuos en relación con el

atentado frustrado en Londres del 21 de julio de 2005. En agosto de 2006, fueron arrestadas otras 25 personas por una gran trama que preveía atacar con bombas en vuelos transatlánticos. Sin embargo, el objetivo de la mayor parte de las operaciones había sido inferior a 15 personas (Foley, 2013: 256). Así, el modelo británico parece ser más selectivo que el desarrollado por Francia. En este último país se desplegaron varias «barridas» antiterroristas a gran escala, sobre todo en la década de los años noventa. Durante un período de dos días, en noviembre de 1994, fueron interrogadas en la *Operation Chrysanthemum* 110 personas sospechosas de mantener vínculos con grupos militantes argelinos, 88 de las cuales fueron arrestadas y quedaron bajo custodia policial. Los oficiales admitieron posteriormente que disponían de poco fundamento a nivel de servicios de inteligencia para detener a tantas personas, por lo que ciertos sectores de los medios de comunicación franceses criticaron la operación, calificándola de «sorteo», palabra que evoca las redadas indiscriminadas de judíos durante la ocupación alemana de Francia en la Segunda Guerra Mundial (Shapiro y Suzan, 2003: 80 y 84). El 2 de junio de 1995, fueron detenidas 131 personas en París y en otras tres ciudades francesas bajo sospecha de vínculos con el terrorismo argelino. En junio de 2003, 164 personas relacionadas con el grupo de oposición iraní los Muyahidines del Pueblo de Irán fueron detenidas acusadas de terrorismo en una rápida serie de redadas; sin embargo, solo 17 de ellas fueron investigadas formalmente, lo que generó dudas acerca de por qué se detuvo también a las otras 147 personas (Cettina, 2006).

Resulta revelador comparar el período 1994-1996 en Francia con el de 2004-2006 en el Reino Unido. Estos períodos de la historia reciente de ambos países estuvieron marcados sobre todo por las percepciones de la existencia de un alto nivel de amenaza, enfatizadas por los atentados terroristas yihadistas de 1995 y 2005, respectivamente. Frente a situaciones parecidas, Francia organizó operaciones de detenciones indiscriminadas en los momentos de alerta, mientras que el Reino Unido se abstuvo de hacerlo durante el período en el que se percibió, de forma similar, un elevado nivel de amenaza. En entrevistas y declaraciones públicas, varios responsables policiales y de seguridad del Reino Unido y Francia arrojaron luz sobre los distintos enfoques adoptados en las operaciones de arresto relacionadas con el terrorismo. En el Reino Unido, un oficial de la policía metropolitana de Londres destacó que «cada operación tiene un objetivo cuidadosamente establecido» que se fundamenta en la inteligencia (citado en Foley, 2013: 256). Para comprender este tipo de declaraciones, es importante señalar el grado en que los oficiales británicos de policía antiterrorista se sienten bajo el escrutinio público. Peter Clarke (2007), jefe de antiterrorismo de la policía metropolitana entre 2002 y 2008, hablaba de «las críticas recibidas [en un caso fallido en 2003] por exagerar supuestamente la amenaza» y afirmaba que ello había dañado las «relaciones de la policía con las comunidades musulmanas». Con esos anteceden-

tes, su determinación en casos posteriores fue «reunir la mayor cantidad de información posible antes de llevar a cabo detenciones»; recordando una operación de detenciones, comentó: «sé que algunos en los medios de comunicación ya estaban afilando sus lápices y que, si no hubiéramos sido capaces de presentar cargos en ese caso, se habría producido una ola de críticas por los arrestos». Otro funcionario de alto rango declaró sobre cómo los medios y los políticos controlaban cada vez más las acciones de la policía. «Hemos tomado conciencia de los riesgos», afirmó, «la reputación se ha vuelto muy importante». Un oficial de policía con experiencia de servicio en Francia expresaba su impresión de que los medios franceses no sometían a su policía a tan intenso escrutinio, si se compara con los medios británicos, a los cuales consideraba más «fuertes» y más «estridentes» que sus homólogos franceses (citado en Foley, 2013: 261). Los oficiales de policía británicos suponen que sus operaciones antiterroristas estarán sometidas a un alto grado de escrutinio y cuestionamiento público. Como indica el testimonio de Peter Clarke, ello ha influido en su forma de plantear ciertas operaciones de arresto y ha ido en contra de la realización de redadas indiscriminadas.

El escrutinio público de las operaciones antiterroristas forma parte del contexto más amplio de cuestionamiento de las normas en el Reino Unido, en el que el principio de «seguridad ante todo» se ha visto desafiado por otras ideas. Una de esas otras normas, el concepto de proporcionalidad, obtuvo parte de su importancia a partir de las interpretaciones que el Reino Unido hizo del conflicto en Irlanda del Norte, como se ha expuesto anteriormente. Un ex alto funcionario del Reino Unido con responsabilidad en materia de antiterrorismo tras el 11-S consideraba que las detenciones en masa de presuntos terroristas irlandeses bajo régimen de internamiento de la década de los setenta tuvieron consecuencias contraproducentes; a este respecto, argumentaba que «se ha demostrado más allá de toda duda que no es un movimiento sensato para ninguna estrategia antiterrorista». Aprender de este y otros «errores» ha sido importante en lo que él denominaba «el nivel estratégico», el esfuerzo a largo plazo para reducir el apoyo al terrorismo (citado en Foley, 2013: 262).

Operando en un contexto normativo distinto, los funcionarios de seguridad franceses mantenían unas ideas bastante distintas de las de los británicos con respecto a lo acertado de emplear operaciones de detenciones indiscriminadas para combatir el terrorismo, sobre todo durante la década de los noventa. Los franceses han hecho hincapié en cómo las detenciones en masa pudieron contribuir a generar gran cantidad de información sobre redes terroristas. Un ex oficial de la policía antiterrorista de Francia comentó (ibídem: 294) que durante la década de 1990, «se trataba de una política policial, decidida por la jerarquía policial, la cual exponía: “arrestamos al máximo número de personas, porque tenemos los medios para hacerlo, y luego vemos en qué se traduce esto. Tras los

interrogatorios, las confrontaciones, soltamos a las personas que no tienen nada que ver”». Esta política «generó detenciones en masa» o lo que, según señaló de forma implícita, constituyeron expediciones de pesca en la que se pescaban «peces pequeños y peces gordos». Otro ex oficial de policía añadió que las operaciones de gran alcance en Francia «eran eficaces... porque se recopilaban montones y montones de información». Un oficial superior de la policía antiterrorista aseguró, en la misma línea, que: «tendíamos a arrestar al máximo número de personas posible para entender lo que estaba sucediendo» (ibídem: 295)³.

Se ha señalado anteriormente cómo, en el Reino Unido, el cuestionamiento a la norma en aspectos relacionados con la seguridad y el escrutinio público a la policía iba en contra de las operaciones de arresto indiscriminado. En Francia, por el contrario, no existe indicador alguno de que la policía antiterrorista se sienta muy presionada por el escrutinio público de sus enérgicas operaciones. Existe, más bien, un consenso normativo sobre asuntos relacionados con la seguridad en la sociedad, el cual ofrece a la policía francesa mayor grado de libertad que a sus homólogos británicos, además de permitirle el uso de herramientas represivas –como detenciones en masa– si lo consideran oportuno. Como indicativo de ello, algunos funcionarios franceses del ámbito de la lucha antiterrorista no tuvieron reparos en «expresarse con dureza» en los medios de comunicación, evidentemente por la creencia de que esta estrategia era bien valorada por la mayoría de aquellos que ocupan un puesto relevante en la sociedad. Por ejemplo, tras una importante operación de arrestos relacionados con el terrorismo en 1998, una fuente oficial declaró a *Le Monde* que estas redadas se realizaban para «darle una buena patada al hormiguero» («*donner un coup de pied dans la fourmilière*») (FIDH, 1999: 30). La descripción del entorno islamista en esos términos y el hecho de dar a entender que las agencias de seguridad del Estado participaban en duras operaciones de barrido, no solo no provocaron polémica, sino que la frase en cierto modo se popularizó y fue repetida por los miembros de la comunidad francesa de lucha antiterrorista (Foley, 2013: 297-298). Otros funcionarios franceses indicaron, de forma similar,

-
3. Durante los cinco primeros años de su campaña, en la segunda mitad de la década de los noventa, la falta de datos de la inteligencia de Francia sobre redes terroristas yihadistas se situaba entre los factores que impulsaron la intensificación de los arrestos en masa. No obstante, hacia la primera década del siglo XXI Francia había desarrollado una mejor cobertura de inteligencia de estas redes, lo que le permitía discriminar más en la mayoría de sus operaciones de detención. El Reino Unido, por su parte, comenzó su campaña contra el terrorismo yihadista tras el 11-S con información de inteligencia relativamente escasa en lo relativo a dicha amenaza; situación similar a la que se enfrentaba Francia en la década de los noventa. A diferencia de Francia, no obstante, el Reino Unido no respondió a este problema llevando a cabo detenciones en masa. Para ampliar esta explicación, sobre todo la relacionada con la evolución del modelo francés, consúltese Foley (2013), capítulo 5.

el valor que asignaban al hecho de poder disponer de instrumentos de represión entre sus herramientas para combatir el terrorismo. En unas declaraciones realizadas en 2005, Alain Chouet, un ex alto cargo de inteligencia, afirmaba: «uno no puede ni imaginarse a los países anglosajones imitando nuestra táctica de acoso, que en ocasiones se lleva a cabo sin pruebas reales. Es cierto que a veces se llega al borde de la legalidad, pero esto molesta a las redes, hace que no entren en acción» (citado en De La Grange, 2005).

En el contexto de la existencia de un consenso normativo sobre seguridad en la sociedad francesa –que dio a la policía bastante margen de libertad–, los oficiales encargados del cumplimiento de la ley consideraban que las detenciones en masa eran un medio útil para obtener datos de inteligencia sobre terrorismo. En cambio, en el marco de un contexto normativo en el que las detenciones en masa eran indefendibles, los funcionarios de seguridad del Reino Unido no opinaban igual, ya que pensaban que estos tipos de operaciones represivas podrían ser contraproducentes a largo plazo. Así, en las democracias liberales, el uso por parte del Estado de herramientas represivas –como las detenciones en masa– no son solo el resultado de una opción estratégica o una interacción directa entre el Gobierno y un grupo terrorista; las decisiones relacionadas con el uso de instrumentos de represión en respuesta a campañas terroristas también están determinadas de manera crucial por el contexto normativo nacional en el cual operan el Gobierno y sus fuerzas de seguridad.

Implicaciones para el debate académico

El análisis de las respuestas británica y francesa al terrorismo yihadista contemporáneo que se ha presentado en este texto tiene implicaciones para el debate académico acerca de los efectos de la violencia no estatal sobre los gobiernos y la eficacia política del terrorismo. Sugiere que el desarrollo de estrategias por parte de los funcionarios de seguridad relativas al uso de instrumentos de represión no asume la forma de un cálculo racional o una interacción no mediada con los grupos terroristas, sino que más bien se efectúa en el contexto de la imagen normativa propia y de las narrativas históricas del país. De esta manera, el Estado no solo reacciona ante los terroristas, sino que también lo hace según su autococonocimiento y experiencias del pasado.

Las generalizaciones sobre los efectos y la eficacia del terrorismo, en base a grandes bancos de datos, son una parte valiosa de la investigación relacionada con estos asuntos. Sin embargo, en la medida en que estos dependen de teorías generales sobre la interacción entre Estado y terrorismo, es poco probable que

dichos datos captan las dinámicas destacadas en este artículo. Tómese, por ejemplo, la teoría de Max Abrahms (2006, 57-60; 2012, 382-383) según la cual la victimización de civiles explica los motivos por los que los grupos terroristas rara vez consiguen sus objetivos políticos. Este autor sugiere que el uso por parte de grupos terroristas de métodos extremos (como el asesinato de civiles) conduce a los países objetivo de los ataques a asumir que los terroristas también tienen objetivos políticos extremos o «maximalistas»; y esta percepción de los objetivos de los terroristas disuade a los estados de hacer concesiones políticas. Pero la teoría de Abrahms queda efectivamente ilustrada con referencia a Estados Unidos, Israel y Rusia, casos todos ellos que puede que no sean los más típicos. El análisis de los casos de Francia y el Reino Unido aquí presentado sugiere que no podemos explicar la respuesta del Estado a la violencia solo en términos de ciertas características supuestamente generales de interacción entre el Estado y los terroristas; más bien es necesario tener en cuenta cómo pueden los estados responder de forma distinta al mismo entorno de amenaza terrorista debido a sus normas sociales nacionales y a su autoconocimiento histórico.

Si los estados no responden de forma coherente a las amenazas terroristas en base a un cálculo de medios y fines, esta situación plantea un reto a los investigadores que traten de elaborar teorías generales y ofrecer explicaciones sobre la probabilidad de que el Estado reaccione con represión o, de hecho, sobre la probabilidad de que se produzcan concesiones políticas a los grupos terroristas. Incluso al tratar de elaborar dichas teorías generales, podría ser útil que la literatura sobre la eficacia del terrorismo prestara más atención a la variedad de formas en que los gobiernos y sociedades se conciben a sí mismos e interactúan con los grupos terroristas.

El desarrollo de estrategias de seguridad relativas al uso de la represión se efectúa en el contexto de la imagen normativa propia y de las narrativas históricas del país. De esta manera, el Estado reacciona ante los terroristas según su autoconocimiento y experiencias del pasado.

Referencias bibliográficas

- Abrahms, Max. «Why Terrorism Does Not Work». *International Security*, vol. 31 n.º 2 (otoño de 2006), p. 42-78.
- Abrahms, Max. «The Political Effectiveness of Terrorism Revisited». *Comparative Political Studies*, vol. 45, n.º 3 (marzo de 2012), p. 366-393.
- Alexander, Martin y Keiger, John F.V. (eds). *France and the Algerian War, 1954-62: Strategy, Operations and Diplomacy*. Londres: Frank Cass, 2002.
- Blair, Tony. «Shackled in the war on terror». *Sunday Times* (27 de mayo de 2007).

- Bonelli, Laurent. «The control of the enemy within? Police intelligence in the French *banlieues*», en: Bigo, Didier y Guild, Elspeth (eds.). *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. Londres: Ashgate, 2005, p. 193-204.
- Cettina, Nathalie. «France: inventaire des procédures judiciaires ouvertes à l'encontre de terroristes islamistes (1999-2006)». *Centre Français de Recherche sur le Renseignement, Note d'Actualité*, n.º 51 (20 de septiembre de 2006).
- Chebel d'Appollonia, Ariane. *Frontiers of Fear: Immigration and Insecurity in the United States and Europe*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 2012, p. 336.
- Clarke, Peter. «Learning from Experience - Counter Terrorism in the UK since 9/11». Discurso para the Policy Exchange, 24 de abril de 2007 (en línea) www.policyexchange.org.uk/publications/publication.cgi?id=15
- Crenshaw, Martha. «Introduction», en: Crenshaw, Martha (ed.). *The Consequences of Counterterrorism*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 1-30.
- De La Grange, Arnaud. «Paris et Londres : deux méthodes face à la menace terroriste». *Le Figaro* (12 de julio de 2005).
- Edwards, Aaron. «Misapplying lesson learned? Analysing the utility of British counterinsurgency strategy in Northern Ireland, 1971-76». *Small Wars & Insurgencies*, vol. 21, n.º 2 (2010), p. 303-330.
- English, Richard. *Armed Struggle: The History of the IRA*. Londres: Macmillan, 2003, p. 544.
- FIDH-Fédération Internationale de Ligues des Droits de l'homme. «France: Paving the way for arbitrary justice». *FIDH, Reporte* (27 de enero de 1999).
- Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol. 52, n.º 4 (1998), p. 887-917.
- Foley, Frank. «Reforming Counterterrorism: Institutions and Organizational Routines in Britain and France». *Security Studies*, vol. 18, n.º 3 (2009), p. 445-478.
- Foley, Frank. *Countering Terrorism in Britain and France: Institutions, Norms and the Shadow of the Past*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Freedman, Lawrence. «The Coming War on Terrorism», en: Freedman, Lawrence (ed.). *Superterrorism: Policy Responses*. Oxford: Blackwell, 2002, p. 40-56.
- Gerecht, Reuel Marc y Schmitt, Gary. «France: Europe's Counterterrorist Powerhouse». *American Enterprise Institute, European Outlook*, n.º 3 (noviembre de 2007).
- Himmelfarb, Gertrude. *The New History and the Old*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.
- Hoffman, Bruce. *Inside Terrorism*. Nueva York: Columbia University Press, 2006.
- Katzenstein, Peter J. «Coping with Terrorism: Norms and Internal Security in German and Japon», en: Goldstein, Judith y Keohane, Robert (eds.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993, p. 265-295.

- Katzenstein, Peter J. «Introduction: Alternative Perspectives on National Security», en: Katzenstein, Peter J. (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press, 1996, p. 1-32.
- Katzenstein, Peter J. «Same War – Different Views: Germany, Japan, and Counterterrorism». *International Organization*, vol. 57, n.º 4 (2003), p. 731-760.
- Kratochwil, Friedrich V. «How do norms matter?», en: Byers, Michael (ed.). *The Role of Law in International Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 35-68.
- Krause, Peter. «The Political Effectiveness of Non-State Violence: A Two-Level Framework to Transform a Deceptive Debate». *Security Studies*, vol. 22, n.º 2 (verano de 2013), p. 259-294.
- Lake, David y Powell, Robert. «International Relations: A Strategic-Choice Approach», en: Lake, David A. y Powell, Robert (eds.). *Strategic Choice and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999, p. 3-38.
- Levi, Margaret. «A Model, A Method and A Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis», en: Lichbach, Mark Irving y Zuckerman, Alan S. (eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 19-41.
- McCormack, Jo. *Collective Memory: France and the Algerian War, 1954-1962*. Lanham: Lexington Books, 2007.
- Moran, Jon. «Generating More Heat than Light? Debates on Civil Liberties in the UK». *Policing*, vol. 1, n.º 1 (2007), p. 80-93.
- Neumann, Peter y Smith, M.L.R. *The Strategy of Terrorism: How it Works and Why it Fails*. Londres: Routledge, 2008.
- O'Duffy, Brendan. «Radical Atmosphere: Explaining Jihadist Radicalization in the UK». *PS: Political Science and Politics*, vol. 41, n.º 1 (enero de 2008), p. 37-42.
- Porch, Douglas. *The French Secret Services: From the Dreyfus Affair to the Gulf War*. Nueva York: Farrar Strauss y Giroux, 1995.
- Rousso, Henry. *The Vichy Syndrome: History and Memory in France since 1944*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio y De la Calle, Luis. «Domestic Terrorism: The Hidden Side of Political Violence». *Annual Review of Political Science*, vol. 12 (junio de 2009), p. 31-49.
- Sarkozy, Nicholas. «Speech to the National Assembly». *Assemblée Nationale, Session ordinaire*, 23 de noviembre de 2005 (en línea) http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2005-2006/076.asp#P207_57062
- Shapiro, Jeremy. «Detention of Terrorism Suspects in Britain and France». Comisión de Seguridad y Cooperación en Europa, The Brookings Institution, 15 de julio de 2008.
- Shapiro, Jeremy y Suzan, Benedicte. «The French Experience of Counter-terrorism». *Survival*, vol. 45, n.º 1 (primavera de 2003), p. 76-93.

DOSSIER

La contingencia del cambio social en la agricultura y la alimentación en América Latina

Presentación del dossier

Myriam Paredes, Stephen Sherwood y Alberto Arce

Construcción social del maíz transgénico: grupos sociales relevantes en Chihuahua

Marco Antonio Fernández

Caminando hacia adelante, mirando hacia atrás: en la primera línea de las transformaciones alimentarias en Ecuador

Joan Gross, Carla Guerrón, Peter Berti y Michaela Hammer

Mundos equivocados: cuando la "abundancia" y la "carencia" se encuentran en la Amazonía colombiana

Gerard Verschoor y Camilo Torres

Agricultura ecológica al sur de Brasil: de alternativa a contratendencia

Flávia Charão Marques y Daniela Oliveira

Paro Nacional Agrario: paradojas de la acción política para el cambio social

Mónica Arias y Manuel Preciado

Intersubjetividad y domesticación en el devenir de una región global: territorialización del salmón en la Patagonia chilena

Gustavo Blanco Wells, Alberto Arce y Eleanor Fisher

DEBATE

Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate

María Velasco

ENSAYO VISUAL

Tiempo Pemón

Carlos Alfonso Pacheco



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

TEMAS

Análisis del desarrollo sostenible en espacios locales. Aplicación de la teoría de conjuntos difusos

María Luisa García, Lucio Flores Payan y Beatriz Adriana Venegas

Análisis político del discurso de Ernesto Laclau: una propuesta para la investigación social transdisciplinaria

Hernán Fair

RESEÑAS

El reconocimiento de la humanidad. España, Portugal y América Latina en la génesis de la modernidad

de Fernando Álvarez Uría
Juan José Ruiz

El buen gobierno desde una perspectiva iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano

de José Canales Aliende y Andrés Martínez Moscoso, coordinadores
María Ángeles Abellán

La construcción del orden democrático

de Alfredo Ramos Jiménez
César Alfonso Ulloa

Número anterior:

ÍCONOS 53: Cambios de políticas públicas en América Latina

Número siguiente:

ÍCONOS 55: La inseguridad en tiempos de paz. Nexos entre política y violencia criminal en América Latina.

Íconos. Revista de ciencias sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE), Directory of Open Access Journal (DOAJ), Directory of Publishing Opportunities (Cabell's), DIALNET, EBSCO-Fuente Académica, FLACSO-Andes, Hispanic American Periodical Index (HAPI), International Bibliography of the Social Science (IBSS), International Institute of Organized Research (I2OR), LatAm-Studies, Latindex-Catálogo, REDALyC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe), Sociological Abstracts, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), Thompson Gale (Informe académico), y Ulrich's Periodical Directory.

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (xparedes@flacso.edu.ec) • Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

Abstenerse del terror: la paradoja de la no violencia en el Sáhara Occidental

Refraining from terror: the puzzle of non violence in Western Sahara

Matthew Porges

Maestría en Estudios de Guerra, Royal Military College of Canada
matthew.porges@gmail.com

Christian Leuprecht

Catedrático de Ciencias Políticas, Royal Military College of Canada.
christian.leuprecht@rmc.ca

Resumen: En el Sáhara Occidental, antigua colonia española ocupada por Marruecos desde 1975, no ha habido prácticamente ninguna resistencia violenta por parte del pueblo indígena saharauí desde el final de la guerra de 1975-1991 entre Marruecos y el Frente Polisario. La ausencia de violencia sorprende por varios factores: amplio apoyo de la población a la independencia, disparidades sociales y económicas entre marroquíes y saharauis, así como una brutal represión de Marruecos de la cultura, la resistencia y las manifestaciones del sentimiento independentista saharauí. Este artículo analiza la lógica de la violencia –y de su ausencia–, así como la resistencia, y extrae lecciones del Sáhara Occidental. Además de avanzar en el desarrollo teórico, se realiza un aporte metodológico al estudio de la resistencia y una mejor comprensión del conflicto del Sáhara Occidental mediante un trabajo de campo que incluyó unas 60 entrevistas con activistas saharauis realizadas durante el verano de 2014.

Palabras clave: no violencia, independentismo, represión, Sáhara Occidental, Marruecos

Abstract: In Western Sahara, the former Spanish colony occupied by Morocco since 1975, virtually no violent resistance has been mounted by the indigenous Sahrawi people since the end of the 1975-1991 war between Morocco and the pro-independence Polisario Front. This absence of violence is puzzling in the light of several factors: the widespread public support for independence; the social and economic disparities between Moroccan and Sahrawi inhabitants of the territory; and Morocco's brutal repression of Sahrawi culture, resistance, and expressions of pro-independence feeling. This article examines the logic of violence (and its absence) and of resistance, and draws lessons from Western Sahara. As well as advancing theoretical development, the article makes a methodological contribution to the study of resistance, and improves our understanding of the Western Sahara conflict through fieldwork, including around 60 interviews with Sahrawi activists conducted in the summer of 2014.

Key words: non violence, pro-independence, repression, Western Sahara, Morocco

A primera vista, el Sáhara Occidental parecería el lugar ideal para llevar a cabo una insurgencia. La baja densidad de población del territorio y la tradicional insistencia del pueblo indígena saharauí en desplazarse y sobrevivir en el desierto parecen conferir una ventaja táctica para un movimiento de *resistencia relámpago* (ataque y retirada). Las principales ciudades del territorio están aisladas y son accesibles sobre todo por vía aérea o por un número reducido de carreteras principales, todas ellas, en gran parte, sin vigilancia y vulnerables al sabotaje. La presencia militar marroquí en el territorio, aunque numéricamente superior a cualquier posible movimiento de resistencia saharauí, se concentra en unas pocas zonas. Las principales industrias del territorio –la pesca, la minería de fosfato y la esporádica y tentativa exploración de petróleo– son también todas ellas vulnerables al sabotaje. Si bien las grandes ciudades como El Aaiún, Dajla y Smara están, en su mayor parte, saturadas de presencia militar, policial y de inteligencia marroquí, el resto del territorio es remoto y difícil de vigilar. El nombre histórico árabe para el territorio, *Bilad as-Siba*, significa «la tierra sin autoridad» o «el país ingobernable» (en oposición a *Bilad al-Majzen*, las tierras bajo control directo del Gobierno central) (Besenjo, 2009: 48).

Asimismo, las razones para participar en una insurgencia violenta también parecerían considerables. Aunque obtener datos fiables sobre el Sáhara Occidental es a menudo difícil, la mayor parte de las evidencias disponibles sugieren que una mayoría de los saharauis que viven en el territorio ocupado está a favor de la independencia de Marruecos y de la integración en un Estado principalmente saharauí bajo el gobierno del Frente Polisario, que actualmente actúa como un Gobierno en el exilio, con sede en Tinduf (Argelia). La guerra de 1975-1991 entre Marruecos y el Polisario –que da pistas sobre cómo sería una futura insurgencia en el desierto del Sáhara Occidental– es celebrada por los saharauis tanto en el Sáhara Occidental ocupado como en los campamentos de refugiados en Argelia. El compromiso del Polisario con el acuerdo de alto el fuego post-1991 ha sido descrito como una continuación de la «guerra por otros medios» (Zunes y Mundy, 2010: xxix), y los dirigentes del Polisario han dejado claro con palabras y hechos que están dispuestos a volver a la guerra si fuera necesario. Mientras tanto, los esfuerzos diplomáticos por promover la causa de la independencia saharauí en la Unión Africana (UA) y las Naciones Unidas han fracasado en gran medida, obstaculizados por una combinación de la intransigencia de Marruecos y de maniobras de *realpolitik* por parte de los aliados internacionales de este país, incluidos Estados Unidos y gran parte de Europa. Varios académicos –y algunas de las personas entrevistadas para este proyecto– han observado que muchos jóvenes saharauis en el Sáhara Occidental apoyan el retorno a la guerra. En estas circunstancias, ¿por qué no ha habido prácticamente violencia política por parte de los saharauis desde 1991?

Los instrumentos de resistencia abarcan desde el activismo pacífico hasta los ataques suicidas. Un movimiento puede emplear simultáneamente una variedad de estrategias dentro de este espectro, así como incluir a personas con diferentes objetivos y motivaciones, o distintas estrategias para lograr objetivos específicos. En este marco, el estudio de la ausencia de violencia en el Sáhara Occidental por parte del movimiento de resistencia saharauí en favor de la independencia puede ayudar a comprender la resistencia y la violencia política en términos más generales. Los resultados de esta investigación se muestran en este artículo, basado principalmente en el trabajo de campo llevado a cabo en el Sáhara Occidental y en Marruecos en el verano de 2014. Este trabajo sobre el terreno era necesario por la escasez de literatura sobre el conflicto; el Sáhara Occidental está, en la práctica, cerrado en gran parte a periodistas e investigadores, y mucha de la literatura existente viene motivada por la investigación partidista y a menudo descaradamente sesgada. La literatura rigurosa sobre el tema con frecuencia está basada en trabajos de campo llevados a cabo antes de 2010 (año a partir del cual un campamento de protesta y el consiguiente enfrentamiento entre manifestantes saharauíes y soldados marroquíes en Gdeim Izik hicieron que la investigación se volviera más difícil), o se interroga sobre cuestiones específicas de relevancia solamente tangencial a los objetivos de este artículo.

Las secciones iniciales de este artículo sirven de marco teórico y exponen la pregunta de investigación: el Sáhara Occidental tuvo su cuota de violencia en el pasado y parece que se mantienen las condiciones idóneas para la resistencia violenta; no obstante, no hay prácticamente violencia por parte de los saharauíes. Si bien gran parte de la literatura sobre violencia, ausencia de violencia y no violencia es relevante para un debate sobre el Sáhara Occidental —y aunque existe un cuerpo de literatura no trivial y creciente sobre el propio conflicto—, la limitada investigación empírica y etnográfica sobre el conflicto en el contexto post-1991 implica que el problema de investigación que motiva este artículo no pueda ser respondido únicamente por medio de fuentes secundarias. Como consecuencia, este estudio también pretende hacer una aportación empírica novedosa a la limitada literatura sobre el Sáhara Occidental. La sección dedicada a los métodos de investigación expone el proceso de las entrevistas en Marruecos y el Sáhara Occidental, así como explicaciones comunes para la no violencia entre la población saharauí. En los siguientes apartados se analizan los hallazgos, se proponen dos ejercicios de reflexión como medio para explorar lo que podría suceder en el caso de que se diera una resistencia violenta real y se discuten las implicaciones de la violencia política. Por último, la conclusión sintetiza las lecciones aprendidas y las orientaciones para la investigación futura, así como las posibles limitaciones de este estudio y de sus hallazgos.

El conflicto del Sáhara Occidental

El conflicto del Sáhara Occidental destaca por la relativa escasez de investigaciones, especialmente en lengua inglesa. El trabajo de campo no es fácil en el territorio: las autoridades marroquíes obstaculizan activamente el periodismo independiente y la investigación académica. A menudo, los investigadores occidentales en la zona han encontrado hostilidad por parte de las fuerzas de seguridad de Marruecos, con detenciones, seguimientos evidentes, deportaciones y distintos niveles de intimidación. Los saharauis que colaboran con investigadores también pueden enfrentarse a un mayor escrutinio o represión. Los problemas de seguridad y para la investigación se agravan por lo remoto del territorio, la exigencia física debida a la dureza del clima, la existencia de minas sin explotar, la barrera del idioma¹ y la percepción del Sáhara Occidental como un espacio poco poblado y relativamente sin ley. La atención activista popular al conflicto está limitada por la falta de investigación académica y por la sistemática campaña de desinformación de Marruecos acerca de la historia y la demografía del conflicto. El «apagón informativo» impuesto por Marruecos en el territorio ha tenido, en este sentido, cierto éxito. Ahora bien, mientras que la investigación en la zona del Sáhara Occidental ocupada por Marruecos es muy difícil de llevar a cabo, la investigación en los campos de refugiados controlados por el Frente Polisario en Argelia es substancialmente más fácil en muchos aspectos. El Polisario ha sido más complaciente con los periodistas e investigadores, y a menudo facilita el trabajo académico en su territorio. Por ello, los académicos interesados en trabajar sobre el conflicto con frecuencia terminan yendo a Tinduf, en lugar de arriesgarse a viajar al Sáhara Occidental ocupado.

No obstante, existen algunas buenas fuentes para la investigación. La más completa es, con diferencia, el libro de Steven Zunes y Jacob Mundy (2010), *Western Sahara: War, Nationalism, and Conflict Irresolution*. Mundy (2012) también ha examinado el contexto político y social de los colonos marroquíes en el Sáhara Occidental, la transición de la violencia a la no violencia en el conflicto (Mundy y Stephan, 2006) y el singular caso del campamento de Gdeim Izik y de los posteriores disturbios (Mundy, 2010). La obra de Zunes (2010) se ha centrado principalmente en la no violencia, tanto en la teoría como en la práctica. Ambos han escrito también sobre la historia diplomática del conflicto. Hay otras historias del conflicto, como las de Jensen (2012), Shelley (2004) y San Martin

1. El árabe Hassaniyya –el dialecto saharauí– y el árabe marroquí o el árabe estándar moderno son mutuamente inteligibles solo parcialmente; además, el árabe marroquí ya es de por sí considerado uno de los dialectos árabes más difíciles de aprender.

(2011), y muchos análisis e historias del Sáhara Occidental se escribieron durante la guerra de 1975-1991, aunque estos han sido, en general, subsumidos en los trabajos más recientes. Respecto al trabajo etnográfico, este es mayoritariamente anterior a la ocupación y a los consiguientes retos para la investigación. *Estudios Saharianos* del antropólogo español Julio Caro Baroja (2008 [1955]) sigue siendo la mejor y más detallada obra de etnografía saharauí; la obra *Spanish Sahara*, de Mercer (1976), es igualmente valiosa por sus observaciones sobre la cultura saharauí antes de la invasión marroquí. También hay una pequeña parte de la bibliografía que se centra de forma específica en la no violencia en el Sáhara Occidental, pero esta es en gran parte más descriptiva que explicativa y está relacionada con el caso del campamento de protesta de Gdeim Izik, que atrajo una considerable atención al suponer una desviación clara de la estrategia no violenta.

El Sáhara Occidental, asimismo, ha sido considerado en ocasiones como un potencial campo de reclutamiento de Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI); pero pocos, por no decir ninguno, de estos estudios tienen una base empírica. Otras informaciones basadas en la inteligencia proveniente de recursos abiertos (*open-source intelligence*) apuntan a todo lo contrario, a un rechazo total del islamismo radical tanto por parte del Polisario como de los saharauis en la zona ocupada y en los campos de refugiados. Tras haber rechazado la violencia –al menos parcialmente– porque compromete la imagen pública de su lucha, cuesta imaginar qué podría obtener el Frente Polisario de una relación con Al Qaeda. Por el contrario, Marruecos puede claramente beneficiarse de fomentar el miedo a la radicalización. Hay muchos estudios académicos sobre conflictos no violentos que, por su relevancia para la comprensión de estas posiciones, son de gran interés para los investigadores del Sáhara Occidental. La tipología de los movimientos de resistencia no violentos de Sharp (1973) sigue siendo fundamental en este campo, como lo es el estudio de Chenoweth y Stephan (2012) sobre los movimientos de resistencia a lo largo del tiempo; sin embargo, el presente artículo se refiere más a la lógica estratégica de la violencia y de la ausencia de esta, que a la práctica de la no violencia en el Sáhara Occidental propiamente, que ya de por sí es un fenómeno complejo y fascinante.

La pregunta de investigación

El tema de investigación consiste en explicar cómo –con una población que (al igual que todos los movimientos políticos) incluye presumiblemente a individuos con una amplia gama de objetivos– el movimiento a favor de la independencia del Sáhara Occidental ha conseguido imponer a sus miembros una estra-

tegia concreta (la no violencia) durante más de dos décadas, y prácticamente sin deserciones. Y todo ello en un territorio en el que ha habido mucha violencia en el pasado: la historia del Sáhara Occidental como entidad cartográfica ha sido una historia de violencia persistente, irregular, de bajo nivel; violencia que empezó con los enfrentamientos entre los colonos españoles y los invasores nómadas en la década de 1880; continuó con el nacimiento del nacionalismo saharauí en el siglo xx, y culminó con la guerra entre Marruecos y el Frente Polisario. ¿Por qué ahora no hay prácticamente violencia por parte de los saharauís en el Sáhara Occidental, a pesar de la existencia de una violenta y represiva fuerza ocupante, de una población frustrada y enfadada, y de abundantes ocasiones para que las personas se desvíen de la estrategia de no violencia del Polisario?

A este respecto, Kalyvas (2006: 388) plantea la hipótesis de que la violencia ni es fortuita ni exclusivamente estratégica y racional; por el contrario, la violencia

¿Por qué ahora no hay prácticamente violencia por parte de los saharauís en el Sáhara Occidental, a pesar de la existencia de una violenta y represiva fuerza ocupante, de una población frustrada y enfadada, y de abundantes ocasiones para que las personas se desvíen de la estrategia de no violencia del Polisario?

selectiva «se produce de forma conjunta por actores políticos que buscan información y por no combatientes individuales que tratan de evitar lo peor, pero a la vez aprovechan las oportunidades que su difícil situación les ofrece». Gran parte de su obra examina la relación entre el control sobre un territorio determinado y la necesidad de información como

base para implicarse en la violencia selectiva. Durante una guerra civil, el control sobre un área es generalmente disputado por grupos políticos que compiten entre ellos; en el caso del Sáhara Occidental, el control (marroquí) de las áreas urbanas es hegemónico, mientras que el control de las zonas rurales es solo marginalmente menor, aunque quizá se manifiesta con menos claridad. Las implicaciones de esto son numerosas: «El tipo de soberanía o *control* que prevalece en una región determinada afecta al tipo de estrategias de los actores políticos (...) A medida que el conflicto madura, es cada vez más probable que el control desemboque en la colaboración, porque los actores políticos que controlan una parte sustancial del territorio pueden proteger a los civiles que allí viven –tanto de sus rivales como de ellos mismos–, ofreciendo a los civiles, que luchan por su supervivencia, un fuerte incentivo para colaborar con ellos, independientemente de sus preferencias verdaderas o iniciales» (ibídem: 12). En referencia al control, la información y la violencia, «la predicción es que es más probable que la violencia ocurra cuando un actor es casi hegemónico, que no cuando este actor tiene el pleno control o es disputado. En otras palabras, la violencia es más probable cuando la organización satisface por sí misma su necesidad de información» (ibídem: 13).

Al igual que el autor anterior, Weinstein (2006) trata de explicar las variaciones en el nivel de violencia durante las guerras civiles. Plantea la hipótesis de que los rebeldes que dependen de la población civil para conseguir recursos, apoyo y demás se diferencian significativamente en la estructura, la táctica y la estrategia –en particular con respecto a la violencia–, de los rebeldes que tienen algún tipo de apoyo externo o habitan en territorios ricos en recursos. Dicho de otro modo, los grupos rebeldes que tienen bases de apoyo exógenas (a su población civil) son más propensos a utilizar una violencia aparentemente aleatoria que los grupos rebeldes sin apoyo exógeno, los cuales tienden a producir más de lo que Weinstein denomina «rebeldes activistas». Así, se podría diferenciar el Polisario de la resistencia interior, en el Sáhara Occidental ocupado. Ambos ofrecen una interesante aplicación de la hipótesis de Weinstein: el Polisario tiene algún apoyo (político) externo –por parte de Argelia y también en forma de ayuda–, que serían los recursos según este modelo; en cambio, en el Sáhara Occidental ocupado, el movimiento de resistencia no tiene ninguna ayuda externa funcional ni acceso a los recursos del territorio; por lo tanto, podríamos esperar –y esperamos– una «rebelión de activistas» que respondería más al agravio que a la ambición, ya que no hay un beneficio material claro en participar en la rebelión en el Sáhara Occidental, más allá de demostrar convicción a otros miembros del grupo. El grado en que este supuesto sea generalizable o no a rebeliones no violentas es un campo para futuras investigaciones.

Por su parte, Pearlman (2014: 9) plantea la hipótesis de que los movimientos son capaces de comprometerse con la no violencia como estrategia solo cuando cuentan con cohesión interna y liderazgo para disuadir a aquellos miembros que deseen utilizar la violencia. La autora define la cohesión de un movimiento como «el grado en que esta entidad, sin ser en realidad una “entidad”, actúa como tal. La fragmentación es el grado en que no lo hace». Sin embargo, el modelo de Pearlman no concuerda con los resultados observados en el Sáhara Occidental, donde un movimiento que carece de cohesión según la definición de esta autora (es decir, que sea fuerte, con liderazgo sólido e instituciones) manifiesta, sin embargo, un comportamiento coherente y una insistencia estructural en la no violencia aparentemente eficaz. El movimiento de resistencia del Sáhara Occidental, que no parece una «entidad» en palabras de Pearlman, actúa en gran medida como tal. La manera en que un movimiento de resistencia «elige» su estrategia es objeto de varios estudios académicos, como lo son las condiciones en las que se puede considerar que un movimiento tiene capacidad efectiva de «elegir». Se requiere cierto nivel de cohesión para atribuir intencionalidad a una estructura social compleja como algo más que una propiedad acumulada de la voluntad colectiva de sus miembros. La mayoría de los relatos de la resistencia saharauí en el territorio

ocupado presentan esta cohesión como no jerárquica y descentralizada, sin el tipo de estructuras de liderazgo habitualmente asociadas con la disciplina estratégica.

Un problema detectado en la descripción de un movimiento de resistencia no violenta radica en la definición misma de la no violencia. ¿En qué consistiría exactamente apartarse de la no violencia? Hay muchos ejemplos registrados de manifestantes saharauis lanzando piedras y cócteles molotov. En estos casos, una visión binaria violencia/no violencia puede no ser particularmente útil. Estos hechos, sin embargo, son la excepción que confirma la regla. Para tratar de explicar la ausencia de resistencia violenta, en primer lugar debemos describir los tipos de resistencia que esperaríamos encontrar. Como Pearlman (2014: 2) nos recuerda, «la cuestión de por qué los movimientos utilizan medios violentos (...) es inseparable de la cuestión de por qué utilizan o no medios *no violentos*».

La violencia y la no violencia no son necesariamente excluyentes entre sí: un movimiento puede elegir una o ambas estrategias simultáneamente (...) Dentro de cada categoría genérica también existe una variedad significativa de tácticas, estrategias e intensidad.

La violencia y la no violencia no son necesariamente excluyentes entre sí: un movimiento puede elegir una o ambas estrategias simultáneamente. Tampoco son sinónimos la resistencia no violenta y la ausencia de resistencia violenta: la resistencia no violenta incluye una amplia gama de tácticas activas que implican un

fuerte compromiso con una causa y una disposición a correr un riesgo personal. Dentro de cada categoría genérica también existe una variedad significativa de tácticas, estrategias e intensidad. Asimismo, hay una zona gris no desdeñable entre la violencia y la no violencia: algunas estrategias de resistencia podrían ser caracterizadas como «cuasi violentas» y la violencia puede ser proactiva —como en el caso de un ataque suicida— o reactiva —como en el caso de la autodefensa colectiva en respuesta a una agresión estatal—. Tanto la violencia como la no violencia pueden ser formales y organizadas, o informales y desorganizadas. Grupos u organizaciones particulares pueden llevar a cabo actos de violencia planificados, al igual que los individuos dentro de un movimiento más amplio pueden seguir una estrategia discordante con su comunidad en su conjunto.

A los efectos de este artículo, estamos particularmente interesados en la resistencia en los territorios ocupados, diferenciada de la resistencia explícitamente alineada con el Frente Polisario. Desde el año 2001, con el inicio de una nueva intifada, el centro de resistencia se ha trasladado de Tinduf a las calles de El Aaiún (Zunes y Mundy, 2010: 140). La no violencia del Polisario, es decir, el hecho de no reanudar la guerra con Marruecos, es conceptual y políticamente distinta de la no violencia de los manifestantes en el Sáhara Occidental ocupado.

La paradoja de la no violencia

Políticamente, el territorio que hoy se conoce como Sáhara Occidental está dividido por un muro militarizado o berma –que recorre unos 2.700 kilómetros desde Marruecos hasta Mauritania y que divide el territorio en dos–. Aproximadamente dos tercios del territorio del Sáhara Occidental se encuentra al oeste del muro y está ocupado por Marruecos; el tercio restante, al este, está gobernado por la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), liderada por el independentista Frente Polisario. Marruecos considera que todo el Sáhara Occidental es parte de su dominio histórico, en su narrativa irredentista del Gran Marruecos, y no reconoce ni a la RASD ni al Polisario. Marruecos describe el Sáhara Occidental como sus «provincias del sur» y administra el territorio como parte contigua de Marruecos, aunque bajo una intensa ocupación militar. La zona al este del muro está escasamente poblada; la mayoría del personal de la RASD y del Frente Polisario, así como de los refugiados saharauis, viven en varios campos de refugiados cercanos a Tinduf (Argelia). Ningún Estado miembro de las Naciones Unidas reconoce oficialmente la reclamación de Marruecos sobre el Sáhara Occidental, y la RASD –no Marruecos– es miembro de la Unión Africana; además, la reclamación del Polisario sobre el Sáhara Occidental está reconocida oficialmente por más de 80 países (International Business Publications, 2013: 37).

Aunque los habitantes tradicionales del Sáhara Occidental son saharauis –un grupo etnolingüístico árabe-bereber cuyo rasgo más característico es probablemente el uso común del dialecto Hassaniyya del árabe–, la asociación entre la tierra y la población está lejos de ser simple. La definición de la etnia saharauí es históricamente compleja y ha evolucionado conjuntamente con la definición y la situación política del Sáhara Occidental, aunque hay individuos que se identifican como saharauis (y que hablan árabe Hassaniyya) en Marruecos, Argelia y Mauritania, así como en el Sáhara Occidental (Zunes y Mundy, 2010: 93). Tradicionalmente nómadas, los saharauis han existido históricamente en varios niveles de organización: como individuos, como familias, como linajes tribales y, finalmente, como un grupo étnico poco definido que se ha unido en parte como respuesta al colonialismo y a la rápida urbanización. Según Zunes y Mundy: «El término *saharauí* se usa a menudo para nombrar a un “indígena del Sáhara Occidental”, pero la equivalencia no es exacta. De hecho, según la mayoría de relatos, para considerar a un saharauí “étnico” basta con que descienda de uno de los grupos, mayoritarios o minoritarios –“tribus” o “confederaciones”– del antiguo Sáhara español o de alguna parte de él (...) La definición más pragmática de los saharauis es que son los pueblos de habla Hassaniyyah que se declaran miembros de al menos uno de los grupos sociales que se encuentran en el área ahora conocida como Sáhara Occidental o en los alrededores de esta» (ibídem: 92).

Aunque las cifras demográficas fiables son difíciles de conseguir (y complicadas por la definición de la identidad saharauí), la mayoría de los saharauís viven en la zona ocupada por Marruecos del Sáhara Occidental o en los campamentos de refugiados cerca de Tinduf, en Argelia. La población saharauí exacta en ambos lugares es objeto de controversia; en 2008 se estimó que los habitantes de los campamentos de Tinduf eran unos 125.000 (Human Rights Watch, 2008). En todo caso, probablemente hay menos de un millón de saharauís en todo el mundo. Para mayor dificultad, además de la cuestión de la definición misma de la identidad saharauí y de la complejidad de cualquier medición de las cifras demográficas, desde la llamada Marcha Verde de 1975 y hasta el presente, Marruecos ha introducido cientos de miles de colonos en el Sáhara Occidental, al menos en parte con el fin de distorsionar los resultados en caso de una eventual consulta por la independencia. Algunos de estos colonos –no se sabe exactamente cuántos–, eran saharauís que vivían en el sur de Marruecos, mientras que otros eran árabes o bereberes marroquíes, de las regiones del Rif y del Atlas (Zunes y Mundy, 2010: 192). Durante el proceso de registro de votantes, muchos de los colonos no saharauís recibieron formación sobre costumbres saharauís y el dialecto Hassaniyya. El descarrilamiento del proceso de referéndum a menudo se atribuye a los continuos litigios sobre qué saharauís lo son «en realidad» y cuáles son «fabricados» (ibídem: 193), ya que la inclusión o exclusión de estos colonos en el proceso de votación podría ser el factor decisivo del resultado de la consulta.

La existencia de una entidad política que se corresponda, más o menos, con el Sáhara Occidental actual comenzó formalmente en 1884, con el establecimiento de un protectorado español que se expandió gradualmente a lo largo de los años, junto con las posesiones españolas en el Marruecos actual (Naylor, 2010: 161). Las continuas tensiones e incursiones de tribus saharauís limitaron el control formal de España sobre el territorio y, en la década de los setenta, esta insurgencia pasiva dio lugar al nacionalismo saharauí inicial. El Frente Polisario (del acrónimo español Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro) se estableció en 1973 y rápidamente se hizo con el control de facto de una gran extensión del territorio que administraba España (ibídem: 239). En 1975, en medio de una tendencia global a la descolonización, el Gobierno español negoció con el Polisario la posibilidad de un traspaso y de la retirada. Tanto Marruecos como Mauritania se opusieron, alegando que el Sáhara español era una parte histórica de su propio territorio. El caso fue llevado a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) que, tras algunas deliberaciones, dictaminó que no había lazos históricos de unión entre ese territorio y Marruecos o Mauritania: en opinión del tribunal, el pueblo saharauí tenía el derecho de autodeterminación de la colonia (Zunes y Mundy, 2010: 5). En una maniobra diplomática

audaz, el rey de Marruecos, Hassan II, declaró en un discurso que la CIJ había fallado a su favor; menos de un mes más tarde –en lo que se conoció como la Marcha Verde–, cientos de miles de civiles marroquíes cruzaron la frontera con el Sáhara Occidental. Poco después, España firmó los Acuerdos de Madrid, que dividieron el territorio entre Marruecos y Mauritania y garantizaron la retirada española. El Polisario estableció la RASD como un Gobierno en el exilio y formó el correspondiente Ejército de Liberación Popular Saharaui (ELPS). A partir de finales de 1975, el Polisario inició una guerra de guerrillas contra Marruecos y Mauritania que duró 16 años (ibídem).

El desempeño del Polisario al principio de la guerra fue impresionante: ataques de larga distancia en el corazón del territorio marroquí y mauritano dieron credibilidad militar al movimiento, y el conocimiento tradicional saharauí del desierto profundo dificultó a Marruecos la ejecución de una campaña de contrainsurgencia eficaz. La estrategia militar inicial del Polisario se centró en Mauritania y en 1979 este país se retiró completamente del conflicto, de forma que el Polisario pudo centrarse en los objetivos marroquíes. Sin embargo, con ayuda internacional de varios países, incluidos los Estados Unidos, Marruecos inició una novedosa estrategia de contrainsurgencia, mediante la construcción de una secuencia de barreras defensivas concéntricas y el uso generalizado de minas, lo que permitió a su ejército consolidar sus anexiones alrededor de grandes centros urbanos como El Aaiún. Esta estrategia redujo la actividad del Polisario a ataques relámpago contra un muro cada vez más extenso (ibídem: 23). A finales de los años ochenta, la guerra quedó prácticamente estancada y, en 1991, las dos partes firmaron un alto el fuego bajo la mediación de la ONU y con el acuerdo de celebrar un referéndum; mientras, Marruecos reforzó su defensa alrededor de la ubicación final del muro. La actual berma del Sáhara Occidental, a veces llamada «muro de la vergüenza» por los saharauis, es la barrera de seguridad más larga del mundo (Di Cintio, 2012: 20). Desde entonces, los repetidos esfuerzos tanto de las Naciones Unidas como de varios diplomáticos para organizar un referéndum aceptable por ambas partes han fracasado. Inmediatamente después de la Marcha Verde, Marruecos empezó a instruir a miles de ciudadanos marroquíes en las costumbres saharauis y en el dialecto Hassaniyya en un intento de hacerles pasar por saharauis étnicos; así podrían votar luego a favor de la integración del Sáhara Occidental en Marruecos. El Polisario ha sostenido sistemáticamente que solo se debería permitir votar a los saharauis que puedan demostrar vínculos históricos con el territorio. Marruecos también ha bloqueado propuestas de referendos que incluían la plena independencia como una opción, afirmando repetidamente que la «integridad territorial» de Marruecos nunca será sometida a votación (Zunes y Mundy, 2010: 143). Como resultado, los esfuerzos diplomáticos para resolver el conflicto están esencialmente atascados.

No obstante, el alto el fuego ha sido respetado por ambas partes desde 1991. En el interior del territorio, la resistencia de los saharauis independentistas ha sido casi exclusivamente no violenta y se ha expresado principalmente en forma de protestas, manifestaciones y muestras simbólicas de solidaridad con el Polisario y de compromiso con la independencia. Organizaciones tales como la Asociación saharauí de víctimas de violaciones graves de los derechos humanos cometidas por el Estado marroquí (ASVDH), el Colectivo saharauí de defensores de los derechos humanos (CODESA) y el Comité de defensa del derecho de autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental (CODAPSO) promueven los derechos humanos y la autodeterminación en el territorio, pero tienen un papel limitado en la facilitación de la protesta no violenta. La única excepción confirmada respecto a la estrategia no violenta ocurrió en Gdeim Izik, cerca de El Aaiún, en otoño de 2010. Lo que había comenzado como un campamento de

En el interior del territorio, la resistencia de los saharauis independentistas ha sido casi exclusivamente no violenta y se ha expresado principalmente en forma de protestas, manifestaciones y muestras simbólicas de solidaridad con el Polisario y de compromiso con la independencia.

protesta se acabó convirtiendo rápidamente en una compleja ciudad de tiendas de campaña de unos 24.000 saharauis (CODAPSO, 2011), cuya organización se estructuró horizontalmente e incluyó un hospital y, según algunas versiones, incluso una prisión (Errazzouki, 2014). El 8 de noviembre de ese año, las fuerzas de

seguridad marroquíes entraron y derribaron el campamento, lo que provocó violentos enfrentamientos que dejaron al menos 11 muertos entre las fuerzas de seguridad marroquíes. Parece que esta desviación aislada de la estrategia no violenta fue bastante desorganizada y espontánea; sin embargo, las imágenes impactantes que acompañaron los disturbios –incluida una filmación de un manifestante saharauí que aparentemente orinaba sobre el cadáver de un soldado marroquí y otro vídeo que supuestamente mostraba a un manifestante decapitando a un soldado herido (Mundy, 2010)– perjudicaron la percepción internacional de la causa saharauí y provocaron algunos incidentes violentos –aislados pero brutales– por ambas partes (Dann, 2014).

Los métodos de investigación

Una investigación integral sobre el conflicto del Sáhara Occidental requeriría entrevistas con autoridades de Marruecos y con colonos marroquíes, así como con saharauis contrarios a la independencia. Sin embargo, este proyecto

limitó su alcance a los saharauis partidarios de la independencia de forma explícita, precisamente un grupo cuya no violencia es sorprendente y paradójica. Esta limitación en el alcance de la investigación simplificó considerablemente el proceso de selección de los entrevistados. A partir de un pequeño grupo de contactos iniciales proporcionados por académicos y periodistas que habían trabajado previamente sobre el conflicto, las entrevistas se concertaron en su mayor parte a través de referencias de otros entrevistados. La muestra resultante fue, por lo tanto, no representativa e inclinada a favor de los saharauis independentistas políticamente activos y con más probabilidades de tener estudios universitarios que el resto de la población. Sin embargo, la muestra no sesga los resultados per se. La investigación trata de determinar la estrategia y el comportamiento de un movimiento relativamente pequeño y descentralizado; el hecho de hablar con los líderes (o al menos con individuos socialmente significados) de ese movimiento es utilizar el poco tiempo de investigación de una forma más provechosa que si se construyera una muestra ampliamente representativa de la población.

Por otra parte, y pese a no ser representativa, la muestra puede considerarse sólida en varios aspectos. Las entrevistas se llevaron a cabo en cuatro ciudades: Rabat-Salé, en Marruecos; y El Aaiún, Dajla y Smara, en el Sáhara Occidental. Como resultado, la muestra contenía una sección representativa de los saharauis que viven en el Marruecos urbano y en varias ciudades del Sáhara Occidental con características demográficas e historias distintas. Además, la edad de los participantes era de entre 18 y 65 años; en consecuencia, se pudieron entrevistar a saharauis que vivieron bajo la colonización española y lucharon en la guerra de 1975-1991, así como a otros que han crecido bajo la ocupación marroquí. Debido a los desafíos situacionales y a una tendencia al debate abierto en lugar de sesiones individuales, tuvimos algunas dificultades para definir con precisión las «entrevistas»; hablamos con unos 60 saharauis en el marco de este proyecto. En cuanto a la distribución por géneros, la muestra fue deficiente: solo dos participantes fueron mujeres. Puesto que los investigadores y los traductores eran hombres, el sistema de referencias tendió a dirigirnos solo a hombres, incluso cuando solicitábamos hablar con mujeres. Algunas evidencias existentes en la literatura y –de forma anecdótica– también nuestros contactos sugieren que las mujeres desempeñan un papel importante en la resistencia. En esta línea, las investigadoras sobre el terreno han producido importantes aproximaciones a la función de género en la sociedad y en la resistencia saharauis, pero las prácticas culturales dictan un cierto grado de segregación de género. Este problema, seguramente, podría haberse evitado parcialmente con la presencia de una mujer entre los investigadores o como traductora. En todo caso, aunque probablemente ello no

supone una amenaza significativa para la integridad de los resultados, el haber introducido la perspectiva de género podría haber facilitado la comprensión.

Todos y cada uno de los participantes reconocieron al Polisario como representante legítimo tanto del pueblo saharauí como del movimiento independentista del Sáhara Occidental. Esto fue una sorpresa, ya que la bibliografía sugiere al menos un cierto desacuerdo sobre este asunto. Algunos factores podrían explicar esto: el más obvio es que nuestro sistema de referencias permitió a nuestros contactos primarios dar forma a lo que nos contaron. Sin embargo, probablemente también es cierto que la propaganda anti Polisario en Marruecos ha dado una imagen del grupo como significativamente menos representativo de lo que realmente es: aparte de nuestras entrevistas, observamos manifestaciones y grafitis por todas partes en apoyo al Polisario. Aunque los resultados no son concluyentes, todas nuestras observaciones sugieren un apoyo abrumador y lealtad al Polisario en el Sáhara Occidental, y ninguna de nuestras observaciones sugiere lo contrario.

Por otro lado, los entrevistados atribuyeron casi unánimemente la no violencia saharauí a una decisión ética, afirmando que optaban por abstenerse del uso de la violencia porque la consideraban inmoral; además, se habían comprometido, como comunidad, a esperar la consulta ordenada por la ONU o confiaban en la labor de la comunidad internacional para resolver el conflicto. Gran parte de los entrevistados también atribuyeron la no violencia a la estrategia diplomática del Polisario; en varias ocasiones, los entrevistados dijeron que estaban personalmente a favor de volver a la guerra, pero que elegían no hacerlo por respeto al Polisario o con el fin de demostrar públicamente su reconocimiento al Polisario como su legítimo representante. Este tipo de respuestas fueron sorprendentemente similares en todas las ciudades, con poca variación; y la colusión era improbable ya que muchos de los entrevistados no se conocían ni habían oído hablar nunca el uno del otro. Por ejemplo, expresos políticos en el Marruecos urbano y jóvenes en Smara respondieron de la misma manera. Otros desincentivos para el uso de la violencia eran la abrumadora superioridad de Marruecos en materia de información en el territorio y el hecho de que la violencia de cualquier saharauí pondría en entredicho a toda la comunidad y sus esfuerzos de resistencia, o facilitaría el trabajo de la propaganda marroquí para dar una imagen violenta del Polisario.

Si bien hubo claramente un aspecto performativo en todo este proceso de trabajo, ello fue lo suficientemente consistente como para que la unanimidad de respuestas constituyese una especie de fuerza centrípeta en y de sí misma: si todo el mundo en la comunidad cree en una cierta ética estratégica de no violencia, entonces la performatividad no importa, incluso cuando esa performatividad es generalizada y deliberada.

Discusión de resultados

La violencia –la insurgencia, la autodefensa y quizá también el terrorismo– podría «ser eficaz» o no en el Sáhara Occidental, pero independientemente de que esas técnicas produjeran el resultado deseado, la violencia tendría también un coste considerable para las personas y el movimiento. La violencia es intuitivamente desagradable para la mayoría de la gente en la mayor parte de los casos. La violencia de los individuos contra un actor estatal, con una superioridad abrumadora para tomar represalias contra los agitadores y sus familias, requiere un alto grado de motivación y una singular combinación de egoísmo y altruismo. Aparte de las motivaciones y elementos de disuasión individuales, ¿qué tipo de cálculo podría plantearse un movimiento de resistencia cohesionado, unitario y racional en el Sáhara Occidental al elegir estrategias de resistencia? A menudo se dice que el «terrorismo», en su definición clásica, es más eficaz cuando se utiliza para persuadir a las democracias para que pongan fin a la ocupación de un territorio extranjero. A pesar de que las definiciones de «democracia» y «ocupación» son complicadas en la práctica, podemos ver cómo podría aplicarse esta lógica en el caso del Sáhara Occidental. Países que sin duda no son *más* democráticos que Marruecos han sido persuadidos de poner fin a una ocupación por la actividad insurgente en el pasado –por ejemplo, la Unión Soviética en Afganistán durante la década de los ochenta–. En el caso del Sáhara Occidental, sin embargo, hay algunas razones para pensar que el terrorismo o la insurgencia podrían ser contraproducentes o prohibitivamente costosos.

La percepción internacional de la causa saharauí fue mencionada con mucha frecuencia durante el trabajo de campo. La situación del Sáhara Occidental es confusa para los estándares de los activistas internacionales. Una situación comparable ha persistido en Palestina –a pesar de los esfuerzos de los activistas internacionales–, en gran parte debido a la facilidad con la que el nacionalismo palestino puede confundirse con sus elementos militantes o ser eclipsado por estos. Aunque gran parte de la confusión que genera el conflicto es resultado directo del control de la información y del acceso a ella por parte de Marruecos, la poca atención prestada al conflicto podría ser fácilmente eclipsada por una narrativa que describe a los nacionalistas saharauís como un movimiento cuasi terrorista vulnerable a la penetración de Al Qaeda y grupos afines. De hecho, tal narrativa existe ya, aunque incluso un examen superficial de la historia del conflicto sugiere lo contrario: Al Qaeda y el Polisario (así como los activistas saharauís en la zona ocupada) no comparten ni objetivos ni ideologías, y sostienen visiones diametralmente opuestas sobre el futuro de África del Norte. Sin embargo, la mayoría de los saharauís, especialmente aquellos políticamente activos, son muy conscientes de la posibilidad de que su lucha pueda ser calificada de terrorista.

Podemos intuir que otro elemento estratégico disuasorio del uso de la violencia en apoyo del nacionalismo saharauí es el hecho de que probablemente este no sería eficaz. La superioridad militar marroquí en el Sáhara Occidental prácticamente no tiene precedentes: puede que la fuerza de ocupación supere en número a la población ocupada. Incluso una insurgencia violenta en la que participaran todos y cada uno de los saharauis del Sáhara Occidental sería superada en armamento por las fuerzas de seguridad marroquíes –por no hablar de los colonos marroquíes–; además, la población saharauí en el Sáhara Occidental tampoco tiene acceso real a los materiales necesarios para una insurgencia. La segregación de los saharauis en determinados barrios, así como la relativa facilidad con la que pueden ser identificados por su forma de vestir, lenguaje y cultura, implican que un movimiento insurgente en el Sáhara Occidental se enfrentaría a dificultades considerables para crear el «problema de identificación» en el que generalmente se basan las insurgencias.

Una insurgencia en el Sáhara Occidental sería probablemente ineficaz y prohibitivamente costosa, por lo que poco sorprende que los líderes activistas en el territorio ocupado se hayan abstenido de participar en ninguna; además una insurgencia semejante sería con toda probabilidad impopular entre los saharauis, a menos que fuera coordinada con el Polisario.

En consecuencia, si se sopesan la baja probabilidad de éxito y los costes políticos y sociales del uso de la violencia, parece poco probable que la insurgencia en el Sáhara Occidental sea una estrategia eficaz para los saharauis nacionalistas, sobre todo sin el apoyo activo de, al menos, el Polisario. Además, esta falta de éxito acarrearía un contra-

golpe: los saharauis que fueran capturados o sospechosos de participar en la insurgencia o de apoyarla se enfrentarían con toda probabilidad a represalias por parte del Estado marroquí. Existen pruebas de que los activistas saharauis no violentos son golpeados, torturados y detenidos habitualmente; hay muchos informes sobre soldados marroquíes que han atacado o agredido sexualmente a esposas, madres y hermanas de conocidos activistas saharauis. En una comunidad cohesionada como la que comparten la mayoría de los saharauis, este tipo de amenazas efectivamente disuaden de pasar del pensamiento a la acción.

Si tenemos en cuenta que una insurgencia en el Sáhara Occidental sería probablemente ineficaz y prohibitivamente costosa, poco sorprende que los líderes activistas en el territorio ocupado se hayan abstenido de participar en ninguna, por no hablar del hecho de que una insurgencia semejante sería probablemente impopular entre los saharauis en general, a menos que fuera coordinada con el Polisario. Sin embargo, la violencia individual es un asunto diferente: algunos de los elementos disuasorios mencionados también son aplicables a este tipo de violencia (como la probable represalia marroquí con-

tra miembros de la propia familia), pero gran parte de la literatura sobre la violencia política desagrega correctamente el comportamiento estratégico de los movimientos políticos de la violencia individual de las personas que integran un movimiento. El grado en que esta estrategia es a la vez generalizada y centralizada en un movimiento que tiene una estructura formal limitada y de carácter vertical (*top-down*) es parte de lo que hace que la resistencia saharauí sea tan interesante y merece investigación futura.

Ejercicios de reflexión

Dos ejercicios de reflexión ofrecen una oportunidad interesante para plantear la existencia de un movimiento de resistencia violenta en el Sáhara Occidental y entender por qué no existe tal resistencia en la realidad. Estos casos hipotéticos se basan en preguntas y debates posteriores a algunas de nuestras entrevistas, en los que nuestros traductores y algunos de los entrevistados exploraron su propio razonamiento acerca de estrategias de resistencia particulares.

¿Qué pasaría si una célula de resistencia saharauí concreta intentara conseguir armas con la intención de llevar a cabo un ataque mortal contra las fuerzas de seguridad de Marruecos? En este caso, nos interesa la resistencia desorganizada, que se diferencia de la resistencia real observada en su intención –causar daño letal– y en el uso de armas de fuego o explosivos. Presumiblemente, el contrabando de armas hacia el Sáhara Occidental implicaría una planificación previa y, por lo tanto, sería susceptible de ser interrumpido por los servicios de seguridad marroquíes. Es probable que exista ya cierto grado de contrabando en el territorio, pero no está claro en qué medida este es organizado o formal; por consiguiente, es difícil predecir cuán vulnerable sería dicha actividad a la penetración por parte de los servicios de inteligencia de Marruecos, pero las restricciones de desplazamiento y asamblea probablemente la dificultarían. La omnipresencia de la vigilancia marroquí en las principales ciudades complicaría la organización de un ataque urbano, pero un movimiento nómada en el desierto podría ser más sencillo, por lo que sería menos arriesgado atacar un objetivo rural. Por ejemplo, la cinta transportadora de fosfatos de Bou Craa es particularmente vulnerable: ha sido objeto de sabotajes de baja intensidad en alguna ocasión, aunque con poco éxito (WSRW, 2007); pero un ataque más sofisticado podría potencialmente alterar la extracción de fosfato marroquí. Con la industria pesquera en el Sáhara Occidental y la futura exploración de petróleo probablemente pasaría lo mismo, aunque estas industrias carecen de un único punto vulnerable –cuyo ataque sería determinante– como en el caso de la cinta transportadora de fosfatos.

No obstante, el elemento más disuasorio para la no violencia saharauí probablemente sea la estructura de autocontrol de la propia comunidad saharauí. Varios de los entrevistados dijeron que cualquier saharauí que ejerciera la violencia sin el consentimiento de la comunidad en general sería condenado al ostracismo; la mayoría citó el sentido colectivo de identidad y de misión como el principal elemento de disuasión, ya sea de forma abstracta o como un factor claro que les impide hacer exactamente eso. Escuchamos principalmente dos explicaciones para este fenómeno: la lucha colectiva por la independencia, por un lado, y la represalia marroquí, por el otro. En el primer caso, muchos de nuestros entrevistados atribuían la no violencia generalizada y persistente a la conciencia de toda la población de que la violencia permitiría a Marruecos proyectar una imagen de los resistentes saharauís como terroristas, hecho que empañaría la reputación internacional del movimiento independentista saharauí; en el segundo caso, la explicación era la amenaza implícita de que la violencia severa por parte de un saharauí –incluso (o quizás especialmente) si la identidad del saharauí fuera desconocida– se traduciría en una represalia marroquí contra toda la comunidad, tal vez incluso en todo el Sáhara Occidental.

A la luz de estas hipótesis, las explicaciones saharauís para la no violencia –incluso si son teóricamente improbables– son los medios de investigación más valiosos de los que disponemos, pues arrojan luz sobre las narrativas propias de la comunidad sobre la no violencia y sobre los medios por los cuales los individuos y los grupos justifican sus estrategias de resistencia. La identidad y la cohesión colectivas son difíciles de demostrar y, a veces, aún más difíciles de analizar; pero la imagen del colectivismo persiste y puede contribuir en gran medida a simular (o ejemplificar) la cohesión real, incluso si es performativa en algunos aspectos. Lo mismo puede decirse de otras narrativas persistentes acerca de la ocupación y la resistencia. La creencia de muchos saharauís en la destreza militar del Polisario parece contradecir los hechos establecidos –aunque esto fue bien cierto en 1975, al comienzo de una guerra que durante varios años parecía que el Polisario estaba a punto de ganar–, pero tiene un impacto en cómo se practica la resistencia y en cómo muchos saharauís ven el valor potencial de las resoluciones diplomáticas. Del mismo modo, la creencia en la vigilancia omnisciente de Marruecos –aun cuando basada claramente en una realidad visible y tangible–, probablemente exagera esa vigilancia real, pero determina la forma en que la resistencia moviliza la protesta y las acciones que elige, tanto colectiva como individualmente. En la práctica, por supuesto, un individuo o grupo pequeño que intentara introducir armas de contrabando en el territorio para llevar a cabo un ataque violento se enfrentaría a obstáculos considerables, como la inteligencia y la superioridad militar marroquí, así como la habilidad técnica necesaria para manejar armas pesadas o montar y utilizar explosivos. Además, casi con total

seguridad, Marruecos daría a conocer semejante intento si lo descubriera, como hizo con las células islamistas en el Marruecos urbano.

Entonces, ¿cómo podría diferenciarse ese razonamiento en caso de resistencia violenta organizada preexistente? Como se ha expuesto, una insurgencia urbana en el Sáhara Occidental sería difícil de sostener, por la distribución de las principales ciudades, en gran parte segregadas y fuertemente vigiladas por las autoridades marroquíes. Una insurgencia rural podría tener una vida útil más larga, pero probablemente se encontraría con problemas similares, sobre todo porque no existe un área fuera del alcance de las represalias marroquíes. Un conflicto prolongado seguramente provocaría también ataques de los colonos marroquíes en los barrios saharauis, como sucedió durante los disturbios de Wakkala en Dakhla en 2011. Una insurgencia sostenida también tendría dificultades para obtener y mantener las armas; el Polisario tuvo varios aliados externos durante la guerra con Marruecos (en particular Argelia), pero en el caso de estallar un conflicto violento, el contrabando en el desierto profundo –si bien en gran parte no controlado– posiblemente se restringiría. Una insurgencia de este tipo también se enfrentaría a las dificultades anteriormente mencionadas para organizarse: censura social de la mayoría de los saharauis y justificación de las operaciones continuadas ante las represalias de Marruecos. Dada la superioridad de Marruecos en términos de capacidad militar y de inteligencia, la violencia en el territorio no solo sería difícil y estaría seriamente desaconsejada, en realidad sería casi imposible de sostener sin apoyo externo.

¿Podría el Polisario financiar y apoyar una insurgencia en el Sáhara Occidental sin entrar él mismo de nuevo en una guerra? Muchos de los argumentos en contra del desarrollo de una insurgencia citados anteriormente son aplicables aquí, como que la sospecha sobre la proyección del poder del Polisario (en forma de envíos de armas, personal, etc.) probablemente provocaría controles fronterizos más restrictivos por parte de Marruecos y es posible que se produjeran incluso ataques como represalia contra las bases del Polisario en la RASD. Durante la guerra de 1975-1991, Marruecos utilizó napalm contra la población civil (Zunes y Mundy, 2010: 114) y podría volver hacerlo. La amenaza latente de violencia indiscriminada o sin restricciones, así como el precario impasse internacional en torno al conflicto probablemente desalientan que ambos lados emprendan una escalada significativa. También puede haber incentivos internos para que los dirigentes del Polisario eviten un retorno a la guerra; por ejemplo, perder una guerra contra Marruecos, incluso si el resultado fuese un retorno al statu quo, podría conllevar ajustes en el liderazgo y la estrategia del Polisario. Probablemente, el Polisario sería incapaz de ofrecer un apoyo material significativo a una insurgencia en el Sáhara Occidental más allá de un retorno real a la guerra pero, incluso si pudiera, es difícil imaginar el incentivo para una violación implícita del alto el fuego.

¿Es eficaz el terrorismo?

La primera lección que se desprende del Sáhara Occidental es la precaución al valorar términos como «terrorismo» y «violencia», por su carga política y frecuente manipulación. Después de todo, este artículo ha considerado interesante el caso del Sáhara Occidental por la *falta* de terrorismo, entendiéndolo por ello que presuponemos que los saharauis no emplean el terrorismo contra los marroquíes. En cambio, según cualquier definición razonable, el Gobierno de Marruecos sí ha participado en actos de terrorismo, o de terrorismo de Estado, contra los saharauis. Por otro lado, al describir la resistencia saharauí como *no* terrorista, parece que damos a entender que los saharauis en el Sáhara Occidental son una población de donde podrían surgir terroristas, lo que en sí mismo sugiere una definición estrecha, y tal vez problemática, del terrorismo como algo practicado por minorías y poblaciones marginadas contra poblaciones más grandes, y no tanto al revés. Cabe tener en cuenta todo esto para señalar que preguntas como «¿Es eficaz el terrorismo?» son quizás menos útiles que «¿Por qué algunas personas optan por recurrir a la violencia y otras no?». El terrorismo es eficaz en algunas ocasiones —depende de cómo se definan el terrorismo y el éxito—. El éxito de un movimiento que emplea la violencia política como estrategia (por ejemplo, para la expulsión de una fuerza de ocupación, la disolución de una estructura de poder, o algo similar) puede no encajar con los objetivos de una persona que practica la violencia individualmente y cuya psicología particular puede estar sujeta a una mezcla de motivaciones desconcertantes y difíciles de analizar. Las motivaciones de las organizaciones y las de los individuos son a menudo distintas y no deberían confundirse. Asimismo, vale la pena examinar qué tienen en común los casos seleccionados para su estudio: ¿qué esperamos aprender a partir de la agregación de grupos radicalmente distintos, que solo tienen en común la práctica de un cierto tipo de violencia política en condiciones específicas?

En segundo lugar, la «violencia» es una categoría analítica y ontológica pantanosa y controvertida. Los estudios que pretenden sacar conclusiones generales acerca de qué «hace» la violencia o de qué tipo de personas se involucran en la violencia deberían dar pie a una reflexión. Los saharauis a veces tiran piedras a las fuerzas de seguridad de Marruecos, pero no utilizan armas de fuego ni bombas. ¿Dónde se establece la línea divisoria entre la violencia y la no violencia (o la falta de violencia) a los efectos de un determinado estudio, por no hablar de una política? Las fuerzas de seguridad marroquíes, de forma rutinaria, detienen, encarcelan, torturan y agreden sexualmente a activistas saharauis y a sus familiares; los casos de muerte son menos comunes, pero cada año se denuncian varios de ellos. Por lo tanto, ¿según qué lógica podemos concluir que el conflicto del Sáhara Occidental no es violento? La mejor forma de expresarlo podría ser simplemente decir que el Sáhara Occidental

no es tan violento como podría ser; ambas partes ejercen al menos cierto grado de contención. Seguramente, si lo intentaran en un número suficiente, los activistas saharauis conseguirían montar una bomba o introducir un arma de contrabando en el territorio. Del mismo modo, Marruecos podría llevar a cabo una limpieza étnica del territorio y simplemente matar a cientos de miles de saharauis o cientos de activistas. Hay buenas razones, tanto estratégicas como éticas, para evitar cualquiera de estas estrategias. No obstante, el Sáhara Occidental refuerza la idea de la resistencia violenta y no violenta como extremos de un continuo, en lugar de categorías de comportamiento diferenciadas y mutuamente excluyentes.

La violencia es complicada y a menudo tiene una carga política. Más aún el terrorismo, si es que existe como una descripción coherente del comportamiento. ¿Qué hemos aprendido sobre el Sáhara Occidental? En respuesta a la pregunta «¿Por qué no vemos más violencia política en el Sáhara Occidental?», este estudio (considerando las advertencias anteriores sobre la definición de los conceptos de referencia) propone varias explicaciones paralelas. La más generalizable es la densidad de la ocupación: una combinación de colonialismo de asentamientos y de una fuerza de ocupación masiva evita en gran medida la

Preguntas como «¿Es eficaz el terrorismo?» son quizás menos útiles que «¿Por qué algunas personas optan por recurrir a la violencia y otras no?».

movilización de la resistencia efectiva. Esto apareció solo de forma indirecta en las entrevistas; muchos participantes mencionaron la dificultad de vivir bajo una vigilancia constante y abrumadora. A modo de ejemplo concreto, explicaban como era prácticamente imposible moverse por El Aaiún sin ser seguido por los servicios de seguridad marroquíes. Esta vigilancia equivale a violencia, al menos simbólica. La vigilancia masiva y la militarización en el Sáhara Occidental crean la impresión de que los actos de resistencia –sea violencia insurgente real o simplemente muestras de solidaridad con el Polisario o de apoyo a la independencia– se toparán con la violencia de los servicios de seguridad marroquíes. Varios de los entrevistados insinuaron que los soldados y policías marroquíes violan o amenazan con violar a las esposas y las hermanas de los activistas saharauis de forma rutinaria. En este sentido, el terrorismo es sin duda eficaz: la amenaza creíble de la violencia permite a Marruecos influir en el comportamiento de una población con fines políticos (en este caso, continuar con su hegemonía sobre el Sáhara Occidental). Esto sugiere que el terrorismo es eficaz cuando los perpetradores del terror son capaces de crear la percepción de que las amenazas de violencia son creíbles. Esto plantea interrogantes interesantes más allá del alcance de este artículo, como averiguar quién es realmente capaz de recurrir al terrorismo y cuáles podrían ser los límites de este tipo de comportamiento. Estas cuestiones podrían explorarse de forma fructífera en un artículo más largo y mucho más filosófico que este.

Conclusión

Cuando se preguntó a los saharauis que participaron en este estudio acerca de sus motivaciones y estrategias de resistencia, estos tendían a atribuir la ausencia de violencia a un conjunto de factores sociales y políticos. Algunos de estos factores expresados eran claramente performativos, ensayados en beneficio de los investigadores. Otras motivaciones, tales como la naturaleza no violenta del pueblo saharauí, parecía importante ponerlas sobre la mesa por otras razones. Sean ciertas o no, las narrativas acerca de «cómo es» un grupo de personas determinado puede llegar a formar parte de la estrategia del grupo. El alto el fuego del Polisario con Marruecos en 1991 fue un acuerdo entre dos fuerzas militares. Las explicaciones diplomáticas y la cuestión de la superioridad militar explican gran parte de la conducta de las *organizaciones* saharauis, pero no explican por qué

La explicación propuesta para la no violencia por parte de los saharauis es multifactorial y se explica por la gran fuerza de ocupación y la singular dinámica social de este pueblo.

los saharauis se abstienen de ejercer la violencia de forma individual.

La violencia es un fenómeno complejo; puede ser ejercida de manera muy diferente en contextos distintos y depende de una serie de factores culturales, políticos, sociales, econó-

micos y ambientales que se resisten a tener una explicación sencilla o monocausal. Por lo tanto, las generalizaciones deben hacerse con prudencia y ser consideradas provisionales y tentativas. Así, por un lado, la no violencia saharauí está condicionada por un tipo específico de represión por parte del Estado marroquí —una ocupación masiva con la correspondiente asimetría de información entre ocupantes y ocupados—, que puede que sea única e imposible de reproducir. Por otro lado, la no violencia está al menos en parte condicionada por una estructura social única, creada por una rápida urbanización poscolonial; una estructura social que, al igual que sus antecedentes nómadas, está excepcionalmente cohesionada y exige un nivel de codependencia, confianza y rendición de cuentas difícil de apreciar sin haberla presenciado. Por consiguiente, la condición real de no violencia prolongada, casi unánime, entre los saharauis del Sáhara Occidental es única; una ocupación menos abrumadora o una ocupación similar sobre un grupo social diferente podrían tener resultados muy diferentes.

No obstante, es posible extraer algunas conclusiones bastante sólidas sobre la resistencia en el Sáhara Occidental. La explicación propuesta para la no violencia por parte de los saharauis es multifactorial y se explica por la gran fuerza de ocupación y la singular dinámica social de este pueblo. Así, la generalización de estos resultados a otros casos puede ser limitada. Los hallazgos de este artículo también cuestionan algunas de las teorías y parte de la literatura sobre

la no violencia anteriormente citadas. Contradiendo el análisis de Pearlman (2014) sobre la cohesión de un movimiento y la no violencia, por ejemplo, el movimiento de resistencia del Sáhara Occidental (al menos en el territorio ocupado) parece ser no jerárquico y descentralizado; sin embargo, manifiesta una fuerte cohesión interna (y un compromiso igualmente eficaz con la no violencia), sin el tipo de estructuras o instituciones de liderazgo que vemos en otros lugares.

Gran parte del interés en el estudio del Sáhara Occidental es comparativo, pero no es en principio obvio qué comparaciones serían las más útiles. La literatura alude con frecuencia a Palestina y a Timor Oriental, pero las diferencias con estos casos son considerables. El Sáhara Occidental es, de alguna manera, un caso excepcional por el tamaño de la fuerza de ocupación y de la población de colonos en relación con la población indígena; por ello, posiblemente sea más acertado comparar el Sáhara Occidental con la situación de los pueblos indígenas de América del Norte y de Australia. Al final, puede que las lecciones más importantes del conflicto del Sáhara Occidental sean más éticas que pragmáticas. En este sentido, se puede aludir a la siguiente cita atribuida de forma diversa a una serie de personajes históricos: «Una civilización se puede medir por la forma en que trata a sus miembros más débiles». Lo mismo se puede decir del sistema internacional actual.

Referencias bibliográficas

- Besenyó, János. *Western Sahara*. Pécs: Publikon, 2009.
- Caro Baroja, Julio. *Estudios Saharianos*. Madrid: Calamar Ediciones, 2008 [1955].
- Chenoweth, Erica y Stephan, Maria. *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. Nueva York: Columbia University Press, 2012.
- CODAPSO–Comité de Defensa del Derecho de Autodeterminación del Pueblo del Sahara Occidental. *Camp of Gdeim Izik: The Reasons, the Facts, and the Consequences*. Codapso Report, 2011.
- Dann, Naomi. «Nonviolent Resistance in Western Sahara». *Peace Review: A Journal of Social Justice*, vol. 26, n.º 1, 2014, p. 46-53.
- Di Cintio, Marcello. *Walls: Travels Along the Barricades*. Fredericton: Goose Lane Editions, 2012.
- Errazzouki, Samia. «Sahrawi Realities: The Remembrance of Gdeim Izik». *Jadaliyya* (12 de agosto de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 10.03.2015] http://www.jadaliyya.com/pages/index/18881/sahrawi-realities_the-remembrance-of-gdeim-izik-%28p

- Human Rights Watch. *Human Rights in Western Sahara and in the Tindouf Refugee Camps*, 19 de diciembre 2008 (en línea) <https://www.hrw.org/report/2008/12/19/human-rights-western-sahara-and-tindouf-refugee-camps>
- International Business Publications. *Western Sahara: A "Spy" Guide. Strategic Information and Developments*. Washington, DC: International Business Publications, 2013.
- Jensen, Erik. *Western Sahara: Anatomy of a Stalemate*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2012.
- Kalyvas, Stathis. *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Mercer, John. *Spanish Sahara*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1976.
- Mundy, Jacob. «Western Sahara's 48 Hours of Rage». *Middle East Report*, vol. 40, n.º 257 (invierno de 2010), p. 2-5.
- Mundy, Jacob. «Moroccan settlers in Western Sahara: colonists or fifth column?». *Arab World Geographer*, vol. 15, n.º 2, 2012, p. 95-126.
- Mundy, Jacob y Stephan, Maria. «A battlefield transformed: from guerilla resistance to mass nonviolent struggle in Western Sahara». *Journal of Military and Strategic Studies*, vol. 8, n.º 3, 2006, p. 1-32.
- Naylor, Philip. *North Africa, Revised Edition: A History from Antiquity to the Present*. Austin: University of Texas Press, 2010.
- Pearlman, Wendy. *Violence, Nonviolence, and the Palestinian National Movement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- San Martín, Pablo. *Western Sahara: The Refugee Nation*. Cardiff: University of Wales Press, 2011.
- Sharp, Gene. *The Politics of Nonviolent Action*. Boston: Porter Sargent, 1973 (3 volúmenes).
- Shelley, Toby. *Endgame in the Western Sahara: What Future for Africa's Last Colony?* Londres: Zed Books, 2004.
- Weinstein, Jeremy. *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- WSRW–Western Sahara Resource Watch. «The Phosphate Exports». *WSRW* (29 de julio de 2007) (en línea) [Fecha de consulta 10.03.2015] <http://www.wsrw.org/a117x521>
- Zunes, Stephen. «Upsurge in Repression Challenges Nonviolent Resistance in Western Sahara». *Huffington Post* (17 de noviembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta 10.03.2015] http://www.huffingtonpost.com/stephen-zunes/upsurge-in-repression-cha_b_784639.html
- Zunes, Stephen y Mundy, Jacob. *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*. Nueva York: Syracuse University Press, 2010.

Violencia y acceso al poder en América Latina: Uruguay y El Salvador

Violence and access to power in Latin America: Uruguay and El Salvador

Eduardo Rey Tristán

Profesor contratado Doctor, Universidad de Santiago de Compostela. eduardo.rey@usc.es

Alberto Martín Álvarez

Profesor-investigador Titular, Instituto Mora (México). amartin@institutomora.edu.mx

Resumen: El artículo reflexiona acerca del papel de la violencia como estrategia fundamental de acceso al poder por parte de la izquierda latinoamericana tras el triunfo de la Revolución Cubana (1959) y la difusión de ciertas lecturas políticas, sociales y de acción emanadas de este proceso revolucionario, de alto poder movilizador y cuya clave dominante fue la violencia. Los casos de estudio centrales son Uruguay y El Salvador (entre 1959 y 1996), de interés por sus diferencias dentro de la oleada revolucionaria de la «nueva izquierda» latinoamericana, por el grado de desafío de su movilización y por su inserción posterior en el sistema político. Para cada uno se analizan las justificaciones del recurso a la violencia, su comprensión y el tipo de repertorios utilizados. El artículo concluye con una reflexión sobre el fin de aquellas experiencias, el abandono de la violencia y sus logros y limitaciones.

Palabras clave: violencia revolucionaria, MLN-T, FMLN, Uruguay, El Salvador, América Latina

Abstract: This article reflects on the role of violence as a key strategy used by the Latin American left wing to access power since the victory of the Cuban Revolution (1959). It also looks at the spread of certain readings of this revolutionary process – political, social and of the actions themselves – that have great mobilising power and whose key element is violence. The case studies are Uruguay and El Salvador (from 1959 to 1996), which are of interest due to their differences within the revolutionary wave of Latin's America's "new left", the challenging degree of their mobilisation, and their subsequent incorporation into the political system. For each, the justifications for resorting to violence are analysed, along with their interpretation and the repertoire of tactics used. It concludes with a reflection on the end of these experiences, the abandonment of violence and their achievements and limitations.

Key words: revolutionary violence, MLN-T, FMLN, Uruguay, El Salvador, Latin America

El 1 de enero de 1959, tras poco más de dos años de lucha clandestina en las ciudades e insurgente en las montañas, triunfa el proceso revolucionario cubano. Su impacto en América Latina fue tal, tanto en el plano político como en el ideológico y el cultural, que a partir de ese momento y hasta 1996 (fecha de los acuerdos de paz en Guatemala) asistimos a una oleada de movilización política en la región en la que la violencia fue la protagonista. El influjo del triunfo castrista movilizó nuevos adherentes a la causa revolucionaria, transformó el concepto de revolución y el modo mediante el cual llevarla a cabo, y redefinió organizativamente a la izquierda del continente. Desde entonces y hasta el final del ciclo, en todo momento y en todos los países de la región, con mayor o menor intensidad y resultados divergentes, existió algún movimiento político que recurrió a la violencia como clave de su repertorio de actividad. Simultáneamente, muchos militantes, a partir de las mismas ideas emanadas de la Revolución Cubana primero, y alimentadas por otros procesos radicales después, entendieron que la violencia era el recurso fundamental y casi único para lograr sus objetivos. El debate pasó entonces a centrarse en las tácticas a seguir y, a medida que las primeras formulaciones iban fracasando, en cómo readaptarlas para lograr dichos objetivos.

De todas las organizaciones y luchas revolucionarias que se dieron en América Latina entre 1959 y 1996, solo una tuvo éxito en términos de consecución del poder político: la del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua en 1979. Las preguntas, por lo tanto, son: ¿por qué tantos militantes en momentos y lugares tan diversos consideraron la violencia como el recurso central de su acción política?, y ¿por qué tras los primeros fracasos, en los años sesenta, de movimientos que seguían el modelo de acción propuesto por la Revolución Cubana (el foco preconizado por Ernesto *Che* Guevara), no decayeron el uso de la violencia y las organizaciones proponentes, sino que se buscaron otras fórmulas que incluso incrementaron su presencia en la región? Nuestro interés principal en este artículo reside en el análisis del surgimiento, el desarrollo y la desaparición de las oleadas de violencia política (Rapoport, 2004) en América Latina, en este caso, y desde una perspectiva histórica. Los casos objeto de estudio son Uruguay y El Salvador, de especial interés por sus diferencias dentro de la oleada revolucionaria de la «nueva izquierda», por el grado de desafío de su movilización y por su inserción posterior en el sistema político (exitosa y casi única en la región).

Se trata de dos ejemplos de latitudes y realidades socioeconómicas y políticas muy diferentes. Por un lado, Uruguay, un país del Cono Sur, altamente urbanizado, con una estructura social dominada por las clases medias urbanas, con los mayores índices de desarrollo de la región, una larga estabilidad política y democrática, y hasta principios de los años sesenta un país próspero económicamente.

Por el otro, El Salvador, un país centroamericano de economía agroexportadora; con una grave polarización social entre un pequeño sector dominante y propietario frente a grandes masas campesinas pobres y con una clase media urbana muy reducida; con bajos índices de desarrollo, y dominado por regímenes políticos excluyentes. En el primero, la movilización fue urbana y tuvo lugar entre 1966 y 1972, se siguieron los postulados cubanos en muchos aspectos y la experiencia concluyó con una grave derrota y la posterior regresión política del país; el fin de la dictadura militar dio paso a una nueva etapa democrática en la que la otrora guerrilla se insertó en el sistema con un rotundo éxito 24 años después. En el segundo, la movilización tuvo lugar desde 1970 hasta 1992, fue urbana primero y sobre todo rural después, y se alejó de los postulados cubanos para acercarse a aquellos más en boga a finales de los sesenta y principios de los setenta (Vietnam); el país afrontó a partir de 1980 una dura guerra civil que duró 12 años y finalizó con unos acuerdos de paz que dieron como resultado la inserción de la guerrilla en el sistema político y, 17 años después, su triunfo electoral.

Estos dos casos divergentes de movilización –los principales en sus *ondas* de actividad dentro de la *oleada* revolucionaria en la región– respondieron a motivaciones sociopolíticas y a estrategias diferentes, con muy diversos desarrollos armados y cierres de esos procesos; pero que simultáneamente, y de modo casi exclusivo en el continente, triunfaron electoralmente. El estudio de dos casos opuestos dentro de una misma oleada –y en dos momentos (ondas) diferentes– nos puede ayudar a comprender sus motivaciones, sus dinámicas y su desaparición; y, sobre todo, el rol de la violencia en cada momento de la oleada y sus justificaciones, a pesar de los fracasos de otros desafiantes previos, lo que contribuye a la comprensión de su papel en los ciclos insurgentes. Para ello, se ha estructurado el artículo en tres partes: en primer lugar, se analiza el papel de Cuba como actor central en la reactualización de la violencia como herramienta política en América Latina en el contexto posterior a 1959; a continuación, se examina cada uno de los dos casos objeto de estudio. Para El Salvador se analizan además aquellos nuevos elementos que alimentan política e ideológicamente la movilización, cuando ya no es Cuba el factor determinante. Las conclusiones finales reflexionan sobre las preguntas y motivaciones de partida de modo conjunto para ambos casos, así como sobre el cierre de aquellas experiencias, el abandono de la violencia, y los logros y limitaciones de los movimientos armados de la oleada en la región.

Los casos de movilización uruguayo y salvadoreño respondieron a motivaciones sociopolíticas y a estrategias diferentes, con muy diversos desarrollos armados y cierres de esos procesos; pero simultáneamente, y de modo casi exclusivo en el continente, ambos triunfaron electoralmente.

Cuba y la actualización de la violencia revolucionaria

«Los latinoamericanos habíamos tenido una especie de complejo de derrotados. Todo movimiento revolucionario importante, empezando por Martí, siguiendo en Nicaragua por Sandino, etc., todos fueron derrotados. No era una revolución de Cuba, era una revancha de los pueblos latinoamericanos, tradicionalmente perdedores, contra el imperialismo norteamericano»¹. Estas palabras de un joven militante de la juventud del Partido Comunista Uruguayo (PCU) son reveladoras acerca del significado del triunfo revolucionario cubano de enero de 1959. Para él, como para muchos latinoamericanos, Cuba no solo era un motivo de orgullo por haber derrotado una dictadura; también lo era por su resistencia frente a Estados Unidos, que desde ese momento se convirtió en el enemigo número uno de buena parte de los grupos de izquierda de la región. No se trató, por tanto, del simple derrocamiento de un dictador por parte de un grupo insurgente; fue un hecho político trascendental, que cambió Cuba desde entonces hasta hoy, pero que además tuvo profundas repercusiones en América Latina, en primer lugar, y en otras regiones del mundo occidental por extensión en años posteriores².

En un primer momento, el éxito insurgente cubano removió conciencias e iluminó (e inclinó) adherentes a una nueva propuesta de acción que vendría a quebrar en los años siguientes el dominio ideológico y político de comunistas y socialistas en la izquierda latinoamericana. Según Julio Marenales Sanz³, militante socialista uruguayo desde fines de los cuarenta y luego integrante-fundador del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T), «el partido te enseña, te habla de revolución, pero después para hacerla te da un escarbadien-

-
1. Entrevista a Julio Arizaga realizada por Eduardo Rey, Montevideo, 21 de agosto de 1998.
 2. Si bien el consenso en torno a la influencia de la Revolución Cubana en América Latina es total entre los especialistas en la materia, no hay trabajos específicos que hayan abordado esta cuestión a escala regional. Sí se puede apreciar dicho consenso en la amplia bibliografía sobre casos nacionales y organizaciones armadas (para una visión general de esta, véase Oikión *et al.*, 2014). Pero solo muy recientemente se está trabajando sobre el tema en el marco de estudios sobre la oleada de la «nueva izquierda» latinoamericana y con perspectiva comparada a escala internacional. Resultados de esos debates se pueden leer en Martín y Rey (2016, en prensa), especialmente en relación con la influencia cubana en América Central, con el papel jugado por sus estructuras de inteligencia para impulsar la lucha en la región desde 1959-1960, así como el rol desempeñado por las editoriales de ultraizquierda europeas a la hora de difundir las enseñanzas teórico-prácticas de la revolución en América Latina desde los años sesenta del siglo pasado.
 3. Entrevista a Julio Marenales realizada por Eduardo Rey, Montevideo, 4 de agosto de 1998.

tes». Cuba rompió aquella dinámica en la lógica de muchos jóvenes de la región –fueran o no militantes de izquierda previamente– y pronto pasó a representar en sus imaginarios una nueva forma de militancia político-revolucionaria. Además, a partir de 1959, los líderes del proceso revolucionario cubano elaboraron una doctrina coherente y práctica acerca de la revolución que, independientemente de su sentido, corrección o crítica, construyó desde el principio un discurso y una propuesta alternativa a la dominante hasta entonces en la región.

La gran novedad de esta revolución tras 1959 fue, en consecuencia, la aparición de una nueva corriente, una «nueva izquierda», que aspiraba a la transformación social a través de nuevas formas de acción y movilización, y que se definía en oposición a la tradicional (principalmente comunista). No fue un fenómeno exclusivo de América Latina, ni desde luego algo homogéneo; también tuvo lugar en Europa y Estados Unidos, y abarcó múltiples y diferenciados movimientos y grupos que optaron por repertorios de acción varios, tanto violentos como no violentos (Gosse, 1993). Se trató de un movimiento que afectó a grupos sociales generalmente urbanos y con fuerte presencia universitaria; que estuvo vinculado a los movimientos de liberación del Tercer Mundo; que reaccionaba frente al imperialismo, y en el que participaban militantes de diversas procedencias sociales y políticas, desde marxistas a cristianos progresistas, pasando por anarquistas y nacionalistas de diversas matrices.

Para el caso latinoamericano, la Revolución Cubana replanteó cuestiones teóricas y prácticas fundamentales en relación con las posibilidades, la naturaleza, los métodos y la forma de lucha. Y esta particularidad de inicio determinó las características de la nueva izquierda en la región.

Para el caso latinoamericano, la Revolución Cubana replanteó cuestiones teóricas y prácticas fundamentales en relación con las posibilidades, la naturaleza, los métodos y la forma de lucha. Y esta particularidad de inicio determinó las características de la nueva izquierda en la región. Cuba actualizó la herencia revolucionaria latinoamericana⁴ y rehabilitó la violencia como arma política justificada para la transformación social. Era la primera ocasión en que una propuesta que perseguía profundas reformas sociales y económicas llegaba al poder, se consolidaba y perduraba; una propuesta que abrazaba el marxismo-leninismo,

4. Esta se remonta al período independentista (1810-1830), del cual muchos grupos tomarían sus referencias identitarias básicas al realizar una relectura ideologizada de su historia en la que revalorizaban el carácter popular de las luchas y su carácter antiimperialista, elementos que conectaban ambos períodos históricos –el independentista y esta nueva etapa revolucionaria– y a sus protagonistas.

en oposición directa a Estados Unidos, y que nacía con la proclamada intención de fomentar la revolución en toda la región. Todo ello, como recogía el testimonio inicial, la convertía en una alternativa muy atractiva para muchos jóvenes militantes, por lo que fue el detonante del desarrollo de una conciencia subversiva en la juventud del continente.

Además, Cuba ofrecía una doctrina coherente y práctica acerca de la revolución a todos los que quisiesen seguirla; esta no se correspondía exactamente con aquello de lo que partieron los cubanos, sino que era más bien una reconstrucción posterior de carácter justificativo del ejercicio del poder, por una parte, y de la posición cubana en el concierto socialista internacional del momento, por la otra (Lamberg, 1979; Childs, 1995). En esta doctrina básica y no plenamente elaborada, construida a partir de los escritos y discursos de Guevara (1974 [1960]), Castro (1976 [1962]) y Debray (1967) –nuevo y fundamental corpus teórico revolucionario–, destacan dos ideas con sus consecuentes lecturas: una nueva propuesta de acción revolucionaria y una redefinición de las clases protagonistas de la revolución. La primera fue el «foquismo» guevarista, nueva clave organizativa y movilizadora: el foco, pequeño grupo armado implantado en una zona rural y de difícil acceso y destrucción por parte de las fuerzas enemigas, contribuiría con su actividad a la creación de las condiciones subjetivas de organización y concientización del resto de la población. Para conformarlo ya no era precisa ni la larga militancia político-partidaria, ni la profunda formación teórico-marxista. Solo la voluntad y el conocimiento de los principios revolucionarios (castristas) fundamentales. Su inmediatez lo hizo muy atractivo para los jóvenes de clase media y universitaria (a la que pertenecía la dirigencia cubana y luego componente clave en los movimientos guerrilleros), pues les ofrecía una rápida solución a la situación sociopolítica que criticaban y a su vez una legitimación personal a pesar de su origen no proletario. Las clases medias pasaron a sentirse como los conductores de la revolución continental.

No cabe duda de que esta lectura era esencialmente ideológica. Al mismo tiempo, fue útil por su efecto propagandístico y movilizador, y por ser justificativa del recurso a adoptar en las futuras luchas sociopolíticas: la violencia. En este punto el castrismo y la nueva izquierda nacida de su influencia se enfrentaban a la izquierda tradicional: dado que su origen era una experiencia de lucha armada, rechazaban las formas de lucha política defendidas hasta entonces como vía de acceso al poder. Su propuesta, presentada como única salida posible, era la lucha armada, de la que Cuba ya había enseñado el camino y ofrecido las lecciones para llevarla a cabo.

Uruguay: del voluntarismo sociopolítico a la frustración armada

A partir de 1955, la izquierda uruguaya –hasta entonces dominada por el Partido Socialista Uruguayo (PSU) y el PCU– inició un profundo proceso de cambio y renovación político-ideológica y organizativa, crucial para comprender el impacto que tuvo en ella el triunfo revolucionario cubano (Rey, 2005)⁵. Las renovaciones internas, el tercerismo o el desarrollo creciente de una conciencia antiimperialista y latinoamericanista fueron el sustrato ideológico clave para ello, y sentaron las bases para que desde muy pronto el éxito castrista concitase simpatías, adhesiones y solidaridad. Desde 1960, entre ciertos sectores de esa izquierda, así como entre los jóvenes que despertaron a la movilización por el fuerte impacto de la Revolución Cubana a nivel político, ideológico y en el imaginario, comenzaron a difundirse algunas de las ideas clave que ya hemos destacado con anterioridad: el cuestionamiento creciente de las dinámicas político-electorales como forma de acceso al Gobierno y como idea central para definir estrategias de transformación política y social, así como la renovación de la violencia como arma política justificada y válida en función de la lectura específica de cada coyuntura nacional.

A ello siguió, en 1960 y 1962, el fracaso de diversas acciones impulsadas desde la izquierda que alimentaron tanto el sentimiento de frustración como el debate en torno a aquellas ideas: movilizaciones de alto poder simbólico, pero nulos resultados prácticos, protagonizadas por los trabajadores de caña de azúcar del noroeste del país, liderados sindicalmente desde 1959 por Raúl Sendic; debates en torno a una posible y no alcanzada reforma constitucional radical en 1961, y un estrepitoso fracaso electoral en las elecciones de noviembre de 1961 de los sectores que intentaron rentabilizar electoralmente la amplia movilización social que había generado la Revolución Cubana (ibídem). A comienzos de 1963, la lectura que realizaban diversos grupos de militantes –minoritarios en la izquierda y algunos sin la menor relevancia social– fue que no había posibilidades de cambio real desde dentro del sistema y por las vías establecidas. Asumían así la idea de la esterilidad de la lucha político-electoral;

5. Esta sección, y especialmente la información relativa al MLN-T, parte de nuestros trabajos previos (Rey, 2005). La producción en torno al caso es muy amplia, pero no ha sido posible incorporarla por cuestión de espacio y por el carácter de este trabajo. Un análisis detallado de su carácter, contenidos, evolución y perspectivas puede verse en Rey y Yaffé (2014: 355-386).

que el propio orden político excluía la posibilidad de transformaciones radicales pacíficas, bien por las trabas legales al crecimiento electoral de la izquierda, bien por una acción directa en el hipotético caso de superación de dichas trabas; y que, en definitiva, la única posibilidad de cambio revolucionario de su sociedad pasaba por armarse para tomar el poder, al igual que se había hecho en Cuba.

El 31 de julio de 1963, un comando formado por militantes de varios de aquellos pequeños grupos que comenzaban a discutir sobre la posibilidad de la lucha armada en el país realizó un robo de armas. La acción quiso ser un primer paso para superar la discusión sobre las vías de acción revolucionaria y con ella se abrió un período marcado por la formación de la organización conocida como el «Coordinador» [de los grupos de izquierda] (ibídem), que concluyó en enero de 1966 con la conformación del MLN-T. En esos años, los diversos grupúsculos procedentes del socialismo, el anarquismo, los prochinos escindidos de la juventud del PCU, los trabajadores cañeros aglutinados en torno a Sendic, o un grupo juvenil procastrista (Cortina, 2012) perfilaron posiciones, exploraron vías y debatieron estrategias, compartiendo los debates que por influencia del éxito de la Revolución Cubana se encontraban presentes en buena parte de la izquierda radical latinoamericana. Los temas de los debates giraban en torno al método con el que llegar al poder para transformar las estructuras, el tipo de organización que debería ponerlo en práctica, así como la forma concreta de lucha. Al tiempo, realizaban las primeras acciones de obtención de recursos económicos y armas, útiles tanto para preparar la futura lucha clandestina como para avanzar en el compromiso con la acción y deslindar posiciones de cara a la definitiva implantación de la lucha armada. La experiencia concluyó a finales de 1965, cuando las diferentes tendencias deslindaron posiciones y se conformó definitivamente el panorama organizativo de la izquierda revolucionaria uruguaya, con la creación del MLN-T en enero de 1966 y la decisión de los anarquistas, prochinos y castristas de organizar sus propias estructuras clandestinas en función de sus diversas concepciones estratégicas y de acción. Se abría una nueva etapa que estaría caracterizada –sobre todo desde 1968– por el protagonismo de la violencia en la política, tanto por las organizaciones armadas, como por la deriva autoritaria del Gobierno iniciada a fines de 1967.

Las interpretaciones acerca de la aparición y desarrollo de la violencia política giran en torno a la doble crisis de identidad y de legitimidad democrática: por un lado, la pérdida de capacidad convocante de algunas claves de la identidad uruguaya (caso de las interpretaciones fundantes del pasado nacional, o el rol de la política y los partidos como espacios nacionalizadores y articuladores de la sociedad) y, por otro, la crisis de las formas dominantes de representación política. Todo ello, sumado a la crisis económica, la corrupción generalizada, o

la percepción de las limitaciones de la izquierda y su proyecto de transformación social, produjo un efecto de alienación, una orientación negativa de los individuos frente al sistema político, expresada bien como renuncia a tomar parte activa en el proceso, o bien como adhesión a un contrasistema (Costa, 1988: 43; Caetano y Rilla, 1994: 218). En la búsqueda de nuevas formas de articulación social que superasen los marcos establecidos es donde Rama (1987) sitúa los desarrollos de opciones novedosas y diferentes en la intelectualidad, el movimiento estudiantil, las clases medias y obreras, o los grupos políticos. En definitiva, se perdía el consenso sobre la exclusividad estatal en la aplicación de la violencia: fuerzas sociales y políticas de todo el espectro político rechazaban ese monopolio –y la legitimidad para su uso– por parte de un sistema político, de un Estado, que consideraban había dejado de representarles y defender sus intereses⁶. Estas lecturas interpretan el largo período de deterioro institucional hasta 1973, incidiendo en la incorporación de ciertos sectores sociales a los procesos de deterioro e incluso violencia política a fines de la década anterior. Pero, como hemos señalado, el detonante del proceso fue el éxito revolucionario en Cuba, así como, desde mediados de la década de los sesenta, la apertura del ciclo violento en Uruguay, que tuvo relación sobre todo con la visión particular de grupos militantes radicalizados y no con la futura deriva política del país. Esto es, con la voluntad políticamente determinada de lanzar la lucha armada para la transformación revolucionaria del Uruguay, renunciando a otras estrategias posibles por considerarlas estériles en función de la lectura político-ideológica realizada a inicios de la década.

Esa idea se defendió y argumentó, principalmente, en los primeros documentos internos redactados por el MLN-T para la formación de su militancia y, en especial, para el debate y concreción de su propuesta político-ideológica. Destaca entre ellos el «Documento n.º 1» (MLN-T, 1967), que recogió los debates y conclusiones a los que llegaron los fundadores de la organización en los cuatro años previos y a partir de los que argumentaron su decisión de iniciar la lucha armada. En él justificaban su propuesta en función de un análisis genérico y superficial de la coyuntura política, económica y social del país, más útil como recurso justificativo e ideologizado que como explicación sistemática de la realidad en la que querían actuar. La mayor parte de las ideas que se exponían eran

6. Si bien no analizamos ahora las tendencias similares desde la derecha, en nuestra interpretación fue este mismo proceso el que, dirigido desde ciertos sectores de poder, a la larga resultó exitoso y explica el golpe de Estado de junio de 1973, muchos meses después de que los grupos revolucionarios hubiesen sido desarticulados.

deudoras de los debates en torno a la revolución, sus vías y formas, difundidas en la región desde 1959. Consideraban que ya había condiciones objetivas para la acción revolucionaria, si bien debían crearse aún las subjetivas (conciencia, organización, dirección). Estas, en línea con las ideas foquistas dominantes, se crearían en la lucha. Descartaban la posibilidad de tránsito pacífico hacia el poder a corto plazo y establecían que la única vía para la revolución socialista sería la lucha armada: «No hay casi posibilidades de radicalización de la lucha de clases que no desemboque en la violencia. Las verdaderas soluciones para nuestro país implican un enfrentamiento directo y violento con la oligarquía y sus órganos de represión. La lucha armada no solo es posible en el Uruguay, sino imprescindible: única forma de hacer la revolución (...) la principal (...), y a ella deberán supeditarse las demás. (...) como el resto de América Latina, será el mejor instrumento para crear condiciones revolucionarias» (ibídem). La estabilidad política del país, así como su hasta entonces sólido sistema político, no pasaba de ser, en la argumentación de este documento, «un inconveniente para justificar a escala de las grandes masas la necesidad de la lucha armada». Pero como daban por hecho que, tanto por cuestiones internas como regionales, se avanzaba hacia un golpe de Estado, aquella sería una cuestión fácilmente superable. La lucha armada pasaba a ser entonces la herramienta para crear la conciencia «de que sin revolución no habrá cambio». Y para ello era preciso crear «una organización político-militar revolucionaria», tarea en la que estaban inmersos desde 1963.

Además de clave para la transformación política y social del país, el recurso a la violencia como estrategia política central fue argumentado y defendido en otros dos sentidos: en cuanto a definidor de posiciones políticas en el seno de la izquierda y por su alto valor movilizador. La actividad armada, en la lógica tupamara, era lo que distinguía a aquellos que querían luchar por la revolución a corto plazo, de aquellos otros que, a su entender, no pasaban del discurso sobre ella. Se trata de una concepción foquista readaptada a las circunstancias uruguayas y en la que se concretaban los roles que desempeñaría la lucha armada. La idea de foco –tomada por los tupamaros solo en sus elementos esenciales, cualitativos y no físicos, pues su propuesta fue de lucha urbana y no rural– implicaba la acción de una minoría radicalizada que generaría las condiciones básicas de organización y conciencia precisas para su crecimiento. En los primeros años del movimiento interpretaron que lo que se necesitaba era crear un foco, y no un nuevo partido, que agrupase a todos aquellos que, a partir del rol definidor de la lucha armada, pudiesen ser considerados como auténticos revolucionarios: aquellos que estaban a favor de la lucha armada y el trabajo de masas, a diferencia de los partidarios de la mera acción política, la formación del partido o la acumulación de fuerzas, en clara alusión crítica a los militantes de los partidos comunistas (MLN-T, 1968).

En conclusión, la justificación de la violencia por parte del MLN-T –si bien no sus estrategias específicas y su pensamiento, de carácter netamente nacionalista y latinoamericanista– se fundamentó en una lectura ideologizada de la realidad uruguaya más deudora de los postulados guevaristas que de un análisis original y crítico. Se trató de una construcción política justificativa de una decisión previa. Partieron de unas experiencias de movilización política y social frustrantes en los primeros sesenta, que si algo mostraron fue el escaso recorrido que, en aquellos años al menos, podía tener el traslado de la simpatía por la Revolución Cubana a una determinada acción política nacional. Es cierto que el sistema era refractario a una transformación radical y que ni comprendía ni concedía espacios de dignidad a luchas sociales tan básicas como las de los trabajadores de caña del noroeste del país. Pero traducir esas frustraciones en una propuesta de lucha armada para un país hasta ese momento política y socialmente estable (hasta 1967 al menos, más allá de la crisis económica creciente) no parece una respuesta proporcional; o dicho de otro modo, este proceso solo puede haberse visto propiciado en un contexto regional altamente ideologizado y radicalizado como el resultante del triunfo castrista previo.

Al referirnos a la justificación de la lucha armada realizada por el MLN-T hasta 1967, no entramos en la segunda parte del debate: la radicalización sociopolítica creciente desde fines de aquel año y, sobre todo, desde mediados de 1968. A partir de entonces son de interés las interpretaciones ya señaladas para el período (1963-1973). Por nuestra parte, ya hemos sostenido que fue precisamente la polarización política creciente la responsable del desarrollo y protagonismo definitivo del MLN-T en la vida política uruguaya, esto es, que le permitió pasar de grupúsculo conspirativo a organización revolucionaria (Rey, 2005). A ello contribuyeron, además, la crisis política, económica y social del período, la radicalización de las movilizaciones sociales y, de forma destacada, el cierre de oportunidades políticas que produjo la radicalización de un Gobierno que actuó casi constantemente bajo medidas de excepción hasta el golpe de Estado de 1973. De ahí que de forma metafórica se haya podido afirmar que el Gobierno de Jorge Pacheco Areco fue el principal creador de tupamaros a partir de agosto de 1968 (fecha del asesinato policial del primer estudiante e inicio del crecimiento desahogado de la organización precisamente entre los estudiantes montevideanos).

La justificación de la violencia por parte del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) –si bien no sus estrategias específicas y su pensamiento, de carácter netamente nacionalista y latinoamericanista– se fundamentó en una lectura ideologizada de la realidad uruguaya más deudora de los postulados guevaristas que de un análisis original y crítico.

El Salvador: de la guerra revolucionaria a la paz negociada

El surgimiento de las organizaciones armadas de izquierda en El Salvador a partir de 1970 se produjo en el contexto de un nuevo momento de auge de la izquierda revolucionaria a nivel mundial⁷. Este nuevo escenario se caracterizó por la conjunción, en un corto período de tiempo, de varios acontecimientos y procesos políticos que dejarían una fuerte impronta en la estrategia y la ideología de la izquierda armada en los años sucesivos. Por una parte, el final de la década de los sesenta trajo aparejado un cuestionamiento de la estrategia foquista, consecuencia del fracaso de los movimientos revolucionarios inspirados en ella (Guatemala, Perú, Venezuela) y de la derrota del *Che* Guevara en Bolivia en octubre de 1967. Su muerte puso dramáticamente de manifiesto que una revolución exitosa demandaba la construcción previa de un poderoso movimiento revolucionario enraizado y sostenido por la propia población y con presencia tanto en las ciudades como en las zonas rurales. Esto no significó que disminuyeran la influencia o el prestigio de Cuba entre los revolucionarios latinoamericanos⁸, más bien condujo a una búsqueda por parte de estos de experiencias exitosas más allá de América Latina y a una diversificación de sus influencias ideológicas y estratégicas. En este sentido, el éxito del movimiento revolucionario en Vietnam –en su enfrentamiento con el ejército de Estados Unidos– convirtió a sus principales líderes (Võ Nguyên Giáp, Trường Chinh, Ho Chi Minh) en nuevos iconos revolucionarios a escala mundial y a su estrategia de guerra popular en la nueva referencia –al menos retóricamente– para buena parte de los grupos latinoamericanos surgidos o reorganizados en la década de los setenta. Por otra parte, la oposición de Mao Zedong a la política de «coexistencia pacífica» de la URSS y el inicio posterior de la Revolución Cultural (1966) contribuyeron a revalorizar el papel de China como centro revolucionario mundial y a incrementar el prestigio y la difusión del pensamiento de Mao (Rothwell, 2012; Wolin, 2010).

A finales de los años sesenta y principios de los setenta, en el imaginario de amplios sectores de la juventud radicalizada de todo el mundo, Vietnam y Chi-

7. En otro trabajo (Martín y Rey, 2012: 8), y siguiendo a Sageman (2011), definimos estos momentos de auge o de aceleración de la oleada de la nueva izquierda como «ondas» caracterizadas tanto por la proliferación de nuevas organizaciones armadas de izquierda, como por la intensificación de la actividad de organizaciones surgidas en momentos anteriores a dicha oleada.

8. A lo largo de los años setenta y ochenta, Cuba continuaría siendo la principal fuente de apoyo político y material para la mayor parte de los grupos revolucionarios latinoamericanos.

na se convirtieron en ejemplos de procesos revolucionarios pujantes, en un agudo contraste con la imagen de una URSS anquilosada y burocratizada. La invasión de Checoslovaquia por las fuerzas del Pacto de Varsovia en 1968 contribuyó precisamente a reforzar esa imagen de una URSS convertida en una nueva potencia imperial más interesada en asegurar sus zonas de influencia frente a Estados Unidos que en apoyar las luchas revolucionarias en el Tercer Mundo⁹. En buena medida y como consecuencia de ello, los partidos comunistas que, salvo algunas excepciones, continuaron aún en ese momento bajo la influencia de Moscú vieron cómo importantes contingentes de la juventud radicalizada se alejaban de sus filas para engrosar las de organizaciones recién surgidas, las cuales se situaron más a la izquierda en el espectro político a partir de su apuesta por estrategias más confrontativas o por abogar directamente por la lucha armada. En el caso de América Latina, además, cabe destacar los efectos que los debates del Concilio Vaticano II (finalizado en 1965) y de la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano (CELAM) —que tuvo lugar en Medellín en 1968— tuvieron en el surgimiento de una izquierda revolucionaria de inspiración católica que acabó apostando por la lucha armada. El llamado a terminar con la explotación y a propiciar la liberación política, económica y social de las mayorías que realizaron los teólogos de la liberación latinoamericanos encontró eco en sectores juveniles de las organizaciones católicas y de los partidos demócratacristianos de la región. Junto a ello, el ejemplo de sacerdotes que, como el colombiano Camilo Torres, llevaron el compromiso con los pobres hasta el extremo de incorporarse a la guerrilla en 1966 marcó el camino a seguir para miles de jóvenes católicos latinoamericanos en la década siguiente.

Estos fueron, en términos muy generales, los elementos principales que configuraron los rasgos de la izquierda armada latinoamericana que surgió —o se reorganizó tras fracasos previos— en los primeros setenta. Los grupos armados de izquierda salvadoreños fueron influidos y permeados en sus orígenes por este nuevo contexto internacional, el cual parecía apuntar hacia una generalización de las luchas revolucionarias a escala global¹⁰. Si bien el éxito de la Revolución

-
9. Hay que señalar que ya el «discurso secreto» de Jrushchov y la invasión soviética de Hungría en 1956 habían motivado la defección de notables intelectuales comunistas europeos y el surgimiento de una primera expresión de la nueva izquierda, sobre todo en las universidades. En América Latina surgieron simultáneamente corrientes marxistas críticas (precursoras de la nueva izquierda) en núcleos intelectuales de algunos países, como es el caso de Brasil, Argentina, Chile y Venezuela.
 10. Nuevamente, carecemos de espacio para detallar la amplia producción existente sobre el caso salvadoreño, para lo que remitimos al análisis específico de Martín y Sprenkels (2014: 211-240). Esta sección se basa en trabajos previos resultado de la tesis doctoral de uno de nosotros (Martín, 2006) e investigaciones propias posteriores.

Cubana provocó un replanteamiento de corta duración en la estrategia revolucionaria del Partido Comunista de El Salvador (PCS) en 1961-1962, a finales de dicha década este partido –única organización de izquierda comunista en el país hasta entonces– había regresado a planteamientos ortodoxos. En 1969, el grueso de la dirección del partido defendía una estrategia revolucionaria por etapas, que ponía el acento en la colaboración con fuerzas democráticas con el objetivo de socavar el dominio exclusivo que sobre la política y la sociedad salvadoreñas mantenían las fuerzas armadas en alianza con la oligarquía terrateniente. El objetivo del partido en ese contexto –un país al que definían como semifeudal, semicolonial y con un desarrollo capitalista deforme– debía ser la realización de una revolución democrático-burguesa, antifeudal y de liberación nacional, que estableciera las bases para un proceso revolucionario posterior cuyo objetivo debía ser el socialismo (PCS, 1964). El PCS reconocía formalmente la necesidad de la lucha armada para la toma del poder; sin embargo, en los hechos puso el énfasis en una estrategia que evitaba en lo posible el enfrentamiento directo con el Estado y que abogaba incluso por conseguir la legalización del partido (PCS, 1970) y por la construcción de coaliciones electorales con fuerzas de centro y centro-izquierda con el fin de desalojar al partido de los militares, el Partido de Conciliación Nacional (PCN), del poder ejecutivo por medio de elecciones.

En el marco de un régimen político excluyente, en el que los militares controlaban los tres poderes del Estado y permitían tan solo espacios marginales de participación a la oposición moderada en procesos electorales decididos de antemano, la línea política del PCS aparecía como conservadora y fútil ante los ojos de un importante sector de la juventud comunista¹¹. De la misma forma, la postura de parte de la dirección del partido ante el incremento de la conflictividad laboral y, en particular, su rechazo a la utilización de acciones disruptivas o a la planificación de acciones de autodefensa ante la represión por parte de los militantes integrados en sindicatos –con ocasión de las importantes huelgas fabriles y de maestros que tuvieron lugar en 1967 y 1968– contribuyeron al alejamiento del sector de obreros sindicalizados más radicalizados, incluyendo al propio secretario general del PCS, Salvador Cayetano Carpio. A todo ello se vinieron a sumar dos eventos clave que agudizarían las tensiones en el interior del partido y terminaron por fragmentarlo.

11. Finalmente, en el contexto del triunfo de la Revolución Sandinista y con la expectativa del estallido de una insurrección revolucionaria en El Salvador, el PCS decidió crear su propio brazo armado en 1980: las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL).

En primer lugar, el apoyo oficial que el PCS otorgó a la invasión de Checoslovaquia. Ante los ojos de la militancia comunista más joven, este hecho representó la constatación de que era necesario revisar la forma en que se había construido el socialismo de Estado en Europa y contribuyó además a alentar el cuestionamiento del rol de la URSS como referente de la revolución mundial. En segundo lugar, y verdadero detonante de la escisión del pequeño pero significativo grupo de militantes que optarían por la lucha armada, fue el apoyo implícito que el partido otorgó al Gobierno salvadoreño con ocasión de la guerra con Honduras en julio de 1969. La oposición a este conflicto, encabezada por el propio secretario general frente a la mayoría del Comité Central, fue el último eslabón en una cadena de conflictos iniciados en 1965. El sector que abandonó el PCS y fundó en abril de 1970 las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL) apostaba decididamente por el uso de la lucha armada como estrategia fundamental de la toma del poder. Si bien se identificaba completamente con la Revolución Cubana, apostó en cambio por el desarrollo de una estrategia de guerra popular prolongada de inspiración vietnamita.

La otra organización armada de izquierda surgida en los albores de la década de los setenta tuvo su origen en un grupo de jóvenes universitarios vinculados al socialcristianismo o a la juventud demócratacristiana y, en menor medida, en estudiantes de secundaria cercanos a la juventud comunista. Los primeros habían seguido con entusiasmo los progresos realizados por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) desde 1964, organización con la que muchos de ellos se habían comprometido personalmente. Si bien el proyecto inicial de este grupo de jóvenes católicos había sido la democratización del país —el desarrollo y la promoción de los sectores más desfavorecidos a través del trabajo de base—, la constatación de los límites que el régimen militar imponía al proyecto de «revolución en libertad» al que aspiraban los radicalizó rápidamente. Este proceso se produjo en el contexto anteriormente mencionado de represión de las intensas movilizaciones del período 1967-1968, y en el marco más amplio de un acercamiento al marxismo y a la lucha armada por parte de importantes sectores de los jóvenes católicos de todo el continente. A lo largo de 1970 y 1971, se unirían a este colectivo otros estudiantes universitarios influidos por las corrientes de pensamiento dominantes en el movimiento estudiantil del 68. La organización resultante del encuentro de estos diferentes agrupamientos de estudiantes radicalizados tomó el nombre de Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)¹² en marzo de 1972. Este grupo no tuvo una

12. Más tarde se escindieron del ERP varios grupos de militantes, los cuales fundaron a su vez otros grupos armados: las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN) en 1975 y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) en 1976.

estrategia bien definida durante sus primeros años de existencia: mientras que un sector era partidario de la guerra popular de estilo vietnamita, otro —dominante en los inicios— apostaba por la multiplicación de acciones armadas espectaculares sin una estrategia de desarrollo de la organización a largo plazo.

Pese a sus diferencias, los fundadores de las FPL y del ERP mantenían coincidencias fundamentales en su interpretación de la realidad salvadoreña. Consideraban que el Estado tenía un carácter de clase y operaba para asegurar los intereses a largo plazo de la clase capitalista. Por su parte, esta oligarquía utilizaba al Estado, y en concreto a las Fuerzas Armadas que ostentaban el poder ejecutivo, como un mecanismo de organización de la violencia para la represión de las mayorías explotadas y la preservación del sistema capitalista como un todo. Para tratar de adquirir legitimidad entre los dominados, el Estado utilizaba una apariencia democrática, incluyendo un sistema limitado de partidos políticos, un poder legislativo y otras

Los militantes de la izquierda revolucionaria salvadoreña justificaron sistemáticamente el recurso a la lucha armada por la imposibilidad de modificar el statu quo por medios pacíficos. La constatación de la futilidad de la vía electoral como instrumento de acceso al poder político constituyó un elemento fundamental en las justificaciones de la violencia revolucionaria.

formas de la democracia representativa. Consideraban asimismo que, en realidad, era el modo de producción el que determinaba la forma de representación política y la estructura de clases sociales, por lo que un verdadero cambio estructural solo se podía lograr a través de una revolución que transformara el modo de producción y el Estado de forma simultánea. Si el verdadero poder residía en la clase

dominante, cuyos intereses eran preservados a través de las diferentes instituciones del Estado, el mero control del poder ejecutivo no podía asegurar la transformación del orden social. Por lo tanto, el objetivo de los revolucionarios era la toma del poder del Estado, toma que debía ser necesariamente violenta para subvertir la oposición de la oligarquía.

Los militantes de la izquierda revolucionaria salvadoreña justificaron sistemáticamente el recurso a la lucha armada por la imposibilidad de modificar el statu quo por medios pacíficos. La constatación de la futilidad de la vía electoral como instrumento de acceso al poder político (de forma notable en 1967, 1972 y 1977) constituyó a este respecto un elemento fundamental y recurrente en las justificaciones de la violencia revolucionaria elaboradas por las distintas organizaciones a lo largo de los setenta —al igual que en el caso uruguayo antes estudiado—. La denuncia de la participación en el juego electoral como parte de una estrategia de la clase dominante para perpetuar su poder, y junto con él la explotación y exclusión de la mayoría de la población, constituyó la justificación fundamental para el inicio de la lucha armada tanto para el ERP como para las FPL (FPL y ERP,

1974). Así, desde 1974, los grupos armados de izquierda pusieron en práctica una estrategia de penetración en distintos sectores sociales: estudiantes, maestros, campesinos y habitantes de colonias marginales. Dicha estrategia incluyó tanto la toma del control de organizaciones previamente existentes, como la creación de otras nuevas bajo su dirección. Ello, junto con el incremento sin precedentes de la represión estatal, contribuyó a la radicalización del movimiento social. Si a mediados de la década de los setenta los reclamos fundamentales de las organizaciones populares eran todavía de tipo sectorial, a finales de la misma habían pasado a la demanda por la transformación revolucionaria de la sociedad y el Estado. Esta dinámica de escalada de la movilización –incremento de la represión en el contexto de la existencia de una densa infraestructura organizativa del movimiento social bajo control político de los grupos armados de izquierda– ayudó a legitimar a estos últimos y a incrementar exponencialmente sus posibilidades de reclutamiento a partir de 1978-1979. Asimismo, la represión indiscriminada de cualquier expresión de disidencia por parte de las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad facilitó el acercamiento entre los revolucionarios y otras fuerzas de oposición, notablemente de socialdemócratas, socialcristianos y democratacristianos de izquierda¹³. El lanzamiento de una insurrección fallida a escala nacional por parte del movimiento revolucionario en enero de 1981¹⁴ marcó el inicio de un largo conflicto armado interno. Precisamente la infraestructura organizativa construida por los revolucionarios desde finales de los setenta hizo posible que estos pudieran edificar una retaguardia en zonas rurales del norte y centro del país, que sirvió de base para su posterior expansión a lo largo de los años ochenta.

Conclusiones

Si bien ninguno de los dos movimientos analizados logró su objetivo, sus finales en cuanto a propuestas de lucha armada y transformación revolucionaria de la sociedad fueron muy diferentes. A pesar de ello y de modo simultáneo en el año 2009, después de la reconversión de ambos a partidos políticos, tras el final de la dictadura en el caso uruguayo y con la firma de los acuerdos de paz

13. Esta heterogénea coalición de fuerzas tomó el nombre de Frente Democrático Revolucionario (FDR).

14. Desde octubre de 1980 las organizaciones armadas de izquierda habían llegado a acuerdos de colaboración que incluían una estructura de coordinación: el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que mantuvo una alianza con el FDR durante la década de los ochenta.

en el salvadoreño, alcanzaron finalmente el Gobierno gracias a un éxito político-electoral en el que sin duda influyeron algunas claves que se gestaron con los propios grupos –en cuanto a conformaciones identitarias– y sobre todo en el desarrollo de sus luchas revolucionarias.

El MLN-T fue derrotado por las fuerzas armadas uruguayas en una intensa campaña represiva entre marzo y septiembre de 1972. En un análisis superficial y que no tuvo en cuenta la trayectoria ni características fundamentales del movimiento, Cronin (2009: 129-131) ha categorizado el caso del MLN-T como de finalización de actividad terrorista por el ejercicio de la represión estatal. Sin desmentir el hecho, consideramos que ni la derrota ni las limitaciones en la construcción de un proyecto alternativo para el Uruguay del momento pueden achacarse solo a la represión. Si bien su accionar clandestino llegó a influir en la evolución política del país a partir de 1970, así como en las luchas sociales del momento, la izquierda revolucionaria no representó una alternativa de cambio con posibilidades reales. Su fuerza en el conjunto del movimiento sindical amenazó solo muy puntualmente el dominio comunista. Políticamente, en 1971 la mayoría de la población uruguaya demostró su opción por listas electorales que defendían la institucionalidad democrática. Los grupos que se estima podían responder a la influencia revolucionaria dentro de la naciente coalición de izquierdas Frente Amplio (FA) no pasaron de, como mucho, 100.000 votos (menos del 10%). A ellos se podría oponer, por ejemplo, los cerca de medio millón obtenidos por el intento reeleccionista del presidente Jorge Pacheco Areco. Aunque se podrían argumentar muchas circunstancias para explicar esos resultados, no cabe duda de que las sensibilidades en Uruguay estaban muy repartidas y que la izquierda revolucionaria no pasó de ser una minoría. A pesar de que se trataba de una minoría amplia, calificada y de mucha presencia exterior por sus movilizaciones o acciones, no dejaba de tratarse de una minoría.

Por tanto, la acción armada fracasó en Uruguay por motivos tanto internos como externos. Fue capaz de centralizar una gran parte del descontento más radical frente a la crisis, así como de las influencias que la Revolución Cubana había generado; y, sin duda, a través de sus acciones logró influir en la evolución política nacional. Pero muy probablemente el MLN-T, a pesar de todo su desarrollo y potencial clandestino, no estaba preparado para plantear directa y seriamente la lucha por el poder. Carecía de un proyecto de fondo para convertirse en una auténtica opción de poder para Uruguay y ni siquiera tuvo la hegemonía dentro de la izquierda. La represión de las Fuerzas Armadas, por su parte, fue altamente eficaz en un período breve, gracias tanto a una buena tarea de inteligencia, como al uso indiscriminado de actuaciones que violaron sistemáticamente los derechos humanos. Tras 12 años de dictadura, cárcel y exilio (1973-1985), la organización se recompuso para actuar como partido político dentro de los márgenes del sistema. De su eficacia en ese

proceso, ya analizada por Garcé (2006), son ejemplo tanto el triunfo electoral de una izquierda en la que el grupo aporta el principal caudal de votos desde 2004, como la llegada a la Presidencia de la República en 2009 de José Mujica, miembro fundador de la organización.

El caso salvadoreño, por su parte, tuvo diferencias sustanciales, por cuanto el auge movilizador y organizativo de la izquierda revolucionaria hasta fines de los setenta –en el marco represivo y de confrontación progresiva de aquellos años– acabó dando lugar a una guerra civil de 12 años. En ella, si bien el FMLN fue capaz de controlar políticamente alrededor de un 25% del territorio nacional y de mantener una presencia en casi todo el país, no pudo lograr un triunfo militar definitivo. El masivo apoyo financiero y militar de Estados Unidos al Gobierno salvadoreño, la progresiva liberalización política del régimen a lo largo de los ochenta, el cambio de postura de los aliados internacionales del FMLN y el desgaste producido por la guerra en la sociedad salvadoreña condujeron a los revolucionarios hacia la búsqueda de una estrategia alternativa de solución del conflicto (Martín, 2010). Mientras, por su parte, las Fuerzas Armadas, sus aliados civiles y Estados Unidos llegaron al convencimiento de que el aniquilamiento militar de la guerrilla no era posible, después de la gran ofensiva lanzada por el FMLN en noviembre de 1989. Tras los acuerdos de paz de Chapultepec de enero de 1992 que pusieron fin a la guerra, el FMLN se transformó en un partido político competitivo, que fue capaz de lograr la mayoría en el Congreso ya en el año 2000 y de conquistar el Gobierno en 2009 (Allison y Martín, 2012). Al FMLN la guerra le permitió obtener su inclusión en el sistema político, a cambio del abandono de sus propuestas de transformación radical de la sociedad, la economía y el Estado. Aún más, en realidad la lucha armada forzó la democratización de un régimen político controlado previamente por una élite cohesionada y absolutamente refractaria ante un cambio político que ponía en riesgo las bases de su poder social y político, lo que ha llevado a algunos especialistas a calificar a El Salvador como un caso de «transición insurgente a la democracia» (Wood, 2000).

La democracia representativa constituyó un resultado subóptimo tanto para la élite económica y sus aliados militares, como para los revolucionarios. En el caso de estos últimos, dicho régimen no constituyó en origen un objetivo deseable y tuvieron que adaptarse a él forzados por las circunstancias. En este sentido, el caso salvadoreño representa un éxito en términos de la capacidad de supervivencia de la insurgencia frente a una fuerza militar muy superior durante un prolongado período de tiempo, así como un éxito parcial en el logro de sus fines si solo tenemos en cuenta los objetivos originales de los revolucionarios. Sin embargo, hacia el año 1990 esos objetivos ya no eran los mismos que aquellos con los que iniciaron la guerra. Se habían transformado en un proceso que

en otro lugar hemos definido como de «articulación de los fines organizativos» (Martín, 2010), como resultado de la compleja interacción entre el contexto externo que enfrentaba el movimiento y su propia dinámica organizativa. Esa articulación se tradujo en una revalorización de las oportunidades que ofrecía la democracia representativa para la llegada al poder de los revolucionarios y para la implementación de su proyecto político, pero de un proyecto del que se había eliminado previamente todo atisbo de cambio radical.

De esta forma, la posibilidad de llegar al poder a través de elecciones supuso tanto para el MLN-T como para el FMLN la renuncia previa y definitiva a su proyecto histórico, así como la aceptación de la democracia representativa y la economía de mercado. Cada grupo gestionó ese proceso en un contexto y de un modo diverso¹⁵. El MLN-T lo hizo a lo largo de más de una década de dictadura, tanto en las prisiones como en el exilio, y a través de una ardua y

Los casos uruguayo y salvadoreño son posiblemente los más exitosos tanto en cuanto a desafío armado primero, como en lo que se refiere a inserción político electoral después. Cabría su contraposición con otros movimientos coetáneos que se dan en países próximos y en formas similares, como, por ejemplo, en Argentina y Guatemala.

conflictiva reflexión acerca de su derrota, concluyendo con un proceso asambleario en 1985 tras la Ley de Amnistía y la salida de la cárcel de muchos de sus miembros. Hasta su incorporación al FA en 1989, aún sonaron en ocasiones algunos ecos de los militantes más radicales. El tiempo y los hechos, en todo caso, han demostrado que, al menos en cuanto al acceso al Gobierno en un

renovado marco político constitucional, su estrategia en esta etapa fue acertada. Respecto al FMLN, este supo gestionar –no sin conflictos– aquella transformación ideológica a lo largo de los años de lucha. Llegó a los acuerdos de paz con el debate sobre la conveniencia de abandonar la lucha armada ya cerrado, y en disposición de incorporarse rápida y plenamente al sistema como partido político con plena capacidad competitiva. Ello ha quedado demostrado con el continuado incremento de cuotas de poder político y de gobierno (en municipios y en el Parlamento nacional) hasta su victoria en la lucha por la Presidencia tanto en 2009 como en 2014, a través primero de un candidato ajeno a la estructura partidaria y, finalmente, con un comandante antiguo líder guerrillero.

15. Una visión comparada del proceso de adaptación de los movimientos guerrilleros uruguayo, salvadoreño y nicaragüense a la legalidad y la competencia electoral puede verse en Martí, Garcé y Martín (2013).

Por último, cabe resaltar que los casos uruguayo y salvadoreño son posiblemente los más exitosos tanto en cuanto a desafío armado primero (temporalmente y más allá de sus logros finales), como en lo que se refiere a inserción político electoral después. Cabría su contraposición con otros movimientos coetáneos que se dan en países próximos y en formas similares, como, por ejemplo, en Argentina y Guatemala. En el primero ni siquiera llegó a plantearse una reconstitución tras el final de la dictadura que los había derrotado, insertándose posteriormente muchos militantes en otros sectores del movimiento peronista; en el segundo, tras sus propios acuerdos de paz (proceso formalmente similar al salvadoreño), la antigua guerrilla se reorganizó para la competición político partidaria, no logrando nunca pasar de ser un actor marginal.

El estudio sistemático y comparado de los procesos revolucionarios posteriores a 1959 en América Latina, y especialmente del papel de la violencia como estrategia política fundamental de acceso al poder, está aún incompleto en muchos aspectos. Entre ellos sin duda está el análisis del final de la violencia, sus logros, limitaciones y la gestión posterior de ese proceso por sus actores. Ello implica a su vez el examen del final de la oleada revolucionaria en el caso latinoamericano, cuestión que –al igual que en el caso más general de la oleada de nueva izquierda en la que se inserta la primera– está aún pendiente de ser abordado por los investigadores.

Referencias bibliográficas

- Allison, Michael y Martín Álvarez, Alberto. «Unity and Disunity in the FMLN». *Latin American Politics and Society*, n.º 54 (2012), Miami, p. 89-118.
- Caetano, Gerardo y Rilla, José Pedro. *Historia contemporánea del Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo, 1994.
- Castro Ruz, Fidel. «Segunda Declaración de La Habana», en: Vilar, Pierra. *Imperialismo y Revolución en América Latina*. Barcelona: Anagrama, 1976, p. 53-110.
- Childs, Matt D. «An Historical Critique of the Emergence and Evolution of Ernesto Che Guevara's Foco Theory». *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, n.º 3 (octubre de 1995), p. 593-624.
- Cortina Orero, Eudald. «Entre la institucionalidad y la acción revolucionaria. Una historia del Movimiento Revolucionario Oriental (Uruguay, 1961-1973)». *Contemporánea*, n.º 3 (2012), p. 189-212.
- Costa Bonino, Luis. *Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay*. Montevideo: Banda Oriental, 1988.
- Cronin, Audrey Kurth. *How Terrorism Ends. Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

- Debray, Régis. *¿Revolución en la Revolución?*. La Habana: Casa de las Américas, 1967.
- FPL y ERP. *Posición conjunta de las organizaciones del pueblo FPL – ERP ante el proceso electoral*. San Salvador, febrero de 1974. Archivo del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).
- Garcé, Adolfo. *Donde Hubo Fuego. El proceso de adaptación del MLN-Tupamaros a la legalidad y a la competencia electoral (1985-2004)*. Montevideo: Fin de Siglo, 2006.
- Gosse, Van. *Where the boys are. Cuba, Cold War America and the Making of a New Left*. Londres-Nueva York: Verso, 1993.
- Guevara, Ernesto. *Obra Revolucionaria*. México: Era, 1974.
- Lamberg, Robert F. *La guerrilla en Latinoamérica*. Madrid: Mediterráneo, 1979.
- Martí i Puig, Salvador; Garcé, Adolfo y Martín Álvarez, Alberto. «¿Liderazgo, organización o ideología? Las diferentes vías de adaptación partidaria de los movimientos guerrilleros. Los casos de Nicaragua, El Salvador y Uruguay». *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 33 (noviembre de 2013), p. 57-79.
- Martín Álvarez, Alberto. *De movimiento de liberación a partido político. Articulación de los fines organizativos en el FMLN salvadoreño (1980-1992)*. E-Prints Complutense. Universidad Complutense de Madrid, 2006.
- Martín Álvarez, Alberto. *From Revolutionary War to Democratic Revolution. The Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN) in El Salvador*. Berlín: Berghof Conflict Research, 2010.
- Martín Álvarez, Alberto y Rey Tristán, Eduardo. «La oleada revolucionaria contemporánea, 1959-1996. Definición, caracterización y claves para su análisis». *Naveg@mérica*, n.º 9 (2012), p. 1-36.
- Martín Álvarez, Alberto y Rey Tristán, Eduardo (eds). *Revolutionary Violence and the New Left: Transnational Perspectives*. Nueva York: Routledge, 2016 (en prensa).
- Martín Álvarez, Alberto y Sprenkels, Ralph. «La izquierda revolucionaria salvadoreña. Balance historiográfico y perspectivas de investigación», en: Oikión, Verónica; Rey, Eduardo y López, Martín. *El estudio de las luchas revolucionarias en América Latina (1959-1996). Estado de la cuestión*. Zamora y Santiago: El Colegio de Michoacán y Universidad de Santiago de Compostela, 2014, p. 211-240.
- MLN-T. «Documento n.º 1». Montevideo, junio de 1967 (en línea) [Fecha de consulta: 12.06.2015] <http://www.cedema.org/ver.php?id=111>
- MLN-T. «Treinta preguntas a un tupamaro». 2 junio de 1968 (en línea) [Fecha de consulta 16.07.2015] <http://www.cedema.org/ver.php?id=1722>

- Oikión Solano, Verónica; Rey Tristán, Eduardo y López Ávalos, Martín. *El estudio de las luchas revolucionarias en América Latina (1959-1996). Estado de la cuestión*. Zamora y Santiago: El Colegio de Michoacán y Universidad de Santiago de Compostela, 2014.
- PCS. «Proyecto de Programa General». San Salvador, abril de 1964. Archivo del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).
- PCS. «Lineamientos básicos de la táctica del PCS. Documento del Pleno del CC del PCS». San Salvador, 18 de octubre de 1970 (en línea) [Fecha de consulta 12.08.2015] <http://www.cedema.org/ver.php?id=3550>
- Rama, Germán. *La democracia en Uruguay: una perspectiva interdisciplinar*. Buenos Aires: Arca, 1987.
- Rapoport, David Charles. «Modern Terror: The Four Waves», en: Cronin, A. y Ludes, J. M. (eds.) *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004, p. 46-73.
- Rey Tristán, Eduardo. *La izquierda revolucionaria uruguaya 1955-1973*. Sevilla: EEHA-CSIC, 2005.
- Rey Tristán, Eduardo y Yaffé, Jaime. «Izquierda y revolución en Uruguay (1955-1973). Balance historiográfico y perspectivas», en: Oikión, Verónica; Rey, Eduardo y López, Martín. *El estudio de las luchas revolucionarias en América Latina (1959-1996). Estado de la cuestión*. Zamora y Santiago: El Colegio de Michoacán y Universidad de Santiago de Compostela, 2014, p. 355-385.
- Rothwell, Matthew D. *Transpacific Revolutionaries: The Chinese Revolution in Latin America*. Nueva York: Routledge, 2012.
- Sageman, Marc. «Ripples in the Waves: Fantasies and Fashions», en: Rosenfeld, Jean E. (ed.) *Terrorism, Identity and Legitimacy. The Four Waves Theory and Political Violence*. Londres: Routledge, 2011, p. 87-93.
- Wolin, Richard. *The Wind from the East. French Intellectuals, the Cultural Revolution and the Legacy of the 1960s*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Wood, Elisabeth Jean. *Forging Democracy from Below. Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*. Nueva York: Cambridge University Press, 2000.



TAIWAN 2016

10 CLAVES y
10 PERSONAJES
de 2015

“ Taiwan elige el
status quo ”

INSTITUTO
DE LEGISLACIÓN
E DOCUMENTACIÓN
INTERNACIONAL



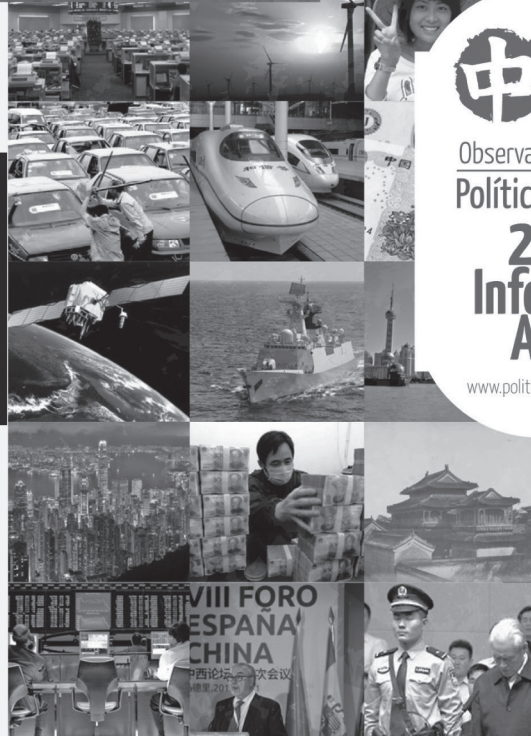
I
GA
DIXXV

TAIWAN 2016 10 CLAVES Y 10 PERSONAJES DE 2015

Accede al informe en este enlace:
<http://bit.ly/informe2016opch>

INFORME ANUAL 2016 DE POLÍTICA CHINA

Accede al informe en este enlace:
<http://bit.ly/clavestaiwan2016>



中国

Observatorio de la
Política China
2016
Informe
Anual

www.politica-china.org

CUANDO HUELE A PODRIDO

La corrupción como cáncer de la democracia

CON LA COLABORACIÓN DE

MANUEL VILLORIA * FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ * ANDRÉS HERZOG
ROBERTO TOSCANO * REBECA GRYNSPAN * CARMEN LÓPEZ ALONSO * ANTONIO ELORZA
ERNESTO PÉREZ ZÚÑIGA * JAIME NICOLÁS * JORGE LOZANO * MIGUEL DE UNAMUNO



Dirigida por Fernando Savater.

Suscripciones: 902 101 146

Disponible en:



Los megaeventos deportivos en los BRICS: un cuestionamiento a su rendimiento

Sporting mega-events in the BRICS countries: questioning their performance

Carlos Pulleiro Méndez

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
cpulleiro001@ikasle.ehu.eus

Resumen: La apuesta de los países emergentes, especialmente de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), por la organización de megaeventos deportivos responde a una búsqueda de promoción política y económica internacional, así como a un deseo de reforzar en el plano interno la legitimidad política y la cohesión nacional. Partiendo de estas ideas, el presente artículo analiza hasta qué punto estos megaeventos han servido a los propósitos iniciales de los BRICS, en la medida en que no han expuesto sus fortalezas como se deseaba a priori, sino más bien una serie de debilidades, lo cual nos permite cuestionar la utilidad de los megaeventos deportivos como estrategia política y económica nacional e internacional.

Palabras clave: megaeventos, BRICS, semiperiferia, metodología DAFO, Trampa-22

Abstract: Emerging countries, especially the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa), bid to organise sporting mega-events out of a desire to pursue international political and economic promotion, and to strengthen political legitimacy and national cohesion at a domestic level. With these ideas as a starting point, this article analyses the extent to which these mega-events have served the initial purposes of the BRICS, given that, rather than showing their strengths as originally hoped, they have revealed a series of weaknesses. This allows us to question the use of sporting mega-events as a national and international political and economic strategy.

Keywords: mega-events, BRICS, semi-periphery, SWOT methodology, Catch-22

Los megaeventos deportivos son competiciones a gran escala que tienen una relevancia global y atraen a un gran número de participantes, espectadores y medios de comunicación; esto obliga al anfitrión a la realización de grandes inversiones en infraestructura, logística o seguridad, así como a la puesta en práctica de políticas públicas que requieren de la colaboración de organismos públicos y privados a escala local, nacional e internacional (Saboya y Noguera, 2014: 2; Radicchi, 2012; Hiller, 1998). Ante las exigentes condiciones que requiere este tipo de organización deportiva, no debe extrañar la existencia de una preeminencia organizativa de países occidentales tanto en los Juegos Olímpicos (JJOO) como en los mundiales de fútbol de la FIFA (Federación Internacional de Fútbol Asociación) a lo largo del siglo xx.

Sin embargo, los megaeventos deportivos han sufrido a este respecto importantes alteraciones en las casi dos décadas que llevamos del siglo xxi, con estados de *semiperiferia* económica (Morales, 2013) entrando a la competición organizativa deportiva con bastante éxito, como apuntan las concesiones a Sudáfrica, Brasil, Rusia o Qatar del mundial de fútbol, y la adjudicación a China, Rusia y Brasil de los JJOO por parte del Comité Olímpico Internacional (COI). En este sentido, se puede recalcar que han sido especialmente los países que conforman el grupo de los llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) los que han destacado en los últimos años desde la semiperiferia en su desarrollo deportivo, al igual que en la arena económica y política internacional. El gran tamaño de sus economías y su rápido crecimiento les han convertido en estados más activos e influyentes en los asuntos económicos globales, gozando de un mayor peso e influencia en la Organización Mundial del Comercio (OMC) o las cumbres del G-20 y el G-8 (Alexandroff y Cooper, 2010; Schirm, 2010), por ejemplo. Paralelamente, los BRICS han desplegado una serie de medidas para colocarse a la altura de los países desarrollados occidentales en materia deportiva, poniendo un especial énfasis en los megaeventos (Grix y Lee, 2013). Sin embargo, se puede detectar una variedad en la aproximación deportiva y en los tiempos manejados, ya que mientras China, Brasil, Sudáfrica y Rusia han abarcado todo tipo de megaeventos deportivos –desde JJOO de verano e invierno a campeonatos mundiales y regionales de fútbol y otros deportes– en poco más de una década, la India ha mostrado un perfil más bajo, destacando solamente –más allá de los campeonatos mundiales de cricket– en la organización los Juegos de la Commonwealth celebrados en Nueva Delhi en 2010.

No se puede obviar el carácter político internacional de estas competiciones, especialmente de los JJOO¹, al especificar la Carta Olímpica que los co-

1. La FIFA es menos explícita y ambiciosa que el COI en cuestiones político-deportivas; además, abarca mucho menos, dado que se ocupa de la gestión de un único deporte.

mités olímpicos nacionales son representaciones de sus respectivos países en las competiciones olímpicas y al reivindicar entre los objetivos del olimpismo la contribución a la paz mundial (International Olympic Committee, 2015). Esta vinculación político-deportiva de carácter estatal implica que los diferentes países adopten un rol activo en los JJOO, ya que asocian estos juegos a intereses de carácter nacional e internacional. Según Houlihan (1991) y Roridan (1993) los intereses de carácter nacional pueden abarcar desde el desarrollo de unas condiciones físicas y de salud óptimas, la difusión de conceptos como la solidaridad o la promoción del orgullo nacional a través de las victorias, hasta el incremento y mantenimiento de la legitimidad de los gobiernos. Por su parte, los intereses de carácter internacional, partiendo del carácter de suma cero que poseen las competiciones deportivas, se corresponderían con lo que Schweller (1999: 29) denomina «bienes posicionales»: prestigio, estatus, liderazgo o reconocimiento internacional del país en cuestión. Además, serían una forma de visibilizar sus logros y progresos político-económicos o servirían como elemento diplomático de altísimo nivel (Beacom, 2012; Cha, 2009). Finalmente, según Joseph Nye (2003: 6-7), los JJOO y los mundiales de fútbol serían también una forma prácticamente inigualable de incrementar el poder blando (*soft power*), en el que se puede englobar lo que Ying Fan (2010) expone como *nation branding*: «un proceso por el que las imágenes de una nación pueden ser creadas o alteradas, monitoreadas, evaluadas y manejadas de manera proactiva con el fin de mejorar la reputación del país entre un público internacional».

Sin embargo, la organización de un megaevento deportivo no asegura per se este tipo de ganancias de carácter político; puede incluso ser contraproducente, porque existe la posibilidad de que se expongan los puntos débiles del Estado organizador en lugar de sus puntos fuertes, ya que, como se ha apuntado, la organización de un megaevento deportivo requiere de una preparación y de unas condiciones económicas y políticas que no están al alcance de todas las ciudades y países. Como especifican Kamilla Swart y Urmilla Bob (2004: 1312): «La celebración de grandes eventos tiene un significado económico, social, político y simbólico. Esto implica que la capacidad de un país para tener éxito en el ámbito de la acogida de grandes eventos depende del reconocimiento internacional en relación con sus condiciones económicas. También es notable que, una vez que un país es capaz de entrar en la arena internacional de la organización de megaeventos, esto crea el efecto dominó de atraer mayo-

La organización de un megaevento deportivo no asegura per se ganancias de carácter político; puede incluso ser contraproducente, porque existe la posibilidad de que se expongan los puntos débiles del Estado organizador.

res megaeventos con una frecuencia cada vez mayor». A este respecto, el caso de los BRICS es sumamente revelador: dado que son considerados estados semiperiféricos o de desarrollo medio que combinan elementos del capitalismo central-desarrollado y de la periferia (Rocha y Morales, 2011: 160-161)², se encontrarían tremendamente expuestos a que los megaeventos deportivos enfatizasen o bien sus fortalezas o bien sus debilidades, lo que a su vez contribuiría a reforzar o poner en cuestión sus incrementos de poder y su ascenso en el escalafón internacional. Hay que tener también muy presente lo que Immanuel Wallerstein (2006: 57) recalca en torno a los estados semiperiféricos; según este autor, estos derrochan sus energías para mantener al menos su estatus intermedio, pero con la esperanza de ascender en la estructura internacional. Desde esta perspectiva, los JJOO o los mundiales de fútbol encajarían en las respectivas políticas exteriores nacionales y formarían parte de la estrategia de mostrar al mundo sus progresos y desarrollos que los acercan e igualan al resto de potencias del capitalismo desarrollado.

Metodología DAFO y la Trampa-22

En esta valoración de los megaventos deportivos organizados por los BRICS se ha empleado la metodología DAFO, que hace referencia a las debilidades y amenazas, por un lado, y a las fortalezas y oportunidades, por el otro. Esta herramienta es una de las más válidas para conocer los riesgos a los que se enfrenta una organización deportiva y le permite abordar mejor su entorno interno y externo, así como prepararse para elaborar una planificación estratégica eficaz que refuerce las fortalezas y contenga las debilidades (Karadakis *et al.*, 2010: 170-174). Si bien esta metodología se suele emplear para el estudio de las cuestiones más puramente técnicas de la organización —como pueden ser la accesibilidad del lugar, calidades de las instalaciones, horarios y fecha del evento, medios de transporte o climatología—, se puede aplicar también en un sentido político, como en este caso, en el que se plantea que las fortalezas y oportunidades se presentarían para los BRICS en la

2. Según Rocha y Morales, destacan sus capacidades materiales como el PIB, volumen de comercio exterior, la extensión territorial o el tamaño de su población, como elementos propios del capitalismo central y desarrollado; pero estos países padecen todavía elementos periféricos como una baja calidad institucional o niveles más limitados de PIB per cápita y de Índice de Desarrollo Humano (IDH).

fase de candidatura del megaevento, mientras que las debilidades y amenazas surgirían a partir de la concesión de la organización.

Esto se encuentra en estrecha relación con lo que plantea Victor Cha (2009: 1.597-1.601) como la paradoja de la Trampa-22 (*Catch-22*)³, según la cual el país que se encarga de organizar un megaevento deportivo buscaría aumentar su prestigio sin atenerse a grandes cambios políticos. Sin embargo, el organizador se encontraría bajo el punto de mira internacional durante el tiempo de la preparación y organización deportiva, de manera que se cuestionaría o certificaría no solo la correspondencia del proyecto con su desarrollo efectivo, sino también su carácter democrático, las capacidades económicas del país, la calidad de vida de la población, sus relaciones diplomáticas o la adecuación del proyecto a los valores deportivos más básicos –no discriminación de ningún tipo o respeto a los derechos humanos, por ejemplo–. En referencia a esto último, Cha (2009: 1.597-1.604) afirma que el vínculo entre los valores e ideas del olimpismo y el liberalismo es más fuerte de lo que se cree, por lo que se generan en los países organizadores expectativas de abrazar con entusiasmo estos valores liberales-olímpicos, de manera explícita en las competiciones y de manera implícita en su papel global como anfitriones.

Fortalezas y oportunidades políticas de los BRICS en la fase de candidatura

Se acaba de apuntar que las fortalezas y oportunidades de los BRICS desde un punto de vista político se plasman durante la fase de candidatura. Es aquí donde las diferentes ciudades, o los estados directamente⁴, compiten unos con otros

3. Según Cha, los juegos de Seúl de 1988 fueron un gran ejemplo de la Trampa-22. El Gobierno de Chun Doo-hwan, llegado al poder en 1980 tras un golpe de Estado, planteaba a nivel nacional la celebración de los JJOO como una forma de distracción de la delicada situación política del país. Sin embargo, la presión mediática y política internacional, generada en gran parte por la incertidumbre en torno a la celebración de los juegos en un clima de represión política y violencia en las calles, contribuiría a un cambio de Gobierno en febrero de 1988, ocho meses antes del comienzo de los JJOO. El nuevo presidente, Roh Tae-woo, comprendió, según este autor, que «la negativa a acceder a algún cambio político habría dado lugar a las críticas en todo el mundo y habría destruido la perspectiva de unas exitosas Olimpiadas» (ibídem: 1.601).

4. En los JJOO son las ciudades las que acogen el evento, lo cual es una forma de protegerse de la vinculación política estatal; mientras que, en el caso de los mundiales de fútbol, es en los estados donde se desarrolla la competición, por la cantidad de estadios de fútbol que se necesitan para albergarlos.

por ofrecer la mejor opción a la FIFA o al COI para albergar sus megaeventos. En el procedimiento de aceptación de una candidatura olímpica, por ejemplo, se valoran el apoyo gubernamental y la opinión pública, el estado de las finanzas tanto en el ámbito local como estatal, la calidad de las infraestructuras a nivel general y específicamente de las deportivas, el transporte o las condiciones y el impacto ambiental, entre otras cosas; por lo que salir vencedor es una primera muestra de fortaleza frente a otros países.

En el caso de los Juegos Olímpicos de Beijing en 2008, el proyecto pasó por encima de las candidaturas de París, Toronto, Osaka y Estambul en la ronda final de votación de 2001; Sochi superó a Salzburgo y Pyeongchang en la competición por los juegos de invierno de 2014 en la votación de 2007; mientras que Río de Janeiro hizo lo propio frente a Madrid, Chicago y Tokio en la votación del COI de 2009 sobre los juegos de verano de 2016. Sudáfrica, por su parte, se vio favorecida por la política de rotación de continentes en la celebración del mundial de fútbol de 2010⁵ (Hall, 2005), por lo que este país tuvo que superar solamente a otros países africanos: Egipto, Marruecos y una candidatura conjunta de Libia y Túnez que se retiraría solo una semana antes de la votación final en Zúrich en 2004. La importancia de este paso no es algo menor, ya que dota en primera instancia al país organizador de credibilidad y prestigio internacional, igualando sus capacidades organizativas a la de los estados del capitalismo central. Así, ciudades de Estados Unidos, Japón, Francia, Canadá, Austria, España o Corea del Sur pueden quedar derrotadas en favor de ciudades de estados semiperiféricos que, si bien en las últimas décadas han gozado de unos incrementos de poder que les han permitido comenzar a desarrollar proyecciones geopolíticas y geoeconómicas de alcance global, y escalar en la jerarquía de poder internacional (Rocha y Morales, 2011: 160-161), no dejan de ser considerados países del Sur con unas capacidades más limitadas que las de los estados occidentales.

La organización de estos megaeventos supone también un reconocimiento a la buena labor de desarrollo de estos países, dado que dichos eventos son conceptualizados de manera interna como un paso más en el desarrollo económico y social del país o de la ciudad sede. Esto, a su vez, les hace aumentar su estatus, prestigio y legitimidad gubernamental a ojos externos e internos. Por ello, los megaeventos vienen a recalcar precisamente una diversidad de capacidades y buscan enfatizar, según Müller y Steyaert (2013: 141), «que [los países que los acogen] se han ganado el lugar que les corresponde entre las principales potencias como naciones

5. Esta política fue adoptada en 2000 para permitir que un país africano organizara un mundial de fútbol por primera vez en la historia. Posteriormente, la FIFA abandonaría esta política de rotación en 2007.

culturales, deportivas y del entretenimiento –por encima de la fuerza militar (por ejemplo, Rusia) o proezas económicas (por ejemplo, China)–». Este interés se puede considerar compartido con las autoridades deportivas, ya que los megaeventos permiten al COI y a la FIFA presentarse a sí mismos también como catalizadores de desarrollo, legitimando la existencia del mundial de fútbol y de los JJOO y su inversión en ellos. Esto provoca, además, un efecto llamada a terceros estados para seguir el camino de los actuales organizadores, que obviamente van a presentar esta estrategia político-económica a través del deporte como exitosa.

Por otro lado, no se puede obviar aquí el papel fundamental de los valores olímpicos como un instrumento de integración y aceptación del orden internacional, en el sentido de lo citado en el apartado anterior acerca del trabajo de Victor Cha. En un contexto donde la estructura del sistema internacional está siendo cuestionada precisamente desde los BRICS –hecho que queda fuera de toda duda tras la constitución de los BRICS como grupo en 2009 y la creación de su Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) en 2014–, estos países buscarían rebajar su percepción de estados competidores y amenazadores para con las potencias mundiales agrupadas en torno al G-7. Los JJOO servirían así, especialmente, para demostrar su adecuación a las normas y reglas compartidas en el ámbito internacional y para rebajar la visión de estos países como potencias amenazadoras a la estabilidad del sistema, fundamental en el caso de China (Grix y Lee, 2013: 6-7). A fin de cuentas estas competiciones –originarias, desarrolladas y propagadas desde Occidente– gozan de una legitimidad global prácticamente inigualable; así lo demuestra la adscripción de países tanto a la FIFA como al COI, superando ambos organismos las cifras de Naciones Unidas en cuanto a estados reconocidos. Además, no se debe menoscabar el anclaje del ideario deportivo básico, al menos el olímpico, en base a una concepción occidental y eurocéntrica⁶ (Chatziefstathiou, 2005) que genera que se preste especial atención a cuestiones políticas vinculadas al carácter democrático formal de los países o al respeto a los derechos humanos de primera generación, que refuerzan esa percepción de acomodamiento político internacional por parte del Estado organizador al vincularse a los valores olímpicos.

6. En la práctica esto se puede observar en las propias instituciones olímpicas con una histórica preeminencia occidental en el COI y los temores –ya en los años sesenta– a una pérdida de control con la progresiva entrada de comités olímpicos nacionales afroasiáticos (Meynaud, 1972: 128-130; Beacom, 2012: 42-44). Esta preeminencia genera unos patrones y códigos de conducta oficiales que quedan reflejados, por ejemplo, en la actitud hostil hacia el modelo político-deportivo comunista durante la Guerra Fría; en cuestiones culturales como la reacción al uso del hiyab por parte de mujeres musulmanas; o, en la parte deportiva, en la elección de las propias modalidades deportivas que conforman el programa olímpico.

Todos los BRICS que han organizado este tipo de megaeventos se han es-cudado en estas fortalezas y oportunidades planteadas y, precisamente, se han amparado en ellas como justificaciones para que el COI o la FIFA les concedieran la organización. China, por ejemplo, tenía en sus progresos económicos recientes una base de peso para su justificación de la candidatura, pero a su vez planteaba cómo los juegos de Beijing podían servir para algo más que para apuntalar su economía, con una función también de desarrollo social que incluía específicamente un desarrollo democrático y de derechos humanos (Hong y Zhouxiang, 2012a). Según Tomlinson (2010), el desarrollo en estos ámbitos serviría para dotar de legitimidad al Partido Comunista chino, en la medida en que se mostrarían y expandirían la identidad, la cultura y la modernidad del país, lo cual reforzaría a su vez el ascenso de la nueva China. Por su parte, Brasil también expuso su poderío económico como base para las candidaturas del mundial de fútbol de 2014 y de los JJOO de 2016. El propio presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacó en su discurso ante el COI el desequilibrio existente en la organización de los Juegos Olímpicos, que había ignorado a América del Sur hasta entonces (Pulleiro, 2013): «De entre las diez mayores economías del mundo Brasil es el único país que no fue sede de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos (...) Esta candidatura no es solo nuestra, es también de América del Sur, un continente con casi 400 millones de hombres y mujeres (...) Un continente que como vimos nunca fue sede de los Juegos Olímpicos, y están en la hora de corregir ese desequilibrio» (Lula da Silva, 2009).

Rusia, al igual que Brasil y China, también haría hincapié en su desarrollo económico reciente como una justificación importante en su candidatura. El desembolso gubernamental en publicidad fue enorme –más de 30 millones de dólares solamente en promocionar la candidatura–, con el objetivo de convertir Sochi en una ciudad olímpica que fuera el catalizador del cambio, a través de su transformación en un destino turístico global, de facilitar a los deportistas rusos instalaciones de primer nivel, así como de mostrar a Rusia como líder mundial en áreas como la tecnología, la infraestructura, el ocio y la calidad de vida (Cox, 2014: 29-30; Müller, 2015: 629). El rol de Vladimir Putin fue esencial –como reconocieron los propios miembros del COI–, al asegurar con su presencia en la sesión de Guatemala de 2007 un total compromiso gubernamental (Cox, 2014: 30). Putin vinculó los juegos al desarrollo ruso a lo largo de la primera década del siglo XXI, y afirmó sobre la elección de Sochi y de la situación rusa que «este es un reconocimiento de sus crecientes capacidades, sobre todo en los ámbitos económico y social» (Angerer, 2014). No obstante, como se verá más adelante, no todo salió según lo planeado.

Finalmente, Sudáfrica se resarcó con la organización del mundial de fútbol de 2010 de la fallida candidatura para organizar los JJOO de 2004⁷. El contexto político, económico y deportivo del país –más allá de la iniciativa de la FIFA de la rotación de continentes adoptada para que África albergara por primera vez un megaevento deportivo– había variado enormemente en los apenas siete años que habían transcurrido entre una y otra votación (la de los JJOO en 1997 y la del mundial en 2004). La anterior concesión a Beijing de los juegos de 2008 y la propia concepción y popularización de los BRICS, que enfatizaba ya la existencia de una categoría especial de potencias emergentes de carácter regional desde el Sur, en la que Sudáfrica era precisamente la que más destacaba en el continente africano (Wilson y Purushothaman, 2003: 10-11) –aunque formalmente no formaría parte de este grupo hasta 2011– favorecieron sin duda la apuesta por este país como sede de un megavento deportivo. Tampoco se puede obviar la experiencia organizativa ganada en esos años mediante la coorganización del mundial de cricket y la Copa de Presidentes de golf en 2003, que se sumaban al mundial de rugby y la Copa Africana de Naciones, de 1995 y 1996 respectivamente; con lo que las dudas acerca de las capacidades organizativas del país disminuyeron considerablemente.

Según Scarlett Cornelissen (2008: 486-487), a nivel interno, el mundial de fútbol sirvió como un proyecto a raíz del cual el Estado sudafricano pudo «mover varios objetivos económicos, políticos y de desarrollo». Se anunció que se generaría un crecimiento económico y una mitigación de la pobreza a través de la creación de empleos directos e indirectos. Además, se profundizaría en «la política de la reconciliación y la utilización del deporte como instrumento eficaz en la forja de la cohesión nacional» –que tan buenos resultados había dado con el rugby en 1995–, con el añadido de que, a diferencia de la candidatura olímpica, el mundial de fútbol había estado dirigido por los «históricamente desposeídos» en la sociedad sudafricana (Cornelissen, 2004: 1297). La selección de la sede del mundial de 2010 fue una competición entre diferentes estados africanos, cada uno de los cuales buscaba presentarse como el mejor reflejo de la «identidad de África» y reforzar así su liderazgo regional (ibídem). Finalmente Sudáfrica fue la mejor opción, porque apostó por una candidatura que remarcaba el carácter estratégico del evento para

7. Los motivos fueron varios: Ciudad del Cabo tal vez no era la ciudad más idónea del país, no se puso mucho énfasis en convencer al resto de miembros africanos del COI, el apartheid quedaba todavía muy reciente, había deficiencias en temas de seguridad, desacuerdos internos en la candidatura o falta de transparencia (Swart y Bob, 2004: 1318; De Lange, 1998: 171-172).

el desarrollo del país⁸. Más allá de la lógica económica-empresarial tras la construcción de las infraestructuras generales y específicamente deportivas necesarias para el buen funcionamiento del evento, se establecieron numerosos programas sociales, englobados en marco denominado «deporte para el desarrollo», en el que se suelen involucrar tanto organismos deportivos –la FIFA, principalmente– como organismos internacionales –Naciones Unidas y ONG–, además de los propios gobiernos nacionales y diferentes empresas del sector privado –tanto multinacionales como empresas locales– (Cornelissen, 2008: 488-490 y 2011).

En definitiva, la propia concesión de la organización supone una fortaleza en el sentido de que, como países semiperiféricos, los BRICS se permiten a priori igualar o incluso superar a los estados más desarrollados en capacidades organizativas. A la vez, supone una oportunidad para profundizar en el desarrollo económico y mitigar la pobreza, por lo que se justifican así las grandes inversiones en infraestructura y transporte, necesarias ambas para asegurar el buen funcionamiento del megaevento y que van más allá incluso de las inversiones necesarias para las instalaciones puramente deportivas –estadios, piscinas o pabellones, por ejemplo–. Por último, se refuerza también su liderazgo regional como potencias escaladoras con proyección global en el sistema internacional, lo que fortalece su carácter no amenazador y su poder blando.

Debilidades y amenazas político-económicas durante el proceso organizativo

Además de las fortalezas y oportunidades descritas en el apartado anterior, los megaeventos también pueden enfatizar y apuntalar aquellas dimensiones más vulnerables de los BRICS, que más que servirles para reforzar su rol de potencias regionales/globales en ascenso, tienen un efecto contrario; es decir, refuerzan la idea de que, a pesar de sus progresos económicos, siguen contando, por su naturaleza política de potencias emergentes semiperiféricas, con debilidades particulares que cuestionan tanto su ascenso en la estructura de poder internacional como su atractivo político-económico global. Por la propia concepción que se hace desde

8. Según Swart y Bob (2004: 1319), quienes siguen los argumentos de Hiller (1998), esto fue parte del fracaso de su candidatura para los juegos de 2004, porque «los Juegos Olímpicos no son sobre el desarrollo, sino que se trata de deporte y comercio».

estos estados de los megaeventos deportivos, las implicaciones de las debilidades y amenazas adquieren mayor relevancia que la que puedan tener en competiciones deportivas celebradas en países del capitalismo central. Nos basamos aquí en la afirmación de Tomlinson (2010: 150) de que estos eventos son de carácter «inequívocamente nacional donde las ciudades sirven como un medio en la búsqueda de objetivos políticos nacionales»⁹. Por ello, los BRICS se encuentran singularmente expuestos a la Trampa-22, ya que al plantearse los megaeventos deportivos en un sentido nacional, el punto de mira no se situará exclusivamente en la gestión desde las ciudades donde se desarrolla el megaevento, sino también en la utilidad del megaevento para el conjunto del Estado en relación con los objetivos y metas político-económicos propuestos durante la fase de candidatura. Se pueden destacar, por lo tanto, tres aspectos básicos de los megaeventos deportivos organizados por los BRICS para ver hasta qué punto han servido a sus propósitos iniciales: la gestión organizativa, el impacto económico y la legitimidad gubernamental tanto interna como externa.

La *gestión organizativa* supone el punto de partida de todo, quedando fuertemente vinculada a los otros dos aspectos mencionados. Es interesante introducir aquí lo que Schweller (2006: 13) define como «capacidad extractiva de los estados», por la que se entiende que no todos poseen la misma habilidad para explotar y administrar los recursos de los que disponen. Así, los megaeventos podrían cuestionar esta capacidad extractiva de los BRICS y soliviantar a la población en caso de no realizarse una gestión eficiente de los mismos. En este sentido, los sobrecostes han sido una constante, especialmente en los JJOO, sobre los que Flyvbjerg y Stewart (2012) exponen que suceden el 100% de las veces¹⁰. Sochi fue la viva imagen de la corrupción e ineficiencia de gestión rusas, con unos gastos que se llegaron a multiplicar por cinco hasta alcanzar los 50.000 millones de dólares aproximadamente¹¹, de los cuales el 80,2% fue sufragado directamente con dinero público —el 57,7%— o a través de empresas estatales —el

9. Si bien los megaeventos también tienen una implicación de carácter nacional en los países desarrollados —la propia financiación, que requiere de una participación activa y primordial del Estado, así lo garantiza—, su concepción y desarrollo estará más atado a las ciudades donde se desarrollan, dotando a las élites políticas y económicas locales de un mayor protagonismo (Tomlinson, 2010) y a su vez de mayor responsabilidad ante las posibles debilidades y fallos surgidos.

10. Los comités organizadores omiten en ocasiones ciertas construcciones que corren a cargo de los ayuntamientos o gobiernos nacionales y que aumentarían enormemente las cifras de gasto, mientras que los presupuestos iniciales de las candidaturas suelen ser conservadores con el gasto con el objetivo de recabar apoyo público (Zimbalist, 2010).

11. Solo en instalaciones deportivas el gasto alcanzó los 16.000 millones de dólares (Müller, 2015).

22,5%– (Müller, 2015: 637). La edición rusa se convirtió así en la más cara de la historia, superando incluso los 40.000 millones de dólares que costaron los juegos de Beijing, donde también podemos encontrar sobrecostes. La situación de Sochi fue tan vergonzosa que hasta el propio presidente Putin arremetió en 2013 contra la inaceptable gestión del comité organizador.

Si bien un mundial de fútbol supone un menor gasto que unos JJOO, los sobrecostes sí son un elemento en común. La inversión sudafricana alcanzó entre los 3.800 y los 5.000 millones de dólares, unas diez veces más de lo esperado; el presupuesto inicial, de alrededor de 300 millones de dólares, no cubriría ni lo que fue la adecuación del estadio Soccer City (Goldblatt, 2010; Cottle *et al.*, 2013). En el caso de Brasil tampoco hubo excepción, los sobrecostes, solamente en estadios del mundial de fútbol celebrado en 2014, superaron el 50% (Gaffney, 2014). En la India, por su parte, los Juegos de la Commonwealth celebrados en 2010, que contaban con un presupuesto inicial de unos 250 millones de dólares, llegaron a alcanzar un gasto de 9.000 millones de dólares según algunas estimaciones. El escándalo de corrupción fue tal que el presidente de la Asociación Olímpica India y varios miembros del comité organizador acabaron incluso en la cárcel (Mehta y Majumdar, 2012).

En relación con la gestión del megaevento, tampoco hay que dejar de lado la utilidad de las instalaciones que se proyectan, ya que son parte fundamental del legado que deja el proyecto, tanto para el desarrollo económico general del país como para el desarrollo deportivo en particular. Pero, sin una buena planificación inicial que tenga en cuenta la funcionalidad a medio y largo plazo de esas instalaciones, la contradicción político-económica será inevitable¹², ya que parece existir en el caso de los BRICS la obligación de construir fastuosas instalaciones deportivas de última generación en aras tanto de promocionar internacionalmente el poderío tecnológico nacional y el nivel de desarrollo alcanzado, como de demostrar la pertenencia a la vanguardia deportiva. Esto es incompatible con el mantenimiento del gasto durante la preparación del megaevento o tras la finalización del mismo, por lo que gran parte de las instalaciones deportivas acaban convertidas en lo que comúnmente se denominan *elefantes blancos*, en referencia al coste de mantenimiento, mayor que el beneficio que aportan. En Sudáfrica y Brasil, especialmente, son muchos los estadios que han quedado

12. También existen unas normativas para las instalaciones deportivas, especialmente por parte de la FIFA, que obligan a que estas formen parte de la excelencia y vanguardia tecnológica-deportiva, lo que contribuye al desajuste presupuestario.

infrautilizados con unos costes de mantenimiento altísimos¹³: 2,5 millones de dólares al año el estadio de Brasilia y unos 6 millones de dólares al año en el caso del estadio de Ciudad del Cabo (York, 2014; Boadle, 2015). Incluso el impresionante Estadio Nacional de Beijing construido para los juegos de 2008 es deficitario, con unos costes de mantenimiento de unos 11 millones de dólares anuales¹⁴. Aunque Rusia destaca de nuevo en este caso, al estimarse unos costes anuales de los juegos de Sochi cercanos a los 1.200 millones de dólares, de los cuales 400 serían costes de mantenimiento, 50 provendrían de la Fórmula 1 y los 750 restantes corresponderían a ingresos no percibidos por rebaja de impuestos a propietarios de infraestructuras olímpicas o por moratorias de intereses (Müller, 2015: 645-646).

No es de extrañar que, por extensión, se produzca un cuestionamiento de las previsiones del *impacto económico* general o sobre a quién beneficia el desarrollo de los megaeventos deportivos. No hay que olvidar que la mayoría de infraestructuras son costeadas ya sea mediante la reducción de servicios públicos, mediante el aumento de los impuestos o a través del endeudamiento público (Zimbalist, 2015). Si bien es cierto que los megaeventos en los BRICS han dado ciertos frutos positivos, sobre todo en materia de infraestructuras de transporte, comunicaciones o alojamiento, también lo es que para ello se desvían recursos económicos muy necesarios para la superación de la desigualdad y la pobreza. Vinculado a esto podemos destacar especialmente la problemática surgida en torno a la vivienda. En los juegos de Beijing, organizaciones como el Observatorio de Derechos Humanos, Amnistía Internacional y el Comité para la Protección de los Periodistas denunciaron que China no estaba cumpliendo con sus obligaciones en materia de derechos humanos y revelaron, entre otras cosas, los desalojos forzados de hasta un millón y medio de personas por la construcción de infraestructuras relacionadas con los JJOO (Fowler, 2008). En Brasil, Sudáfrica y la India –aunque las cifras no son tan escandalosas como en China– se repitió esta situación. La existencia de estas prácticas quedó tapada por los discursos habituales que anunciaban legados positivos y políticas de embellecimiento urbano pero, como expone Caroline Newton (2009: 98), no se puede negar que los «eventos de prestigio internacional están siendo utilizados como justificaciones para remodelaciones de

13. Muchas de las instalaciones que acogieron los Juegos Panamericanos celebrados en Río de Janeiro en 2007 son inservibles para los JJOO de 2016 en esa misma ciudad, o bien necesitan severas inversiones para adecuarlas a las normativas exigidas por el COI (Gaffney, 2010: 15-28).

14. Pero al menos en este caso cuenta con una programación estable tanto de eventos deportivos como de índole turística o musical (Gibson, 2015).

ciudades, empujando a los pobres a un lado de manera literal». En la India, por ejemplo, al menos 200.000 personas han sido desalojadas por la fuerza en Nueva Delhi desde 2004, como resultado de los preparativos de los Juegos de la Commonwealth, debido a una variedad de motivaciones que incluyen la construcción de estadios y aparcamientos, la ampliación de las carreteras, el «embellecimiento» de la ciudad y motivos de seguridad (Housing and Land Rights Network, 2011: iii).

Los atropellos en materia de derechos humanos sufridos por los ciudadanos locales más desfavorecidos quedan, por lo tanto, justificados en favor de los intereses de los turistas extranjeros que vendrían a presenciar los eventos deportivos y de las élites económicas nacionales e internacionales, como así se encargaron de publicitar y denunciar diversos organismos (Cottle, 2010; Newton, 2009). Los compromisos adquiridos respecto a facilitar una vivienda asequible para los desplazados quedan de esta manera apartados y no se priorizan una vez que la construcción de los estadios va con retraso. Raquel Rolnik (2009: 6-10), relatora especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada, denunció que, con motivo del mundial de fútbol de 2010, unas 20.000 personas fueron desalojadas del asentamiento Joe Slovo en Ciudad del Cabo para dar paso a la vivienda de alquiler. Los residentes locales tuvieron que trasladarse a las zonas pobres en el borde de la ciudad, de entre las que destaca el barrio de alojamiento temporal Blikkiesdorp, construido por el propio ayuntamiento en 2007 y al que no se duda en calificar como una suerte de campo de concentración conocido por su alto índice de criminalidad, sus lamentables condiciones de habitabilidad y su entorno de vida extremo (Smith, 2010).

En Brasil, con la organización del mundial y las olimpiadas, los primeros afectados fueron también los barrios adyacentes a los lugares donde se iban a construir las infraestructuras. Según el *Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio*, a fecha de 2014, había unos 250.000 desplazamientos forzados, por lo general con el objetivo de «limpiar el terreno para los grandes proyectos inmobiliarios con fines especulativos y comerciales» (Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e Olimpíadas, 2014: 21). Para ello no se dudó en recurrir a la represión policial ante la resistencia de ciertas favelas a su desalojo, lo que acabaría convirtiéndose en el germen de las protestas que explotarían definitivamente con la celebración de la Copa Confederaciones en 2013. El investigador Victor Matheson (citado en Waldron, 2014) recalca en este sentido que, a pesar de haberse vendido el mundial y los juegos como proyectos de desarrollo, finalmente se convierten en una construcción prácticamente exclusiva de instalaciones deportivas, priorizándose las inversiones que no tienen beneficio a largo plazo y desconectándose por lo tanto del conjunto del proyecto inicial que contenía una visión nacional. Aunque este desarrollo no

democrático del espacio urbano –aprovechando los megaeventos deportivos– no es nuevo ni exclusivo de estos estados semiperiféricos (Rolnik, 2009: 6-7), es de especial importancia para ellos, dadas las necesidades sociales de la población en materia de vivienda y los discursos de regeneración urbana, desarrollo y mitigación de pobreza propagados desde los comités organizadores, desde el COI o la FIFA y desde las autoridades públicas. Estos discursos sirvieron en su momento para justificar primero las candidaturas, luego la concesión por parte de los organismos deportivos de la organización a estos países y, finalmente, las enormes inversiones realizadas.

Tampoco se puede pasar por alto lo que Isaac Marrero-Guillamón (2011) denomina «estado de excepción olímpico», que significaría que, en base a la excepcionalidad que conlleva la organización de megaeventos deportivos, se cometerían una serie de atropellos jurídico-políticos en el país organizador¹⁵.

Al respecto, uno de los hechos más simbólicos, pero que mejor definen el grado de obligatoriedad normativo adquirido para con la celebración de los megaeventos deportivos, fue la conocida popularmente como «Ley Budweiser»¹⁶. En Brasil la venta de alcohol en los recintos deportivos estaba prohibida desde 2003, pero tras una contundente declaración por parte del secretario general de la FIFA en la que afirma-

A nivel global se visualiza la ruptura entre la ciudadanía y las élites: mientras la sociedad civil denuncia la situación de pobreza y desigualdad que hay que superar, y sobre la que no se está actuando, las élites de los BRICS reivindicar a sus países como estados centrales del capitalismo que han dejado atrás el subdesarrollo y ofrecen grandes oportunidades de inversión.

ba que «las bebidas alcohólicas son parte de la Copa del Mundo de la FIFA, así que las tendremos», en marzo de 2012 al Congreso de Brasil no le quedó otra opción que aprobar una nueva ley por la que se permitió volver a vender cerveza en los estadios. La presidenta Dilma Rousseff ratificó esa legislación tres meses después contra la voluntad de su propio ministro de sanidad y, adicionalmente, se retrasó la subida de impuestos a las bebidas alcohólicas hasta después del mundial (Saiz, 2014; Simoes y Malinowski, 2014). Además, según lo expuesto por Marrero-Guillamón (2011: 186), se puede considerar

15. Si bien su estudio se ha centrado en los JJOO de Londres, el análisis de este diseño político, económico y jurídico de excepción se puede extender tanto a las competiciones de la FIFA como a otros países y ciudades organizadoras recientes.

16. Budweiser es una empresa patrocinadora de la FIFA y, por lo tanto, es la única cerveza que se puede vender en los estadios.

que en pro de la celebración de los megaeventos se realiza una criminalización de toda forma de expresión no conforme con lo establecido en los acuerdos suscritos entre las autoridades deportivas internacionales, las nacionales y los poderes públicos, tanto en el interior de las zonas explícitamente delimitadas de los megaeventos como en sus alrededores. Esto implica, según este autor, renunciar a derechos básicos «o más exactamente, aceptar que estos han quedado suspendidos», en base también a una justificación de seguridad por la que se permite la militarización del espacio en forma de controles como los de los aeropuertos, el despliegue de varios miles de agentes de seguridad, restricciones de acceso y tráfico, red de cámaras de vigilancia, etc. En China, por ejemplo, tal y como expone Naomi Klein (2008), se aprovecharon los juegos de Beijing para la implementación de más de 300.000 cámaras de seguridad en la capital china; diversos grupos de derechos humanos denunciaron cómo, en nombre de la seguridad olímpica, el Gobierno chino invirtió enormes cantidades de dinero en escáneres de iris, robots antidisturbios y *software* de reconocimiento facial que se distribuyeron por todo el país después de la celebración de los juegos.

Todo ello contribuye a una visualización de carácter global de la ruptura entre la ciudadanía y las élites políticas, deportivas y económicas nacionales –y también internacionales– en una pugna por la descripción de la realidad del país anfitrión. Mientras la sociedad civil denuncia la situación de pobreza y desigualdad que hay que superar, y sobre la que no se está actuando, las élites políticas, deportivas y económicas de los BRICS reivindican a sus países como estados centrales del capitalismo que han dejado atrás el subdesarrollo y que ofrecen grandes oportunidades de inversión. Esto supone un riesgo potencial para la estabilidad política nacional, como nos ha mostrado el caso de Brasil con las grandes manifestaciones antigubernamentales y contra la FIFA acacidas en 2013 y 2014 con motivo de la Copa Confederaciones y del mundial, y que fueron un importante factor en la generación de incertidumbre sobre la reelección de Dilma Rousseff como presidenta. Al coincidir en tan breve espacio de tiempo la organización de un mundial de fútbol y unos JJOO –con unas elecciones presidenciales de por medio y en un contexto de recesión económica–, se dieron unas condiciones sociopolíticas por las que se favoreció una reacción popular masiva que cuestionó y denunció todo lo expuesto a lo largo del artículo: el nivel de gasto acarreado y los sobrecostes, las promesas incumplidas en torno a la construcción de infraestructuras previstas y el modelo de desarrollo económico gubernamental donde los megaeventos tienen un rol destacado. Por lo tanto, para Brasil, el mundial de fútbol y los juegos–que habían sido concebidos como un elemento para reforzar su imagen de potencia regional-global en ascenso– han acabado generando precisamente lo contrario: se han mostrado al mundo importantes fracturas políticas y económicas

que cuestionan tanto la legitimidad gubernamental como el propio desarrollo económico nacional.

Pero la *legitimidad gubernamental* no solo podría quedar cuestionada por la gestión organizativa de los megaeventos o el impacto económico derivado de los mismos, sino que estos también pueden suponer un altavoz para la presión sobre ciertos aspectos políticos desde el exterior. Por ejemplo, en Beijing 2008 el mundo del espectáculo norteamericano inició una campaña de denuncia por el apoyo de China al régimen de Jartum, con la renuncia de Steven Spielberg a su rol de consultor artístico de la ceremonia inaugural y el lanzamiento de la idea del boicot a los juegos. Rápidamente, esta idea del boicot se propagó y se organizó una campaña internacional en la que participaron ex medallistas olímpicos, premios Nobel y también políticos estadounidenses; la cuestión del boicot se metió incluso en el debate electoral para la Presidencia de Francia. A su vez, el Gobierno en el exilio del Tíbet aprovechó la situación para visibilizar sus demandas, hubo disturbios en Lhasa, capital del Tíbet, y manifestaciones y protestas anti China frente a sus embajadas en una gran parte del mundo occidental (Hong y Zhouxiang, 2012b). Por su parte, en la edición de Sochi 2014, la «Ley contra la propaganda de las relaciones sexuales no tradicionales», firmada por Putin en junio de 2013 y que supuso –y supone– un grave ataque a los derechos de las personas y asociaciones LGTB, conllevó un cuestionamiento y una crítica ya no solo al Gobierno ruso, sino también al propio COI por su inacción (Lucarini y Pulleiro, 2013). A pesar de la reseñable movilización externa favorable al boicot a los juegos de Sochi, incluida la ausencia de mandatarios internacionales en la ceremonia de inauguración, la estrategia desde las propias organizaciones LGTB rusas fue la de no boicotear las olimpiadas pero sí denunciar la homofobia (Cox, 2014: 52-57; Lucarini y Pulleiro, 2013).

La legitimidad gubernamental no solo podría quedar cuestionada por la gestión organizativa de los megaeventos o el impacto económico derivado de los mismos, sino que estos también pueden suponer un altavoz para la presión sobre ciertos aspectos políticos desde el exterior.

Conclusiones

Se suele plantear que los megaeventos son una tremenda oportunidad para los estados organizadores, dado que pueden contribuir a desarrollar, y mostrar al mundo entero, sus fortalezas y avances en términos de desarrollo so-

cial, económico y político. No obstante, a tenor de lo observado aquí, existen importantes limitaciones para los BRICS en el cumplimiento de tales propósitos. Así, fortalezas que se presuponen durante la fase de candidatura y por las cuales se les concede la organización del mundial de fútbol o los JJOO a estos países –especialmente en lo concerniente al desarrollo económico alcanzado en las últimas décadas y capaz de soportar las grandes inversiones en infraestructuras con una utilidad para el desarrollo económico nacional– se acaban tornando en debilidades durante la preparación y/o la celebración del megaevento deportivo, dado que el Gobierno en cuestión se muestra incapaz de llevar a cabo una gestión eficiente del proyecto. Dicho proyecto acaba implicando sobrecostes, infrautilización de infraestructuras u obras inacabadas, que son sufragadas en última instancia a costa de la reducción de otros servicios públicos, a través de impuestos o del endeudamiento público, en un contexto de considerables niveles de pobreza y desigualdad. Esto daña la imagen externa de los estados y cuestiona su estatus político y económico, por lo que las expectativas de proyección política internacional y el beneficio económico que se venden a priori con el mundial de fútbol o los JJOO no se ven cumplidos. Además, atendiendo a las especificidades político-económicas de cada país, los megaeventos pueden convertirse incluso en una amenaza importante para la estabilidad político-económica, como está mostrando el caso brasileño.

Consecuentemente, no se puede afirmar que los megaeventos deportivos supongan beneficios per se en términos político-económicos, al menos en estados semiperiféricos. Esta lección se ha dejado notar especialmente en la India que, a diferencia de los otros BRICS, paralizó toda iniciativa organizadora en cuanto a los megaeventos deportivos se refiere desde los Juegos de la Commonwealth en 2010. Su momento no llegará al menos hasta finales de la próxima década, ya que buscan tener unas mejores condiciones de base en relación con la pobreza, la desigualdad o las infraestructuras existentes (Games Bids, 2009). El primer ministro indio, Narendra Modri, ya es conocedor de las condiciones y limitaciones de su país, así como de las implicaciones políticas y económicas que conlleva una celebración deportiva de tamaño considerable en la semiperiferia –tanto por la propia experiencia de la India como del resto de BRICS–, por lo que su Gobierno no va a tomar riesgos que puedan cuestionar la estabilidad política ni la imagen internacional de la India como ya sucediera en 2010. Así, solo se buscará la organización olímpica tras estar «plenamente preparados y después de contar con una gran experiencia previa» (PTI, 2015a), para lo cual se ha demandado ayuda al COI para desarrollar deportivamente a la India en materia de infraestructuras, tecnología o equipamiento (PTI, 2015b).

Finalmente, en el ámbito deportivo, la explosión brasileña supone también un punto y aparte para los megaeventos y sus organismos deportivos rectores, al ser la primera vez en la historia que la máxima competición de la FIFA se convierte en «el blanco de la protesta en vez de su vehículo» (Dorsey, 2014). Así, el máximo organismo del fútbol salió con su prestigio e imagen muy dañados, apuntalándose la ya de por sí sombría percepción general acerca de su opacidad financiera y organizativa. Esto ha supuesto la pérdida de grandes contratos de patrocinio, incluso antes de la intervención judicial estadounidense de este verano contra la Ejecutiva de la FIFA por corrupción y blanqueo de dinero (Metzger, 2015). El COI, por su parte, ha tomado nota y ha reaccionado a través de la denominada Agenda Olímpica 2020 (International Olympic Committee, 2014), a fin de minimizar los riesgos políticos y de costes y conseguir atraer a más ciudades y países como organizadores de los juegos. El presidente del COI, Thomas Bach, declaraba al respecto en 2014 que, «si no abordamos estos retos aquí y ahora, vamos a ser golpeados por ellos muy pronto» (AP, 2014). Sin duda, en ello reside el futuro del olimpismo.

Referencias bibliográficas

- Alexandroff, Alan S. y Cooper, Andrew F. (eds.). *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2010, p. 318.
- Angerer, Carlo. «Will Putin's \$50 Billion Bet on Sochi Pay Off». *NBC News* (16 de Febrero de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 16.11.2015] <http://www.nbcnews.com/storyline/sochi-olympics/will-putins-50-billion-bet-sochi-pay-n30446>
- AP. «Olympics committee president Bach says IOC must change now or fall behind». *Fox Sports* (7 de diciembre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 03.11.2015] <http://www.foxsports.com/olympics/story/ioc-president-bach-olympics-must-change-now-or-fall-behind-120714>
- Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e Olimpíadas - ANCOP. «Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil». (Noviembre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] http://br.boell.org/sites/default/files/ancop_dossie2014_web_bollbrasil.pdf
- Beacom, Aaron. *International Diplomacy and the Olympic Movement*. Londres: Palgrave Macmillan, 2012, p. 313.
- Boadle, Anthony. «Brazil's most costly soccer stadium may not host Olympic games». *Reuters* (27 de octubre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta 16.11.2015] <http://www.reuters.com/article/2015/10/27/us-brazil-olympics-idUSKCN0SL2PG20151027>

- Cha, Victor D. «A Theory of Sport and Politics». *The International Journal of the History of Sport*, vol. 26, n.º 11 (septiembre de 2009), p. 1.581-1.610.
- Chatziefsthathiou, Dikaia. «The Changing Nature of the Ideology of Olympism in the Modern Olympic Era». Tesis doctoral - Loughborough University (abril de 2005) (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] <http://library.la84.org/SportsLibrary/Books/IdeologyOfOlympism.pdf>
- Cornelissen, Scarlett. «“It’s Africa’s Turn!” The narratives and legitimations surrounding the Moroccan and South African Bids for the 2006 and 2010 Finals». *Third World Quarterly*, vol. 25, n.º 7 (2004), p. 1.293-1.309.
- Cornelissen, Scarlett. «Scripting the nation: sport, mega-events, foreign policy and state building in post-apartheid South Africa». *Sport in Society: Cultures, Commerce, Media, Politics*, vol. 11, n.º 4 (julio de 2008), p. 481-493.
- Cornelissen, Scarlett. «More than a Sporting Chance? Appraising the sport for development legacy of the 2010 FIFA World Cup». *Third World Quarterly*, vol. 32, n.º 3 (2011), p. 503-529.
- Cottle, Eddie. «A Preliminary Evaluation of the Impact of the 2010 World Cup in South Africa». *Swiss Labour Assistance - SLA* (2 de septiembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] <http://www.sah.ch/data/D23807E0/ImpactassessmentFinalSeptember2010EddieCottle.pdf>
- Cottle, Eddie; Capela, Paulo y Meirinho, André Furlan. «A Lesson from South Africa: Are Construction Cartels dramatically increasing Brazil’s 2014 FIFA World Cup Infrastructure Costs?». *Global Labour Column*. (octubre de 2013) (en línea). [Fecha de consulta 28.10.2015] <http://column.global-labour-university.org/2013/10/a-lesson-from-south-africa-are.html>
- Cox, Adam. «Sochi 2014: Exploring the Impact of the LGBT Controversy on the Olympics & the IOC». Tesis – Pomona College (primavera de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] https://www.academia.edu/7034545/Sochi_2014_Exploring_the_Impact_of_the_LGBT_Controversy_on_the_Olympics_and_the_IOC
- De Lange, Pieter. *The Games Cities Play*. Monument Park: Thorold’s Africana Books, 1998, p. 240.
- Dorsey, James. «Protest and Human Rights Shape Debate on Awarding of Mega Events». *Huffington Post* (17 de mayo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 26.11.2015] http://www.huffingtonpost.com/james-dorsey/protest-and-human-rights_b_5343985.html
- Fan, Ying. «Branding the Nation: Towards a Better Understanding». *Place Branding and Public Diplomacy*, vol. 6, n.º 2 (marzo de 2010), p. 97-103.
- Flyvbjerg, Bent y Stewart, Allison. «Olympic Proportions: Cost and Cost Overrun at the Olympics 1960-2012». *Saïd Business School Working Papers* (junio

- de 2012), p. 1-23 (en línea) [Fecha de Consulta 04.11.2015] http://eureka.bodleian.ox.ac.uk/4943/1/SSRN-id2382612_%282%29.pdf
- Fowler, Deanna. «One world, whose dream? Housing rights violations and the Beijing Olympic Games». *Shelter Centre* (julio de 2008) (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] http://www.sheltercentre.org/sites/default/files/COHRE_OneWorldWhoseDreamHousingRightsViolationsAndTheBeijingOlympicGames.pdf
- Gaffney, Christopher. «Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro, 1919-2016». *Journal of Latin American Geography*, vol. 9, n.º 1 (2010), p. 7-29.
- Gaffney, Christopher. «The lost legacy of Brazil's World Cup». *Play the Game* (6 de junio de 2014 (en línea) [Fecha de consulta 14.11.2015] <http://www.playthegame.org/news/news-articles/2014/the-lost-legacy-of-brazil%E2%80%99s-world-cup/>
- Games Bids. «India Won't Bid For 2020 Games». *Games Bids* (25 de noviembre de 2009) (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] <http://gamesbids.com/eng/summer-olympic-bids/future-summer-bids/india-wont-bid-for-2020-games/>
- Gibson, Owen. «Bird's Nest stands as an empty monument to China's magnificence». *The Guardian* (22 de agosto de 2015) (en línea) [Fecha de consulta 14.11.2015] <http://www.theguardian.com/sport/blog/2015/aug/22/birds-nest-empty-monument-china-magnificence>
- Goldblatt, David. «Footing South Africa's World Cup bill». *BBC News* (4 de junio de 2010) (en línea) [Fecha de consulta 28.11.2015] <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/8718696.stm>
- Grix, Jonathan y Lee, Donna. «Soft power, sports mega-events and emerging states; the lure of the politics of attraction». *Global Society*, vol. 27, n.º 4 (septiembre 2013), p. 521-536.
- Hall, Matthew. «Australia can host World Cup». *Sydney Morning Herald* (18 de septiembre de 2005) (en línea) [Fecha de consulta 15.11.2015] <http://www.smh.com.au/news/football/australia-can-host-world-cup/2005/09/17/1126750168444.html>
- Hiller, Harry H. «Assessing the Impact of Mega-events: A Linkage Model». *Current Issues in Tourism*, vol. 1, n.º 1 (1998), p. 47-57.
- Hong, Fang y Zhouxiang, Lu. «Beijing's two bids for the Olympics: the political games». *The International Journal of the History of Sport*, vol. 29, n.º 1 (enero de 2012a), p. 145-156.
- Hong, Fang y Zhouxiang, Lu. «The politicisation of the Beijing Olympics». *The International Journal of the History of Sport*, vol. 29, n.º 1 (enero de 2012b), p. 157-183.

- Houlihan, Barrie. *The Government and Politics of Sport*. Londres: Routledge, 1991, p. 308.
- Housing and Land Rights Network. «Planned Dispossession: Forced Evictions and the 2010 Commonwealth Games». (Febrero de 2011) (en línea) [Fecha de consulta 16.11.2015] <http://www.hic-sarp.org/documents/Planned%20Dispossession.pdf>
- International Olympic Committee - IOC. «Olympic Agenda 2020: 20+20 Recommendations». (18 de noviembre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] http://www.olympic.org/Documents/Olympic_Agenda_2020/Olympic_Agenda_2020-20-20_Recommendations-ENG.pdf
- International Olympic Committee - IOC. *Olympic Charter*. Lausanne: International Olympic Committee, 2015 (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] http://www.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf
- Karadakis, Kostas; Kaplanidou, Kiki y Karlis, George. «Event leveraging of mega sport events: a SWOT analysis approach». *International Journal of Event and Festival Management*, vol. 1, n.º 3 (2010) p. 170-185.
- Klein, Naomi. «The Olympics: Unveiling Police State 2.0». *The Huffington Post* (8 de julio de 2008) (en línea) [Fecha de consulta 26.10.2015] http://www.huffingtonpost.com/naomi-klein/the-olympics-unveiling-po_b_117403.html
- Lucarini, Tamara y Pulleiro, Carlos. «Sochi 2014: La inacción olímpica ante la vulneración de derechos de las personas LGTB». *Pikara Magazine* (12 de diciembre de 2013) (en línea) [Fecha de consulta 26.10.2015] <http://www.pikaramagazine.com/2013/12/sochi-2014-la-inaccion-olimpica-ante-la-vulneracion-de-derechos-de-las-personas-lgtb>
- Lula da Silva, Luiz Inácio. «Discurso de Lula candidatura de Río – Espanhol». Youtube (4 de octubre de 2009) (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] http://www.youtube.com/watch?v=DDII11vE_bM
- Marrero-Guillamón, Isaac. «London 2012: espacio de excepción». *Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 3, n.º 2 (julio/diciembre de 2011), p. 179-190.
- Mehta, Nalin y Majumdar, Boria. «For a Monsoon Wedding: Delhi and the Commonwealth Games», en: Maennig, Wolfgang y Zimbalist, Andrew S. (ed.), *International Handbook on the Economics of Mega Sporting Events*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012, p. 504-526.
- Metzger, Max. «Three More Companies Drop FIFA Sponsorship Deals». *News Week* (23 de enero de 2015) (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] <http://www.newsweek.com/three-more-companies-drop-fifa-sponsorship-deals-301621>
- Meynaud, Jean. *El deporte y la Política: Análisis social de unas relaciones ocultas*. Barcelona: Hispano Europea, 1972, p. 325.

- Morales, Daniel Efrén. «En las entrañas de los BRIC: Análisis de la naturaleza semiperiférica de Brasil, Rusia, India y China». *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 2, n.º 4 (2013), p. 147-181.
- Müller, Martin. «After Sochi 2014: Costs and Impacts of Russia's Olympic Games». *Eurasian Geography and Economics*, vol. 55, n.º 6 (2015), p. 628-655.
- Müller, Martin y Steyaert, Chris. «The geopolitics of organizing mega-events», en: Munoz, Joseph Mark S. (ed.). *Handbook on the geopolitics of business*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, p. 139-150.
- Newton, Caroline. «The Reverse Side of the Medal: About the 2010 FIFA World Cup and the Beautification of the N2 in Cape Town». *Urban Forum*, vol. 20, n.º 1 (2009), p. 93-108.
- Nye, Joseph. *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus, 2003, p. 304.
- PTI. «India not to bid for 2024 Olympic Games: IOC chief Thomas Bach». *The Times of India* (27 de abril de 2015a) (en línea) [Fecha de consulta 14.11.2015] <http://timesofindia.indiatimes.com/sports/more-sports/others/India-not-to-bid-for-2024-Olympic-Games-IOC-chief-Thomas-Bach/articleshow/47072149.cms>
- PTI. «PM seeks IOC help to make India hub of sports infrastructure». *The Times of India* (27 de abril de 2015b) (en línea) [Fecha de consulta 14.11.2015] <http://timesofindia.indiatimes.com/sports/more-sports/others/pm-seeks-ioc-help-to-make-india-hub-of-sports-infrastructure/articleshow/47072445.cms>
- Pulleiro, Carlos. «Posibilidades y riesgos políticos para Brasil en los Juegos Olímpicos de Río 2016», en: Ugalde, Alex (coord.). *América Latina en la Turbulencia Global: Oportunidades, Amenazas y Desafíos*. Servicio Editorial UPV/EHU, 2013, p. 31-44 (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] https://web-argitalpena.adm.ehu.es/pasa_pdf.asp?File=UWLGSO8540
- Radicchi, Elena. «Megaeventos deportivos y creación de valor para las economías anfitrionas», en: Llopis Goig, Ramón (ed.). *Megaeventos Deportivos: Perspectivas Científicas y Estudios de Caso*. Barcelona: Editorial UOC, 2012, p. 25-52.
- Riordan, James. «State and Sport in Developing Societies», en: Yiannakis, Andrew; Melnick Merrill J. y McIntyre, Thomas D. (coord.). *Sport Sociology: Contemporary Themes*. Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company, 1993, p. 287-309.
- Rocha, Alberto y Morales, Daniel Efrén. *Potencias Medias y Potencias Regionales en el Sistema Político Internacional de Guerra Fría y Posguerra Fría: Propuesta de dos modelos teóricos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2011, p. 194.
- Rolnik, Raquel. «A/HRC/13/20 - Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context». *Human Rights*

- Council, United Nations*. (26 de diciembre de 2009) (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-20.pdf>
- Saboya, Airton y Noguera, Joan. «Mega Sporting Events and Legacy: The Case of the 2014 World Cup». *Regional Studies Association* (2014) (en línea) [Fecha de consulta 07.11.2015] http://www.regionalstudies.org/uploads/Airton_Saboya_Valente_Junior.pdf
- Saiz, Sergio. «Leyes a medida para proteger las marcas en el Mundial 2014». *Expansión* (21 de abril de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 07.10.2015] <http://www.expansion.com/2014/04/16/juridico/1397672620.html>
- Schirm, Stefan A. «Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance», en: Fels, Enrico; Kremer, Jan-Frederik y Kronenberg, Katharina (eds.). *Power in the 21st Century: International Security and International Political Economy in a Changing World*. Londres: Springer, 2010, p. 211-236.
- Schweller, Randall L. «Realism and The Present Great Power System: Growth and Positional Conflict Over Scarce Resources», en: Kapstein, Ethan B. y Mastanduno, Michael (eds.). *Unipolar Politics: Realism and State Strategies after Cold War*. Nueva York: Columbia University Press, 1999, p. 28-68.
- Schweller, Randall L. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press, 2006, p. 200.
- Simoes, Carla y Malinowski, Matthew. «Brazil Scraps Higher Beer and Beverage Tax Before World Cup». *Bloomberg Business* (13 de mayo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 17.11.2015] <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-05-13/brazil-scraps-higher-beer-and-beverage-tax-before-world-cup>
- Smith, David. «Life in 'Tin Can Town' for the South Africans evicted ahead of World Cup». *The Guardian* (1 de abril de 2010) (en línea) [Fecha de consulta 26.11.2015] <http://www.theguardian.com/world/2010/apr/01/south-africa-world-cup-blikkiesdorp>
- Swart, Kamilla y Bob, Urmilla. «The seductive discourse of development: The Cape Town 2004 Olympic bid». *Third World Quarterly*, vol. 25, n.º 7 (2004), p. 1311-1324.
- Tomlinson, Richard. «Whose Accolades? An Alternative Perspective on Motivation for Hosting the Olympics». *Urban Forum*, vol. 21, n.º 2 (mayo de 2010), p. 139-152.
- Waldron, Travis. «Brazil Spent \$1 Billion More On World Cup Stadiums Than Originally Planned». *Think Progress* (5 de diciembre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 14.11.2015] <http://thinkprogress.org/sports/2014/12/05/3600006/brazil-spent-1-billion-more-on-world-cup-stadiums-than-originally-planned/>

- Wallerstein, Immanuel. *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press, 2006, p. 128.
- Wilson, Dominic y Purushothaman, Roopa. «Dreaming with BRICs: The Path to 2050». *Global Economics Paper No: 99* (1 de octubre de 2003) (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2015] <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf>
- York, Geoffrey. «How South Africa can offer Brazil a World Cup lesson». *The Globe and Mail* (8 de junio de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 14.11.2015] <http://www.theglobeandmail.com/sports/soccer/world-cup/white-elephants/article19064519/>
- Zimbalist, Andrew. «¿Merece la pena? ». *Finanzas & Desarrollo*, vol. 47 (marzo de 2010), p. 8-11.
- Zimbalist, Andrew. *Circus Maximus: The Economic Gamble Behind Hosting the Olympics and the World Cup*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2015, p. 174.

PRESENTACIÓN

Mauricio I. Dussauge Laguna

DOSSIER: TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Universidad
de Guanajuato

Time variable in policy transfer analysis: the experience of the higher education program "Manutención" in Mexico

Jorge Puga González

Implementación de la medicina prepagada en México: un análisis de transferencia de políticas públicas

Mariana Becerra

Convergencia de política hacia la gestión integral de recursos hídricos en México

Rafael Ruíz Ortega

Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional?

Mauricio I. Dussauge Laguna

ARTÍCULOS

Tres modelos teórico-descriptivos de la relación legislativa oposición-gobierno con énfasis en la oposición en gobiernos de minoría

Carlos Vázquez Ferrel

La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales

Anahí Gutiérrez Luna

¿Cómo hacer de la evaluación un instrumento para la profesionalización docente? De las concertaciones políticas a las atribuciones jurídicas en el sector educativo

Juan Ismael Martínez Méndez

Entendiendo el uso y resultados del indicador "Años de vida ajustados por discapacidad"

Teresa González Anaya

La voz de la Reforma Energética de Peña Nieto: cómo se comunica una política pública en un entorno polarizado

Arturo Rafael Constantini Torres

CRÍTICA

Un balance de los primeros cuatro años de la REMAP

Rodrigo S. León Flores
y Diana L. Mejía Rodríguez

RESEÑAS

Ciudadanía Multicultural de Will Kymlicka

Rodrigo S. León Flores

Democracy in Mexico. Attitudes and perceptions of citizens at national and local level, de Salvador Martí Puig, Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, Ma. Fernanda Somuano Ventura y Claire Wright

José Fredman Mendoza Ibarra.

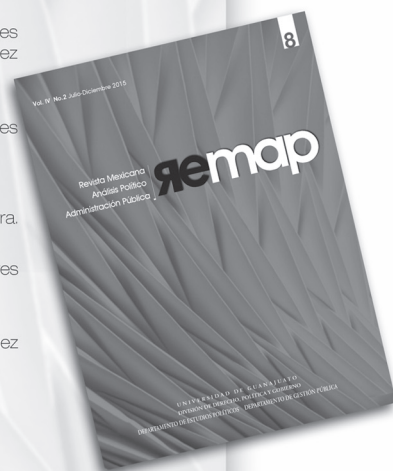
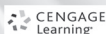
Seguridad ciudadana: visiones compartidas, de José Luis Estrada Rodríguez (coord.)

Deila Gutiérrez Linares

Cuba ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos de Vela Cecilia Bobes (Ed.)

Katya Rodríguez Gómez

La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública aparece en los siguientes índices:



La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP) es una publicación semestral, especializada y arbitrada del Departamento de Estudios Políticos y del Departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato.

Con un Consejo Editorial conformado por científicos sociales de diversas universidades de México, España, Argentina y Brasil, y respaldada con un Consejo Asesor Internacional formado por politólogos y sociólogos de amplio reconocimiento nacional e internacional, la REMAP tiene como objetivo estimular la investigación académica de alto nivel de las diferentes disciplinas que convergen con la Ciencia Política y la Administración Pública en México, Iberoamérica y en todo el mundo de habla española.

La anhelada asociación euromercosureña tras quince años de negociaciones

The long-awaited EU-Mercosur Association Agreement after fifteen years of negotiation

Manuel Cienfuegos Mateo

Catedrático acreditado de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea,
Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)
manuel.cienfuegos@upf.edu

Resumen: La UE y el Mercosur mantienen desde hace unos 20 años unas intensas relaciones políticas, económicas y de cooperación. A pesar de ello, no han conseguido todavía implementar su acuerdo marco interregional de cooperación, suscrito en Madrid el 15 de diciembre de 1995. Ello es debido en gran medida a las profundas diferencias en materia agrícola e industrial afloradas durante las rondas de negociación y los encuentros técnicos. Al igual que sucedió en 2004, este estado de cosas conduce a que el establecimiento de una futura asociación euromercosureña, que abarque no solo un acuerdo de libre comercio «plus» (*free trade agreement plus*) sino también los pilares de la cooperación y el diálogo político, se encuentre de nuevo en una encrucijada. Mas no es imposible conseguir este objetivo, pues los principales problemas están generalmente bien identificados, si ambos socios son capaces de intercambiar nuevas ofertas comerciales completas durante este año 2016.

Palabras clave: interregionalismo, asociación euromercosureña, comercio, inversiones, cooperación, diálogo político, rondas de negociación

Abstract: *The EU and Mercosur have maintained intense political, economic and cooperation relations for 20 years. Nevertheless, they have still not managed to implement the interregional framework cooperation agreement signed in Madrid on December 15th 1995. This is due in large part to the profound differences on agricultural and industrial issues that have cropped up during the rounds of negotiation and technical meetings. As in 2004, this means that the establishment of a future EU-Mercosur Association Agreement including not only a "free trade agreement plus", but also the pillars of cooperation and political dialogue, finds itself once again at a crossroads. However, as the main problems are well known, agreement is not impossible if both partners are able to exchange complete new commercial offers during the year 2016.*

Key words: *interregionalism, EU-Mercosur Association, trade, investment, cooperation, political dialogue, rounds of negotiation*

La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha calculado que, a 1 de enero de 2016, le han sido notificados 625 acuerdos comerciales regionales (ACR), contando por separado bienes y servicios, de los que 419 permanecen en vigor. La mayoría de ellos han sido celebrados conforme al artículo xxiv del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) de 1947 y de 1994, y los restantes con arreglo al artículo v del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) de 1994 y la llamada *cláusula de habilitación* de 1979, que permite un trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo. La característica común de todos los ACR es que son acuerdos comerciales recíprocos entre dos o más países, si bien se diferencian por su alcance, puesto que más del 90% establece una zona de libre cambio de mercancías y/o servicios, y el porcentaje restante se limita al comercio preferencial o aspira a crear una unión aduanera (OMC, 2016).

Una gran parte de estos acuerdos se han suscrito a partir de los años noventa del pasado siglo, una vez que un gran número de estados y organizaciones internacionales optaron por asumir los postulados del *nuevo regionalismo*—más comúnmente llamado *regionalismo abierto* u *ofensivo* cuando se trata de procesos económicos de integración regional— y, ulteriormente, tras la crisis experimentada por el regionalismo abierto, por los principios de otras modalidades del regionalismo, como son el *interregionalismo* y el *regionalismo posliberal* o *poshegemónico*, bien explicadas doctrinalmente (Serbin *et al.*, 2012; Hännigi, 2000; Mellado, 2013; Sanahuja, 2010; Soderbaum y Shaw, 2003). Clara expresión del *pure interregionalism* (Ayuso y Gardini, 2015:12) es el diálogo institucional, grupo a grupo, que la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) están manteniendo en aras de establecer una asociación interregional constitutiva de una de las mayores zonas de libre comercio del mundo por población, producto interior bruto y territorio, con vínculos especiales adicionales en los ámbitos de la cooperación y el diálogo político.

En las páginas siguientes se analizará el estado actual de las relaciones entre la UE y el Mercosur a la luz de los tres pilares clásicos que las sustentan: el económico (comercio e inversiones), el de la cooperación y el del diálogo político. Sobre esta base se apuntarán algunos avances y los principales obstáculos comerciales aflorados durante los 15 años de negociaciones para el establecimiento de la asociación euromercosureña, en un momento crucial como el actual, porque se espera un pronto intercambio entre ambos bloques de ofertas comerciales consolidadas de acceso a los respectivos mercados, a fin de poder empezar la fase final de negociación del acuerdo ya en este año 2016. Analizar esta temática es un buen test para comprobar la salud del interregionalismo en sí mismo, y también porque lo que suceda finalmente constituirá un buen caldo de cultivo para observar cómo pueden articularse las relaciones de la UE y el Mercosur con otros países y bloques de integración por todo el planeta; sea en procesos

ya concluidos, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), de la que forman parte todos los países mercosureños; todavía en negociación, como es el caso de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre la UE y Estados Unidos, más conocida como TTIP por sus siglas en inglés; o cuya iniciación se está sopesando, como la propuesta de convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico.

Comercio e inversiones, el pilar fundamental de las relaciones euromercosureñas

El Mercosur ha sido tradicionalmente el socio comercial de América Latina y el Caribe (ALC) más relevante para la UE: representa cerca de la mitad del total de los intercambios de bienes entre ambas regiones y, además, su potencial de crecimiento es significativo. Ello queda de manifiesto en la tabla siguiente.

Tabla 1. Intercambio de bienes entre la UE y el Mercosur (2004-2014)

Período	Importaciones			Exportaciones			Balance	Comercio total
	Valor (M €*)	% Crecimiento*	% Extra UE*	Valor (M €)	% Crecimiento*	% Extra UE	Valor (M €)	Valor (M €)
2004	31.192		3	20.727		2,2	-10.466	51.919
2005	35.332	13,3	3	23.535	13,6	2,2	-11.797	58.867
2006	41.841	18,4	3,1	27.062	15	2,3	-14.779	68.902
2007	48.146	15,1	3,3	32.127	18,7	2,6	-16.019	80.273
2008	54.675	13,6	3,4	37.713	17,4	2,9	-16.962	92.388
2009	39.465	-27,8	3,2	30.978	-17,9	2,8	-8.487	70.443
2010	48.805	23,7	3,2	44.460	43,5	3,3	-4.344	93.265
2011	56.490	15,8	3,3	50.770	14,2	3,3	-5.720	107.260
2012	54.123	-4,2	3	56.907	12,1	3,4	2.784	111.030
2013	47.125	-12,9	2,8	56.824	-0,2	3,3	9.698	103.949
2014	44.561	-5,4	2,6	51.257	-9,8	3	6.696	95.818

*M€: millones de euros; % crecimiento: variación relativa entre el crecimiento actual y el período anterior; % extra UE: importaciones/exportaciones en porcentaje del total de socios de la UE, excluyendo *inter alia* el comercio entre los estados miembros de la Unión.

Fuente: Comisión Europea-DG Trade (2015a). Traducción propia.

De acuerdo con los últimos datos de la Comisión Europea sobre el comercio de bienes de la UE con el Mercosur, correspondientes a 2014 (Comisión Europea-DG Trade, 2015a)¹, la UE es el primer socio comercial internacional del Cono Sur; concretamente, la Unión representa el 19%, con 95.818 millones de euros, de los que 51.257 millones de euros son exportaciones europeas y los restantes 44.561 son importaciones europeas, con una balanza comercial favorable a la UE de 6.696 millones de euros. Para la UE, el Mercosur supone el 2,8% de su comercio extracomunitario (2,6% de sus importaciones y 3% de sus exportaciones) y no se encuentra entre los nueve primeros socios comerciales (exportaciones más importaciones) de la UE –que son Estados Unidos, China, Rusia, Suiza, Noruega, Turquía, Japón, Corea del Sur e India–, cuando en años anteriores llegó a ser el octavo. Aun así, el Mercosur es el sexto mercado de exportación de la UE. Estas cifras y los porcentajes de los intercambios de mercancías entre ambos socios son modestos si se com-

La UE es el primer socio internacional en materia de comercio de bienes del Cono Sur. Para la UE, en cambio, Mercosur no se encuentra entre los nueve primeros socios comerciales (exportaciones más importaciones), pero es su sexto mercado de exportación.

paran con los datos globales del comercio exterior europeo, con 3.388.079 millones de euros en 2014, que representan el 14,8% del comercio mundial de mercancías. A su vez, el comercio exterior del Mercosur supone el 2,4% del comercio mundial, con 497.682 millones de euros. De todos modos, y ello pone de relieve la estimable rele-

vancia que para la UE tiene la relación comercial con el Cono Sur, a esta zona va dirigido el 45,8% del comercio europeo con ALC, que sumó 209.200 millones de euros en 2014 y supuso el 6,2% del comercio europeo exterior total.

Hay que destacar, por otro lado, que el valor en millones de euros del comercio euromercosureño es fluctuante, con agudas oscilaciones anuales en los últimos años, en los que diversas crisis han azotado particularmente a la UE. El crecimiento fue sostenido en el quinquenio 2004-2008, en que los flujos llegaron a 92.388 millones de euros, pero bajaron fuertemente en 2009 a 70.443 millones de euros. El trienio 2010-2012 fue de potente crecimiento, llegando a los 111.026 millones de euros en

1. En las cifras que se exponen a continuación del comercio exterior de bienes de la UE no se computan los intercambios de productos entre sus países miembros, ya que son simplemente entregas (*deliveries*), no importaciones ni exportaciones, al tratarse de un mercado único para sus 28 estados, equivalente al mercado interno de cualquier país. Los intercambios comerciales entre los miembros de la UE suponen aproximadamente dos tercios del total de su comercio exterior (véanse los porcentajes del comercio intracomunitario por Estado miembro en <http://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade/statistics-illustrated> [Fecha de consulta: 20.02.2016]).

2012; mas los intercambios comerciales volvieron a descender en el bienio pasado: 103.949 millones de euros en 2013 y 95.818 millones de euros en 2014. A pesar de este *rally*, es evidente el vigoroso potencial de crecimiento, como pone de relieve el incremento global en torno al 85% del valor de los intercambios de bienes entre la UE y el Cono Sur en el período 2004-2014: en 11 años se ha pasado de los 51.919 millones de euros de 2004 a los 95.818 millones de euros de 2014.

Un tercer dato interesante es que dos países sobresalen en las relaciones comerciales euromercosureñas: del lado mercosureño, Brasil, que concentra la mayor parte del comercio de bienes del Mercosur con la UE (el 70% de los intercambios comerciales mutuos), con 67.961 millones de euros y un superávit comercial europeo de 5.970 millones de euros en 2014. De ahí que este país sea, por sí mismo, el décimo socio comercial de la UE, con el 2% de su comercio externo mundial; y que la UE sea el primero para Brasil, representando el 19,6% del comercio internacional brasileño. Por el lado europeo, sobresale Alemania, que es responsable del 22,5% del comercio total europeo con el Cono Sur, con 14.040 millones de euros de exportaciones y 7.589 millones de euros de importaciones que suman un total de 21.629 millones de euros².

Cabe reseñar, en cuarto lugar, que los flujos comerciales de mercancías están concentrados excesivamente en unos pocos grupos de productos, con variaciones poco relevantes en los últimos años: en 2014, de los 44.561 millones que la UE importó del Mercosur, la mayor parte fueron productos primarios mercosureños (el 76,1% del total de importaciones, con 33.891 millones de euros), seguidos muy de lejos por las manufacturas (con el 19,9%, esto es, 8.859 millones de euros). A su vez, el Mercosur importó 51.257 millones de euros de la UE, esencialmente productos manufacturados (un 86,9%, con 44.515 millones de euros), seguidos de los productos primarios (el 10,2%, con 5.212 millones de euros). Dentro de los productos primarios mercosureños importados por la UE sobresalen los agrícolas (51,4%, con 22.914 millones de euros) y, dentro de este grupo, el lugar preferente es para la comida y los animales vivos, con el 45,3% y 20.197 millones de euros. En el caso europeo, los bienes manufacturados ocupan el primer lugar en las exportaciones al Mercosur, con el 86,9% y 44.515 millones de euros, siendo la maquinaria y el transporte de equipo el tipo de productos que representan un mayor volumen, con el 45,9% y 23.549 millones de euros; dentro de este capítulo, destacan la maquinaria no eléctrica (9.782 millones de euros y el 18,9%) y los equipos de transporte (8.593 millones y el 16,8%). A lo anterior debe añadirse el dato de que los productos agrí-

2. Estas cifras se han calculado a partir de datos extraídos de la Comisión Europea-DG Trade (2015b) y Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade/statistics-illustrated>).

colas importados del Mercosur suponen el 16,6% del total importado por la UE a nivel mundial y, dentro de este capítulo, los alimentos y animales vivos procedentes del Mercosur alcanzan el 17,6% del total de importaciones europeas mundiales de este tipo de bienes, y las materias primas llegan al 11,9%. Ello deja constancia de una dependencia muy significativa de estos bienes. En cambio, las exportaciones europeas de maquinaria y transporte de equipo al Mercosur llegan únicamente al 3,3% de valor en el total de estas exportaciones de la Unión, representando la maquinaria no eléctrica solo el 4,5% y el equipo de transporte el 3%. La siguiente tabla refleja este estado de cosas.

Tabla 2. Flujos comerciales entre la UE y el Mercosur por grupos de productos conforme a la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) 2014

CUCI Rev. 3. Grupos de productos	Importaciones			Exportaciones		
	Valor (M€*)	% Total*	% Extra UE*	Valor (M€*)	% Total	% Extra UE
Total	44.561	100	2,6	51.257	100	3
1. Productos primarios	33.891	76,1	5,2	5.212	10,2	1,8
1.1. <i>Productos agrícolas</i>	22.914	51,4	16,6	2.538	5	1,9
1.1.1. <i>Comida y animales vivos</i>	20.197	45,3	17,6	2.121	4,1	1,9
1.1.2. <i>Materias primas</i>	2.717	6,1	11,9	417	0,8	1,9
1.2. <i>Combustibles y productos mineros</i>	10.997	24,6	2,1	2.674	5,2	1,8
1.2.1. <i>Combustibles</i>	3.947	8,9	0,9	1.998	3,9	1,8
2. Manufacturas	8.859	19,9	0,9	44.515	86,9	3,3
2.1. <i>Hierro y acero</i>	1.357	3,1	4,9	1.239	2,4	3,4
2.2. <i>Productos químicos</i>	2.242	5	1,4	12.380	24,2	4,4
2.2.1. <i>Productos farmacéuticos</i>	457	1	0,7	4.780	9,3	4
2.3. <i>Otras semimanufacturas</i>	1.814	4,1	2,1	3.488	6,8	2,9
2.4. <i>Maquinaria y transporte de equipo</i>	2.798	6,3	0,6	23.549	45,9	3,3
2.4.1. <i>Equipo de transporte</i>	1.488	3,3	1,4	8.593	16,8	3
2.4.1.1. <i>Maquinaria no eléctrica</i>	644	1,4	0,9	9.702	18,9	4,5
2.5. <i>Textiles</i>	31	0,1	0,1	292	0,6	1,7
2.6. <i>Otras manufacturas (como instrumentos de control y científicos)</i>	601	1,4	0,4	3.358	6,6	2,1
3. Otros	1.028	2,3	n.d.	806	1,6	n.d.

*M€: millones de euros; % total: porcentaje del total de productos; % extra UE: importaciones/exportaciones en porcentaje del total de socios de la UE, excluyendo el comercio entre los estados miembros; n.d.: no disponible.

Fuente: Comisión Europea-DG Trade (2015a). Traducción propia.

Los datos anteriores reflejan igualmente que cada socio no ha logrado todavía penetrar suficientemente en muchos sectores comerciales de la contraparte. La situación es debida, en buena medida, a las desviaciones en los últimos tiempos del comercio europeo y del mercosureño hacia otros países y bloques comerciales emergentes, y particularmente hacia China, que ha devenido además uno de los principales motores de crecimiento de las economías nacionales del Cono Sur, por delante inclusive de los propios países que forman parte del Mercosur. En efecto, China se ha convertido en pocos años en el segundo socio comercial internacional de la UE, llegando en 2014 a un volumen de 466.826 millones de euros, que suponen una cuota del mercado europeo del 13,8%, solo por detrás de Estados Unidos, que sigue siendo el primero (con 517.162 millones de euros y 15,3%). A su vez, para el Mercosur, China es ya el tercer socio comercial, con 87.370 millones de euros (lo que supone el 17,6% de su comercio exterior), solo después de Estados Unidos (con 91.093 millones de euros, el 18,3%) y de la UE, que es el más importante (95.818 millones de euros y 19%).

Si descendemos al detalle del comercio de los países mercosureños, nos encontramos con que en 2013 (dado que no hay datos oficiales del 2014), Brasil era el primer socio para

Argentina, Paraguay y Uruguay, con el 23,6%, el 28% y el 17,3% del total de su comercio exterior, respectivamente, y el cuarto para Venezuela. Argentina es el tercer mercado para Paraguay, con el 11,2%, y el cuarto para Uruguay, con el 9,8%, y para Brasil, con el 7,5%. Para Brasil, únicamente Argentina está entre sus cinco primeros socios comerciales, mientras la UE es el primero (23,6%), China el segundo (17,3%) y Estados Unidos el tercero (12,7%). En los casos no mencionados, el comercio intramercosureño no es realmente relevante, de manera que ninguno de los países del Mercosur ocupa un lugar entre los cinco primeros puestos en los restantes estados miembros³. Los datos anteriores muestran también que, dentro del Cono Sur, no se aprovechan adecuadamente las

Ni la UE ni el Mercosur han logrado todavía penetrar suficientemente en muchos sectores comerciales de la contraparte; ello es debido, en buena medida, a las desviaciones en los últimos tiempos del comercio europeo y del mercosureño hacia otros países y bloques emergentes.

3. Estas cifras se han calculado a partir de datos extraídos de la Comisión Europea-DG Trade (2015a) y de la OMC (2014). Datos estadísticos de la UE respecto a Brasil (véase nota al pie anterior) confirman que, en 2014, Argentina fue su cuarto socio comercial, con 21.664 millones de euros, que representan el 6,4% de su comercio global. Los principales socios comerciales de Brasil son la UE (68.214 millones de euros y 19,6% del total), China (59.611 millones de euros y 17,1%) y Estados Unidos (48.142 millones de euros y 13,8%).

ventajas de la liberalización comercial entre sus países derivadas de disponer de un acuerdo de integración, puesto que en la última década la tasa del comercio de bienes intramercosureño está cerca del 15%, solamente, del total de sus intercambios con el mundo⁴. Es una diferencia sensible con la UE, en la que –según fue indicado– el comercio intracomunitario de bienes representa aproximadamente dos terceras partes de los intercambios totales y ninguno de sus países comercia menos del 50% con el resto de sus socios europeos.

La situación interna del Mercosur explica en buena medida esta tasa de comercio intramercosureño, así como el volumen y las características básicas de los intercambios con la Unión. Algunos de estos factores explicativos, sin ánimo de exhaustividad (BID, 2014: 25 y ss.; Makuc *et al.*, 2015: 36 y ss.; Quijano, 2011: 89 y ss.; Rodríguez Silvero, 2011: 283 y ss.; Villar, 2013: 75 y ss.; Zelico-vich, 2015: 10-12), son: la subsistencia de barreras comerciales importantes al nivel nacional (en particular, en el ámbito agrícola), para hacer frente a la dura competencia no solo del exterior sino también la intramercosureña; una cierta inadecuación de la oferta exportadora del Cono Sur a la demanda real; el hecho de que alrededor de la mitad de las normas aduaneras aprobadas por los órganos del Mercosur no han sido todavía incorporadas en los ordenamientos de sus estados miembros; la sobrevaloración de los tipos de cambio de las monedas nacionales, etc. Una mención particular merece el dato de que el comercio *intra* del Mercosur no es paradigma de integración productiva, al ser esencialmente intraindustrial y poco vertical, de tal suerte que sus países intercambian básicamente productos de parecida naturaleza (más materias primas, especialmente agrícolas, que manufacturas) y más con terceros países que entre ellos (recuérdese la baja tasa de comercio intramercosureño antes señalada). La falta de una estrategia común de producción en las diversas fases de elaboración de un bien dentro del Cono Sur hace que, salvo algunas excepciones –como en el sector automotriz–, no se generen en su seno cadenas de valor significativas (Secretaría del Mercosur, 2006).

El comercio de servicios también ha experimentado una notable mejoría en los últimos 20 años, siendo la UE el principal proveedor mundial de servicios en el

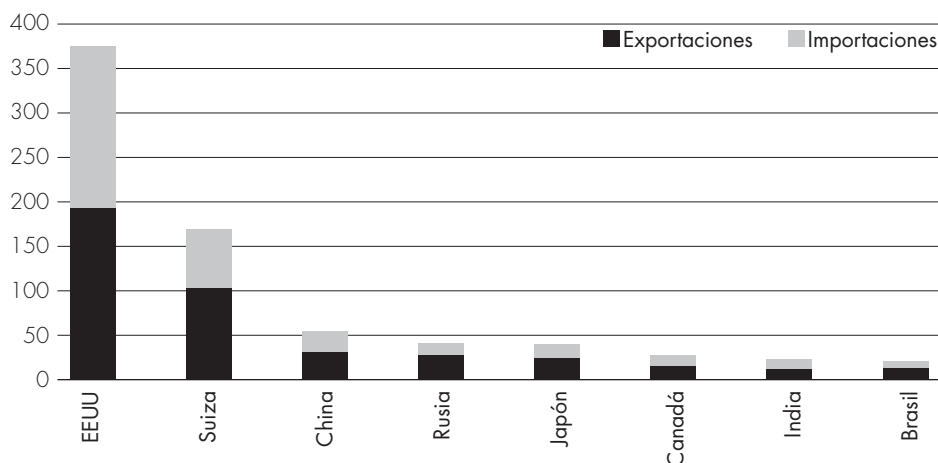
4. De 2004 a 2013, el promedio de comercio intrarregional del Mercosur estuvo próximo al 15%, con pequeñas oscilaciones entre el 13% (en 2004) y el 16% (en 2009). En el último año del que se dispone de datos, el 2013, fue del 14,2% –estas cifras se han calculado a partir de datos extraídos de la base de datos *World Integrated Trade Solution* (WITS), del Banco Mundial (en línea) [Fecha de consulta: 22.12.2015] <http://wits.worldbank.org/>–. Un informe del BID (2014: 22) apunta, en el mismo sentido, que en 2013 las exportaciones fuera de la región representaron el 85,9% de las ventas totales del bloque mercosureño.

Cono Sur⁵. Tomando como referencia el año de la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (AMIC) entre estas dos regiones (1995)⁶, los flujos totales de servicios entre el Mercosur –sin contar a Paraguay, por falta de cifras oficiales, ni a Venezuela, que entonces no era país miembro— y la UE –de los 15 estados miembro de la época– llegaron a 5.635 millones de euros, con un superávit europeo de 736 millones de euros. En la fecha de la entrada en vigor del AMIC (1999), estos flujos habían aumentado hasta los 8.440 millones de euros, siendo el superávit europeo de 1.020 millones de euros. De entonces a la actualidad, el comercio de servicios entre la UE (de 28 estados) y el Mercosur (de 5 países) oscila suavemente y de modo por lo general creciente, alcanzando un total de 33.200 millones de euros en 2014, con un superávit europeo de 11.600 millones de euros. Brasil es nuevamente el principal socio de la UE en los intercambios de servicios, con 20.800 millones de euros de intercambios y un balance comercial bilateral favorable a la UE de 6.200 millones de euros.

El comercio de servicios (importaciones más exportaciones) con el Mercosur representa alrededor del 2,4% del total de la UE con el mundo, que llegó a los 1,3 billones de euros en 2014. Como muestra la figura 1, no es un porcentaje tan bajo si se compara con otros socios comerciales de la UE, pues dejando de lado a los Estados Unidos (con 375.700 millones de euros) y Suiza (con 169.200 millones de euros), el comercio de servicios euromercosureño no está lejos de las cifras en este sector de otros socios relevantes de la Unión, como China (54.300 millones de euros), Rusia (41.300 millones de euros) y Japón (40.600 millones de euros), y está por delante de países significativos como Canadá (27.200 millones de euros) y la India (22.900 millones de euros). Además, existe un buen potencial de crecimiento de los servicios, visto que estos se han prestado fundamentalmente en unos pocos ámbitos, como son los sectores de la banca, los viajes y el transporte.

-
5. Estos datos del comercio de servicios, y los de la inversión extranjera directa (IED) que se exponen más adelante, han sido agregados tras haberlos extraído individualmente, país por país, de los informes sobre los países mercosureños y de ALC de la *DG Trade* de la Comisión Europea, accesibles en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/> [Fecha de consulta: 18.02.2016], y complementados con un informe sobre las relaciones de la UE con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Comisión Europea, 2015a) y otro sobre la Unión en el mundo (Comisión Europea, 2015b).
 6. El AMIC fue firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995 por la Comunidad Europea y sus estados miembros, y el MERCOSUR y sus estados partes. Se trata de un acuerdo ambicioso para la época cuyo objetivo principal era el fortalecimiento de las relaciones birregionales de cooperación, fundamentalmente en sus dimensiones comercial y económica, y el diálogo político, con vistas a la creación de una asociación interregional. Para una aproximación al AMIC, véase Cienfuegos (2006: 44-54).

Figura 1. Comercio internacional de servicios de la UE por principales socios en 2014 (en miles de millones de euros)



Fuente: Elaboración propia según datos de la Comisión Europea (2015a y 2015b), Comisión Europea-DG Trade (2015a) e informes de la DG Trade, accesibles en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/> [Fecha de consulta: 18.02.2016].

Mención especial merecen, finalmente, las inversiones extranjeras directas, ya que la UE es el principal inversor en el Cono Sur, seguida de cerca por Estados Unidos, en especial en los sectores financiero, manufacturero y de las telecomunicaciones. Aunque las inversiones anuales en la zona han ido decreciendo desde 2001 en comparación con el volumen de inversiones anual de la década anterior (ese año la UE llegó a invertir 16.100 millones de euros), las reservas de capital europeo acumuladas en el Mercosur siguen siendo importantes: de 130.000 millones de euros en 2000 pasaron a 324.600 millones de euros en 2013. En ese año las reservas de capital mercosureñas en la UE, por su parte, alcanzaron los 68.400 millones de euros. Brasil es el principal receptor de inversiones europeas, con un *stock* de 272.200 millones de euros, y es también el principal inversor mercosureño por capital acumulado en la UE, con 58.200 millones de euros. Los 324.600 millones de euros de la UE depositados en el Mercosur suponen el 16% del total de reservas europeas en el mundo y el 49,6% del *stock* mundial del Cono Sur (654.000 millones de euros). El Mercosur sigue siendo, además, el principal destino de las inversiones europeas en ALC, con aproximadamente el 64% de las reservas de capital europeo en la región (505.700 millones de euros en 2013).

Los otros pilares de las relaciones: la cooperación y el diálogo político

Las relaciones de cooperación euromercosureñas son fluidas en términos generales, sin perjuicio de que no siempre sean eficientes, si se contemplan en función de los objetivos perseguidos en cada época (Ayuso, 2008; Sanahuja, 2011). La cooperación de la UE con el Mercosur se sustenta hoy básicamente en el interés recíproco, más propio de la cooperación avanzada –la cooperación económica, financiera y técnica que regulan los artículos 212 y 213 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), de 2007– que de la clásica cooperación al desarrollo –artículos del 208 al 211 de dicho tratado–, debido a que el Mercosur está conformado hoy en día por países de renta media-alta (Brasil, Paraguay y Venezuela) y de renta alta (Argentina y Uruguay), según datos del Banco Mundial correspondientes a 2014, aunque perduren diferencias económicas notables entre ellos⁷. Paraguay, en gran medida por superar solo ligeramente el umbral mínimo de renta media-alta de los países en desarrollo –su renta per cápita es de unos 4.400 dólares–, es beneficiario de los programas bilaterales (en los que los beneficiarios son países concretos) de cooperación al desarrollo de la Unión. Además, dicho sea incidentalmente, es también el único país mercosureño que, desde el 1 de enero de 2014, se beneficia del sistema de preferencias generalizadas de la UE aprobado por el Reglamento (UE) 978/2012, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 25 de octubre de 2012.

En general, todos los países mercosureños tienen acceso al programa regional (con América Latina) y a los programas temáticos (en materia de democracia, derechos humanos y gobernanza, alimentación y agricultura, etc.) de la UE⁸.

La cooperación de la UE con el Mercosur se sustenta hoy básicamente en el interés recíproco, más propio de la cooperación avanzada –la cooperación económica, financiera y técnica– que de la clásica cooperación al desarrollo.

7. Según la clasificación de países por producto interior bruto (PIB) nominal per cápita del Banco Mundial (2016), en 2014, por un lado, eran países de renta alta (superior a 12.736 dólares anuales per cápita) no miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Argentina (13.480 dólares) y Uruguay (16.350 dólares); por otro lado, entre los países de renta media-alta (entre 4.126 y 12.735 dólares) se encontraban ese año Brasil (11.530 dólares), Paraguay (4.400 dólares) y Venezuela (12.500 dólares, si bien este país con datos de 2012).

8. Para más información sobre la cooperación de la UE con América Latina, véase https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america_en [Fecha de consulta: 07.02.2016].

El «Programa indicativo plurianual regional» para América Latina, válido para el período 2014-2020, fue presentado el 19 de noviembre de 2014 y forma parte del Instrumento de Cooperación al Desarrollo 2014-2020, aprobado por el Reglamento (UE) 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014. Este programa cuenta con una asignación indicativa total de 925 millones de euros para siete años y abarca dos componentes principales:

1) *Actividades a nivel continental para América Latina*. Se dedica un presupuesto de 805 millones de euros a iniciativas regionales abiertas a 18 países latinoamericanos, incluidos todos los del Mercosur, puesto que va dirigido a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Ello supone un aumento del 45% en comparación con el período 2007-2013, en el que era de 556 millones de euros. Está centrado en una serie de áreas prioritarias que requieren importantes esfuerzos de cooperación entre ambas regiones, los cuales son: a) el nexo entre seguridad y desarrollo; b) el buen gobierno, la rendición de cuentas y la equidad social; c) el crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano; d) la sostenibilidad ambiental y el cambio climático, y e) la educación superior.

2) *Programa subregional para América Central*, con una asignación de 120 millones de euros, para apoyar a esta subregión frente a sus desafíos clave de desarrollo. Se enfoca hacia las siguientes áreas: a) integración económica regional; b) seguridad y Estado de derecho, y c) cambio climático y gestión de desastres⁹.

También son relevantes los programas temáticos de la UE a los que pueden acceder todos los países mercosureños. *Verbigratia*, desde 2004, se han desarrollado en Brasil 204 proyectos en el marco de estos programas temáticos, por un montante de 99,6 millones de euros, en sectores como la cohesión y el desarrollo social, la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible, etc. En estos momentos hay 96 proyectos en marcha en Brasil, que recibe 8,4 millones de euros anuales de promedio. Y lo mismo sucede en otros países mercosureños, como en Argentina, donde el proyecto *Cerrando Brechas*, desarrollado en el marco del programa temático

9. El Programa indicativo plurianual regional para América Latina puede consultarse en: http://www.eeas.europa.eu/lac/docs/mip_alr_vf_07_08_14_es.pdf [Fecha de consulta: 17.02.2016].

de promoción de la democracia y los derechos humanos, financiará acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres por valor de 505.655 euros en las localidades de Buenos Aires, San Pedro de Jujuy y Fontana desde el 1 de mayo de 2015 hasta el 31 de octubre de 2017.

A todos los anteriores programas hay que sumar los programas europeos de ayuda bilateral con determinados países latinoamericanos, cuyo objetivo es reducir las diferencias de riqueza entre los ciudadanos, promover el desarrollo sostenible, abordar el cambio climático y mejorar la enseñanza superior y la investigación. Pueden solicitarlos Bolivia, Colombia, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Las ayudas bilaterales de la Unión a este conjunto de países alcanzarán los 1.476 millones de euros en el septenio 2014-2020, de los que 168 millones se reservan para financiar en Paraguay las prioridades siguientes: la cooperación en educación, el desarrollo del sector privado, la protección social y la democracia, y la participación civil y el fortalecimiento institucional.

No hay que olvidar tampoco los préstamos preferenciales del Banco Europeo de Inversiones para América Latina, ya que todos los países mercosureños han suscrito con este organismo los acuerdos marco necesarios para poder hacer uso de la facilidad financiera *ALA v* (América Latina y Asia) para el septenio 2014-2020. Este instrumento permite a 17 países latinoamericanos –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; incluidos, por lo tanto, todos los del Cono Sur– acceder a préstamos por valor de hasta 2.300 millones de euros, del total de 3.400 millones de euros asignados para este período. Los sectores prioritarios son: 1) el cambio climático; 2) el desarrollo de infraestructura social y económica, y 3) el desarrollo del sector privado local (EIB, s.f.).

Por último, los países del Mercosur reciben también ayudas que otorgan bilateralmente algunos países de la UE. Debe resaltarse que la UE y sus estados miembros son, con diferencia, el principal proveedor de cooperación en el Cono Sur, como lo son también en ALC y a nivel mundial¹⁰. Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE correspondientes a 2012, que es el último año disponible, Argentina recibió 179 millones de dólares de ayuda oficial al desarrollo, de los que 31 millones procedieron de la UE y por lo menos otros 30 millones de

10. En efecto, la UE es el principal donante de ayuda oficial al desarrollo del mundo, con un promedio en torno a los 55.000 millones de euros anuales (56.100 millones de euros en 2014, sumada la ayuda de la organización y sus estados miembros), que representa el 0,41% del PIB de la Unión. También lo es en ALC, previéndose que, en el período 2014-2020, la ayuda europea por todos los conceptos (programas bilaterales, regional y temáticos) llegue a los 3.500 millones de euros (cifras calculadas a partir de datos extraídos de la Comisión Europea [2015a]).

sus estados miembros; Brasil, 1.288 millones de dólares, de los que 86 millones vinieron de la Unión y más de 365 millones de sus países; Paraguay, 104 millones de dólares, de los que 23 millones fueron donados por la UE y al menos otros 23 millones por sus estados; Uruguay, 19 millones de dólares, de los que 3,5 millones provinieron de la UE y al menos 6,5 millones de sus miembros; y Venezuela, 48 millones de dólares, 3,5 millones de la UE y unos 10 millones más de sus países. De los países de la Unión, Alemania es el que más ayuda otorga al Mercosur, seguido de España y Francia¹¹.

Conviene traer a colación que durante el septenio 2007-2013 no solo hubo ayudas bilaterales de la UE para todos los países mercosureños, por un total de 314 millones de euros¹², sino que además existió una cooperación específica de la UE con el Mercosur –en tanto que organización subregional– al objeto de profundizar en su institucionalización (10%); reforzar la integración del Cono Sur con vistas a preparar la implementación del futuro acuerdo de asociación con la UE (70%), y aumentar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración de esta subregión (20%), de acuerdo con el «Mercosur Strategy Regional Paper 2007-2013», de la Comisión Europea, de 2 de agosto de 2007. En este período la UE libró 50 millones de euros de financiación al Mercosur. Es una lástima que no se haya renovado este programa subregional en el marco del «Programa para el Cambio», la nueva estrategia de cooperación de la UE para el septenio 2014-2010, porque el apoyo claro al interregionalismo y a la integración regional en ALC por la UE en épocas pasadas ha sido uno de los objetivos prioritarios de la cooperación europea que mejores resultados ha proporcionado (Sanahuja, 2013). Así lo demuestra la vasta red de acuerdos de asociación de la UE concluidos con países y subregiones latinoamericanas, dado que estos cubren gran parte de esta región, concretamente 26 de sus 33 países. Como quiera que los cinco países mercosureños, junto con Cuba y Bolivia, son precisamente las excepciones a esta red de acuerdos de la Unión (Comisión Europea, 2015a), no habría sido superfluo prorrogar el programa subregional con el Mercosur para facilitar la consecución del anhelado acuerdo de asociación.

11. Estas cifras se han calculado a partir de datos extraídos de la OCDE/DAC (2013). Véase también OCDE (2015).

12. Este monto fue repartido como sigue: 65 millones de euros a Argentina (sobre todo, para proyectos educativos, de formación y de competitividad de las pymes); 61 millones de euros a Brasil (fundamentalmente para programas de reforma económica); 117 millones de euros a Paraguay (esencialmente, para proyectos de educación en todos los niveles); 31 millones de euros a Uruguay (básicamente para programas de cohesión económica y social), y 40 millones de euros a Venezuela (sobre todo, para proyectos de modernización del Estado y diversificación de la economía).

El último pilar de las relaciones euromercosureñas es el diálogo político, que se ha desarrollado sobre la base de la Declaración conjunta sobre el diálogo político entre la UE y el Mercosur, anexa al AMIC de 1995. Esta declaración establece la voluntad común de llevar a cabo un diálogo político más intenso sobre «cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo» a fin de progresar hacia el establecimiento de una asociación interregional y lograr una concertación más estrecha sobre cuestiones birregionales y multilaterales, en especial a través de la coordinación de las posiciones de ambas partes en los foros pertinentes. El diálogo político ha permitido tener un activo y franco debate entre la UE y el Mercosur a nivel bilateral, regional y multilateral respecto a temas de interés recíproco, como la paz y la estabilidad, la prevención de conflictos, la seguridad, la promoción y protección de los derechos humanos, la democracia y el respeto del imperio de la ley, el desarrollo sostenible, la lucha contra el tráfico de drogas y armas, el crimen organizado y el terrorismo, las infraestructuras y las energías renovables, etc. (Cienfuegos y Sanahuja, 2010; Freres *et al.*, 2007). Aunque este diálogo no ha estado exento de cíclicas tiranteces entre ellos, y de ahí que la trascendencia de intensificar las consultas mutuas en los foros internacionales haya sido resaltada en diversas ocasiones posteriores, como en el comunicado conjunto de la IV Cumbre entre la UE y el Mercosur, celebrada en Madrid el 17 de mayo de 2010.

Según la Declaración conjunta sobre el diálogo político, los mecanismos a través de los cuales se efectuará el diálogo político incluyen «la celebración de encuentros regulares entre los jefes de Estado de los estados del Mercosur y las máximas autoridades de la UE». Ahora bien, en las dos cumbres presidenciales UE-CELAC celebradas, en 2013 y 2015, tras la constitución de la CELAC en 2011, no han vuelto a tener lugar las cumbres presidenciales euromercosureñas que se desarrollaban en el marco de las cumbres birregionales entre la UE y ALC (hubo cuatro, la última en Madrid el 17 de mayo de 2010), sino tan solo dos reuniones ministeriales, por divergencias políticas bien conocidas. Aunque dichas reuniones han servido para tratar del estado de las negociaciones del acuerdo de asociación e intentar fechar el intercambio de ofertas comerciales¹³, era preferible la situación anterior, cuando

13. Por ejemplo, aprovechando la II Cumbre UE-CELAC celebrada en Bruselas los días 10 y 11 de junio de 2015, tuvo lugar, el segundo día, un encuentro ministerial entre la comisaria de comercio de la Unión y los ministros de asuntos exteriores mercosureños para tratar la cuestión de cómo avanzar en las negociaciones comerciales del acuerdo de asociación. Se desarrolló en dicha reunión un debate franco sobre el estado de situación a la vista de la información general sobre las ofertas de acceso a los mercados que se canjearon y ambas partes reafirmaron su compromiso de concluir el acuerdo, para lo que deberían intercambiarse ofertas comerciales durante el último trimestre de 2015 (UE y Mercosur, 2015).

se celebraban cumbres presidenciales bilaterales, tanto por su nivel superior como porque el abanico de temas tratados era más amplio. Por otro lado, la sociedad civil también es parte activa –aunque secundaria– en el diálogo político, mediante, por ejemplo, la celebración de esporádicas reuniones del Foro de la sociedad civil UE-Mercosur (Jovtis, 2011).

Avances y obstáculos en las rondas de negociación: entre ofertas y tanteos

Las negociaciones formales para el establecimiento de una asociación estratégica comenzaron los días 6 y 7 de abril de 2000, con la primera reunión del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) Mercosur-UE. No obstante, ya en los meses anteriores habían tenido lugar los primeros contactos; en particular durante la reunión inaugural del Consejo de cooperación UE-Mercosur de 24 de noviembre de 1999, en Bruselas, en la que se estudiaron diversas propuestas presentadas por las partes y se definió la estructura, la metodología y el calendario general de las negociaciones. De la primavera de 2000 al verano de 2004 hubo otras 14 rondas de negociación, generalmente aprovechando las reuniones del CNB, y numerosos encuentros técnicos informales. Pero no se llegó a alcanzar ningún acuerdo final, a pesar de que parecía bien cercano en algunos momentos, especialmente en julio y octubre de 2001 y en mayo de 2004, cuando ambas partes canjearon sendas ofertas comerciales globales firmes.

Aunque las negociaciones fueron suspendidas en agosto de 2004 –al constatarse en la decimoquinta reunión del CNB que era imposible cerrar las negociaciones en la fecha prevista (31 de octubre)–, se mantuvieron los contactos en todos los niveles y formatos, e incluso se llegaron a intercambiar nuevas ofertas comerciales mejoradas en septiembre de 2004 y se celebró una reunión de negociadores comerciales a nivel ministerial UE-Mercosur en Lisboa el 20 de octubre de 2004, durante la que se identificaron una serie de temas en los cuales las partes deberían mostrar flexibilidad para alcanzar el nivel de ambición adecuado a la importancia estratégica del acuerdo euromercosureño. En un encuentro posterior de negociadores UE-Mercosur a nivel ministerial, celebrado el 2 de septiembre de 2005 en Bruselas, se convino retomar la negociación al año siguiente. Para prepararla deberían tener lugar dos encuentros previos de coordinadores técnicos, en noviembre de 2005 y febrero de 2006; mas, después de la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC (Hong-Kong, diciembre de 2005), la negociación euromercosureña se estancó de nuevo debido a que ambos socios la condicionaron a los resultados de la Ronda de Doha.

Ahora bien, una vez más ambas partes siguieron manteniendo diversos encuentros al nivel ministerial para ratificar su interés político en continuar con las negociaciones (como la reunión ministerial UE-Mercosur de Viena el 13 de mayo de 2006), e incluso los presidentes insistieron, con ocasión de la III Cumbre UE-Mercosur de Lima, de 17 de mayo de 2008, en la importancia de llegar a un acuerdo de asociación ambicioso y equilibrado. Ello explica que arrancara una serie de contactos informales entre la Comisión Europea y diversos órganos mercosureños durante más de dos años, hasta que en la IV Cumbre UE-Mercosur, celebrada a nivel presidencial en Madrid el 17 de mayo de 2010, se acordó formalmente relanzar la negociación. La primera reunión de esta segunda etapa del CNB tuvo lugar en Buenos Aires del 29 de junio al 2 de julio de 2010 y, desde ese momento, han tenido lugar nueve reuniones de este Comité (la vigesimoquinta y última fue en Brasilia del 22 al 26 de octubre de 2012), nueve rondas negociadoras (como en el pasado, aprovechando generalmente el marco de las reuniones del CNB) y muchos encuentros técnicos informales, además de unas cuantas reuniones ministeriales (como la celebrada en Bruselas entre el Mercosur y la UE el 11 de junio de 2015, en el marco de la II Cumbre UE-CELAC)¹⁴. A principios de marzo de 2016, los progresos siguen siendo limitados, al menos según lo que ha trascendido a la prensa por comentarios de los representantes públicos de ambos bloques, dado el secretismo que rodea a la negociación, con una falta de transparencia y publicidad tan estricta que es criticable. El acento negociador en esta etapa iniciada en 2010 ha estado puesto en las normativas aplicables a los intercambios comerciales y la preparación de las ofertas consolidadas de liberalización del acceso a los mercados, a la vista de los obstáculos ya conocidos de épocas anteriores, pero sin que las partes se hayan obligado a su intercambio en fechas determinadas.

El acento negociador en esta etapa iniciada en 2010 se ha puesto en las normativas aplicables a los intercambios comerciales y la preparación de las ofertas consolidadas de liberalización del acceso a los mercados, pero sin que las partes se hayan obligado a su intercambio en fechas determinadas.

14. Para una panorámica general de la cronología de las negociaciones desde su inicio, véase BID (2014: 83-86), Makuc *et al.* (2015: 7-13); Villar (2013: 25-32) y Representación Permanente de España ante la UE (2014). Para consultar los documentos básicos de cada ronda, incluyendo las ofertas comerciales de 2004, véase http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_s.asp#BNC [Fecha de consulta: 28.01.2016] y <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/> [Fecha de consulta: 22.02.2016].

En noviembre de 2013, los países mercosureños se reunieron en Caracas para estudiar las respectivas ofertas nacionales y consensuar una oferta común a presentar a la UE. La reunión arrojó vivos debates, especialmente porque Argentina insistía en que, antes de consolidar una oferta común del bloque, había que definir el conjunto de condiciones a las que se supeditaría la validez de la oferta mercosureña a presentar a la UE (las llamadas *condicionalidades de la oferta*, como es, por ejemplo, la exigencia del reconocimiento al Mercosur por la Unión de un trato especial y diferenciado en razón de las asimetrías en las estructuras económicas y el grado de desarrollo de ambos bloques). Además, Argentina no mencionaba en su oferta nacional las compras gubernamentales, los servicios ni las inversiones, y el grado de liberalización que proponía no llegaba al 75% del comercio total. Se sucedieron los encuentros dentro del Mercosur durante los meses siguientes hasta que, finalmente, se consiguió dar luz verde a una oferta comercial común consolidada durante la XLVI Cumbre presidencial celebrada en Caracas el 29 de julio de 2014¹⁵. Este texto fue declarado reservado y no consta que haya habido entrega oficial del mismo a la Unión. No obstante, el Mercosur sí ha adelantado a la UE de manera informal, en diversos momentos, las líneas generales de su oferta comercial y el contenido concreto de algunos temas para tantear la posición europea, como durante el encuentro ministerial de la UE y el Mercosur de Bruselas de 11 de junio de 2015.

Los rasgos conocidos más sobresalientes son –en base a fuentes secundarias, periodísticas y doctrinales (Makuc *et al.*, 2015: 40-47), en razón del secretismo apuntado antes– que Venezuela no forma parte de la oferta mercosureña, a pesar de su condición de miembro de esta organización, y que la desgravación total acordada entre las partes para los productos todavía sujetos a restricción comercial llega a un 85%, si bien de acuerdo a un cronograma de desgravación diferente para cinco listas de productos (inmediata; cuatro años; ocho años; de diez a doce años, y quince años). La liberalización inicial es limitada y la mayor apertura se produce en los últimos años de cada lista. Además, aunque se llegará al 100% al acabar el plazo de cada una, dos tercios de los intercambios afectados por la desgravación se incluyen en las dos listas con plazos más largos (así, los aranceles de los vehículos terminados y la mayoría de las autopartes comenzarían a reducirse el octavo año). En cuanto al 15% de productos excluidos, no hay ni siquiera oferta de cuotas arancelarias para ellos, siendo difícil precisar la composición de las excepciones porque es heterogénea y con significativas diferencias según países; por ejemplo,

15. Véase el punto 45 del Comunicado conjunto de las presidentas y los presidentes de los estados parte del Mercosur tras la XLVI Cumbre de Caracas.

Argentina y Brasil han apostado por un número elevado de excepciones pero de valor relativamente pequeño; en cambio, Paraguay ha optado por excluir pocos productos si bien de mayor relevancia económica en el volumen de comercio con la UE. Y a la hora de consolidar la lista de excepciones, parece haberse prestado atención a factores como la renta aduanera actual derivada de algunos productos; que no afecte a inversiones que pueda recibir el país en el futuro en caso de iniciar la producción de un bien; y que no repercuta negativamente en la protección efectiva de un bien final de una cadena de valor, como sucede con productos metalúrgicos y bienes de equipo para cuya fabricación se utiliza como insumo un producto siderúrgico incluido entre las excepciones.

En el comunicado conjunto del mencionado encuentro ministerial euromercosureño de junio de 2015, ambas partes se comprometieron a canjear ofertas comerciales durante el último trimestre del año y, ante esta eventualidad –que ha dejado una penosa sensación de *déjà vu* al no haberse materializado en ese período¹⁶–, ambos bloques decidieron mantener un encuentro técnico en Paraguay en octubre de 2015. Para ajustar su oferta común, los países mercosureños habían convocado en agosto de 2015 al grupo Mercosur de negociación con la UE. La actualización consensuada en su seno fue validada en una reunión a nivel de cancilleres del Cono Sur celebrada en Asunción el 22 de septiembre de 2015; dicha actualización incluía nuevos temas en la negociación y elevaba la desgravación global en el acceso europeo al mercado mercosureño dos puntos porcentuales, hasta el 87% de los ítems arancelarios. Así se lo hicieron saber a la Unión en el encuentro técnico de Asunción de 1 y 2 de octubre de 2015, que sirvió adicionalmente para que las partes se informaran mutuamente de posiciones arancelarias determinadas de ambos bloques y para constatar la presencia de un espíritu común favorable a la negociación¹⁷.

No es diáfano que la oferta mercosureña cumpla con su nivel de desgravación, a pesar de ser muy elevado, los requerimientos del artículo xxiv del GATT, y en particular de su párrafo 8, que exige, entre otras cosas, que se liberalice «lo esen-

16. Ayuso y Gratius (2015: 8) recuerdan que el compromiso de intercambiar ofertas comerciales a finales de 2015 evoca la comedia cinematográfica *El día de la marmota* porque fue lo mismo que se acordó en la Cumbre de Santiago para 2013 y que no se respetó. El tiempo les ha dado la razón, pues tampoco se han canjeado las ofertas durante 2015.

17. Véanse las notas de prensa de la Cancillería del Paraguay –en particular «Ofertas entre Mercosur y UE serán intercambiadas en último trimestre de 2015», «Cancilleres del Mercosur repasan ofertas a ser presentadas a la UE en octubre próximo» y «Mercosur y Unión Europea intercambian en Asunción informaciones sobre Lista de Ofertas»– disponibles en: <http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/Listado> [Fecha de consulta: 12.12.2015].

cial de los intercambios comerciales de los productos originarios» de las partes contratantes de la zona de libre cambio. Para satisfacer este requisito tiene que haber una doble desgravación cualitativa y cuantitativa, según la interpretación doctrinal mayoritaria (Ahn, 2008: 120-121) y la práctica de la OMC (Commitee on Regional Trade Agreements, 2000: 21). Ahora bien, se discute acerca de si la liberalización debe llegar cuantitativamente al 90% del comercio bilateral total y, además, cualitativamente, sin excluir completamente a ningún sector relevante. Por la trascendencia que esta cuestión podría tener en el futuro a la hora de examinar la compatibilidad de un eventual acuerdo euromercosureño con las reglas de la OMC, resulta oportuno abrir el siguiente paréntesis para resumir el estado del tema:

Devuyt y Serdarevic (2007: 18-27 y 73) recuerdan que, durante el análisis de si el Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957 cumplía los requisitos del artículo xxiv del GATT, sus estados miembros propusieron considerar que se habría logrado un área de libre comercio cuando el volumen de comercio liberalizado alcanzara el 80% del comercio total, pero muchos otros miembros del grupo de trabajo que examinaba este acuerdo de integración rechazaron la propuesta y sostuvieron que era inapropiado fijar porcentajes sobre el comercio para satisfacer el criterio de liberalización sustancial. Un intento de clarificación en el grupo de trabajo sobre la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), en 1960, tampoco fue concluyente, toda vez que el informe acabó señalando simplemente la opinión de varias delegaciones de que liberalizar sustancialmente el comercio de productos originarios de la zona tenía un aspecto cualitativo y cuantitativo, y que no debía interpretarse en el sentido de permitir la exclusión de un gran sector de la actividad económica, ni siquiera si el porcentaje de comercio cubierto se estableciera en el 90%. En el caso *Turquía-Textiles* (1999), el Órgano de Apelación reconoció que no existía acuerdo sobre la interpretación de la cláusula y, en un intento de esclarecer el tema, preconizó que el sentido ordinario del término «sustancialmente» parecía referirse a componentes tanto cualitativos como cuantitativos, y que los términos del artículo xxiv, párrafo 8, del GATT ofrecían cierta flexibilidad a los estados signatarios del acuerdo de integración. En el marco de la actual Ronda de Doha (iniciada en 2001 y todavía en curso), el debate ha continuado sin que se haya alcanzado un acuerdo. Entre las soluciones propuestas, la más elaborada para la interpretación de la expresión es posiblemente la formulada por Australia en 2005, según la cual los ACR deberían, al entrar en vigor, eliminar las obligaciones y restricciones al comercio al menos en un 70% de las partidas arancelarias en el nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Al cabo de un período de transición de 10 años, esta cifra debería haberse incrementado a un 95%; además, estaría prohibida la exclusión de productos altamente comerciados.

Amparándose probablemente en la antedicha indefinición de lo que significa liberalizar lo sustancial de los intercambios comerciales según el GATT, la Comisión Europea ha demandado al Mercosur que eleve el grado de su desgravación al menos al 89%¹⁸. Ello requiere superar de nuevo la resistencia argentina a este respecto, aunque no parece un obstáculo invencible tras la llegada en diciembre de 2015 de Mauricio Macri a la Presidencia argentina, dado que ha manifestado públicamente su predisposición a relanzar las negociaciones para conseguir un acuerdo de libre comercio con la Unión, por ejemplo durante la XLIX Cumbre presidencial del Mercosur, celebrada en Asunción el 21 de diciembre de 2015¹⁹. Es más, noticias de última hora apuntan a que el Mercosur ha conseguido consensuar una oferta con el 93% de su producción liberalizada para los productos europeos y que la misma ha sido ya comunicada a la UE²⁰. A nuestro juicio, la oferta consolidada mercosureña debe ser valorada como un avance significativo muy positivo porque supone cerrar un conflicto interno serio dentro del bloque y, además, va mucho más allá en el grado de la liberalización comercial en el acceso a mercados (el 77%) y en los ámbitos temáticos incluidos en la negociación, respecto a la oferta que presentó a la UE el 23 de septiembre de 2004. Como quiera que la Unión exige al Mercosur que haga un esfuerzo adicional para que la desgravación mercosureña esté en torno al 90%, una futura oferta europea que pretenda situarse a su altura debería superar este porcentaje, inclusive situándose por encima del 94% ya ofertado al Cono Sur el 28 de septiembre de 2004. Pero la UE no ha sido capaz a la fecha –abril de 2016– de cerrar su contraoferta comercial, a pesar de que la mayoría de sus estados miembros está a favor, como Alemania, España, Italia, Portugal y el Reino Unido, entre otros motivos por la oposición a un acuerdo de un grupo significativo de países, como Austria, Francia, Hungría, Irlanda y Polonia, por las serias consecuencias que tendría sobre sus mercados agrícolas nacionales y las subsiguientes reacciones que cabría esperar de sus agricultores²¹.

18. El 28 de noviembre de 2015, el secretario de Estado de comercio de España, Jaime García-Legaz, indicó que la Comisión tiene reticencias no solo porque existan algunas oposiciones nacionales, sino también porque no tiene claro el alcance liberalizador real de la oferta mercosureña y considera que lo ideal es que suba a un 89% (*El Observador*, 2015).

19. Es una lástima que en el Comunicado conjunto de la presidenta y los presidentes de los estados del Mercosur de 21 de diciembre de 2015 no se haga referencia al acuerdo con la UE, a diferencia de su interés en «convocar en el breve plazo una reunión de alto nivel entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico a fin de abordar temas de interés común».

20. Véanse las declaraciones del Presidente uruguayo Tabaré Vázquez de 22 de febrero de 2016 (*Iprofesional*, 2016).

21. Ello ha quedado en evidencia en diversas reuniones entre los estados miembros y la Comisión, como la de Bruselas de 27 de noviembre de 2015 (EUBrasil, 2015).

No es de extrañar este estado de cosas porque se negocia sobre un vasto y complejo universo arancelario, toda vez que abarca unos 9.600 productos y hay bastantes ítems cuya liberalización es todavía sensible para ambas partes, por lo que subsisten grandes diferencias que, a falta de información oficial, parece que reproducen en sustancia las afloradas durante la negociación de 2004. En síntesis, la UE espera del Mercosur una mayor apertura y/o la reciprocidad para los mercados de bienes industriales (es decir, en automóviles, textil, calzados y *high-tech*), servicios y compras gubernamentales; un mejor trato a sus inversiones; y la aceptación plena de las reglas de propiedad industrial. Mientras, el bloque del Cono Sur confía en que la Unión mejore la oferta agrícola en lo que afecta a las subvenciones y las condiciones de acceso, en particular de los más *sensitive agricultural products* del Mercosur: cereales, aceite de oliva, productos lácteos, carne vacuna, tabaco, azúcar y algunas frutas y hortalizas (Cienfuegos, 2006: 57-70; Villar, 2015: 328-331).

Merece la pena esbozar el caso de la carne bovina para que se vea más claro el grado de sensibilidad del Mercosur con la exportación de algunos de sus productos agrícolas a la UE y las razones de sus reiteradas exigencias de liberalización plena. Este destina aproximadamente el 12% de sus exportaciones de carne vacuna a la Unión, por un valor promedio de unos 2.400 millones de dólares entre 2012 y 2014. Y ello a pesar de que la UE grava las importaciones de carne bovina con un arancel *ad valorem* (según el valor en aduana) del 12,8%, más un derecho específico por un monto fijo de entre 176,8 y 303,4 euros por cada 100 kilos, según el tipo de carne (ítems 020110, 020120 y 020130 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías). Al margen de este régimen general de importación, en tanto sujeto a la cláusula de la nación más favorecida, se aplica a países del Mercosur la Cuota Hilton, que favorece la exportación a la UE de cortes de carne bovina de alta calidad sin hueso (*special cuts*), al tratarse de un contingente arancelario *ad valorem* preferencial (20% de arancel en lugar de los tipos anteriores), y la Cuota 481 o *Feed-Lot*, que es un cupo libre de aranceles para la exportación a la UE de cortes de carne bovinas deshuesadas (*high quality beef*) procedentes de corrales de engorde. Los países mercosureños pueden beneficiarse también del arancel preferencial de la Cuota Bilan (para carne congelada con hueso destinada a la transformación) y la Cuota GATT (para cortes de carne bovina congeladas sin hueso), entre otros²². A su vez, entre las exigencias de la UE sobresale la reclamación a los países mercosureños,

22. Datos extraídos de las bases de datos: *Export Helpdesk*, de la UE (<http://exporthelp.europa.eu/thdapp/index.htm?newLanguageId=ES>); *Base Integrada de Datos*, de la OMC (<http://tariffdata.wto.org/ReportersAndProducts.aspx>), y *TradeMap*, del International Trade Center (<http://www.trademap.org/Index.aspx>) [Fecha de consulta: 28.01.2016].

y en particular a Brasil, de que suscriban los acuerdos sobre contratación pública de la OMC, pues no son parte todavía, y garanticen mejor así el principio de trato nacional en la contratación dentro de sus mercados de obras públicas.

Existen otros factores y condicionantes que van más allá de las anteriores discrepancias comerciales y están entorpeciendo asimismo el desarrollo de las negociaciones euromercosureñas. Algunos se derivan de la realidad interna del Mercosur y ya fueron reseñados al analizar la baja tasa de comercio intramercoresureño, por lo que nos remitimos a lo dicho entonces. Otras hipótesis y situaciones inherentes al Cono Sur que podrían obstaculizar la constitución de la asociación euromercosureña son la futura incorporación de Bolivia a la organización, el desarrollo de la iniciativa venezolana de la ECO-Zona –zona económica complementaria entre los países del Mercosur, el ALBA-TCP, Petrocaribe y el Caricom²³– y el acercamiento progresivo del Mercosur a la Alianza del Pacífico, a las que aluden los comunicados y declaraciones conjuntos de las últimas cumbres presidenciales del Mercosur. Tampoco ayudan las incertidumbres en torno al régimen jurídico de las inversiones extranjeras aplicable en el Cono Sur tras el retorno de Brasil a ciertos postulados de la *doctrina Calvo*, en la medida en que no tiene vigente ningún acuerdo de promoción de las inversiones, no es parte del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial y no acepta ser llevado ante ningún órgano internacional por diferencias en esta materia.

Hay igualmente factores y condicionantes propios a la UE que no favorecen la consecución de un acuerdo con el bloque mercosureño, debido a las crisis y problemas de diverso orden que han golpeado a la Unión en estos últimos tiempos. Pensemos, por ejemplo, en sucesos como la fuerte reestructuración bancaria, los déficits públicos excesivos, la llegada masiva de refugiados al territorio europeo, el futuro referéndum británico sobre su permanencia en la UE, etc. La negociación europea del TTIP con Estados Unidos podría también tener, en caso de concluir exitosamente, un impacto más bien negativo en el desarrollo de la negociación con el Mercosur. En fin, las profundas asimetrías entre ambas organizaciones, tanto en términos macro y socioeconómicos como en su estructura jurídico-

Las profundas asimetrías entre ambas organizaciones, tanto en términos macro y socioeconómicos como en su estructura jurídico-institucional y el grado de integración alcanzado, constituyen un elemento que seguramente está jugando en contra de la asociación euromercosureña.

23. ALBA-TCP (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos); Caricom (Comunidad del Caribe).

institucional y el grado de integración alcanzado (para su comparación, véase Cienfuegos, 2013), constituyen otro elemento que seguramente está jugando en contra de la asociación euromercosureña, dado el debate sobre las condicionalidades de las ofertas al que antes se aludió. Cuando estén disponibles las ofertas comerciales de ambas partes será posible apreciar mejor las posibilidades de llegar a un acuerdo. Esperamos que la UE consiga pronto consensuar su oferta, pero hay declaraciones y hechos de dirigentes políticos europeos en los últimos tiempos que son contradictorias a este respecto ²⁴.

A modo de conclusión

El conjunto de problemas y obstáculos descritos explican en gran medida por qué, después de más de 15 años de negociaciones, el proceso de negociación de la asociación euromercosureña está siendo tan «largo y tortuoso» (Blanc, 2005) y se asemeja tanto a una «carrera de obstáculos» (*hurdles race*) (Villar, 2013), así como que siga prácticamente «en punto muerto» (Ayuso y Gratius, 2015: 7). Es por todo ello extraordinariamente complicado que la ronda final de negociación entre la UE y el Mercosur, aunque comenzase en este año 2016, consiga ultimarse exitosamente a lo largo del mismo, a pesar de declaraciones políticas de apoyo al proceso como las mencionadas en páginas anteriores.

Para tratar de invertir esta situación, convendría hacer hincapié con más rotundidad en las innegables ventajas de todo orden, tanto políticas como económicas, que se derivarían de lograr un acuerdo (Cienfuegos, 2006: 99-105). Basta con mencionar algunas de las ventajas económicas que resultan de las fluctuantes cifras barajadas durante estos 15 años de negociaciones. Así, estudios realizados

24. Así, durante su visita oficial a Brasil de 1 de febrero de 2016, el presidente de Bulgaria, Rosen Plevneliev, se comprometió ante la presidenta brasileña Dilma Rousseff a impulsar las negociaciones para concluir pronto el acuerdo de libre comercio entre la UE y el Mercosur (EFE: euroefe, 2016). Y, tras reunirse en Buenos Aires el 9 de marzo de 2016 con el presidente argentino Mauricio Macri, la Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federina Mogherini, manifestó que pronto, previsiblemente en mayo, se intercambiarán las ofertas para poder iniciar las negociaciones formales (Mur, 2016). En contraposición, un grupo de 13 estados liderados por Francia ha manifestado en una carta dirigida a la reunión del Consejo de Agricultura y Pesca de 12 de abril que se opone a que haya cuotas para productos sensibles –como la carne bovina– en la oferta que presentará próximamente la UE al Mercosur; y durante esta reunión ministerial este grupo de estados avisó de que cualquier oferta comercial al Mercosur tendrá repercusiones en la negociación con Estados Unidos (Consejo de la Unión Europea, 2016).

por la Chaire Mercosur de Sciences Po en 2003, sobre las ganancias de un acuerdo de plena liberalización y los costes de la no integración birregional, cifraron los beneficios en cantidades no menores a 3.000 millones de dólares, la mitad para cada parte aproximadamente (Valladão, 2004). Más recientemente, en 2009, el *Sustainability Impact Assessment* (SIA) del acuerdo de asociación en negociación entre la entonces Comunidad Europea y el Mercosur calculó que la liberalización plena tendría como resultado para la Unión un incremento del orden del 0,1% de su producto interior bruto (PIB), mientras que para los países del Cono Sur la completa desgravación acarrearía beneficios económicos del orden del 0,5% del PIB en Argentina, 1,5% en Brasil, 2,1% en Uruguay, y quizá hasta del 10% en Paraguay (University of Manchester, 2009). En fin, en una comparecencia ante el PARLASUR de septiembre de 2014, Dilma Rousseff informó de que el anterior presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, en una visita a Brasil del 18 de julio de ese año, le había expuesto que «estudios independientes demuestran que un acuerdo con la Unión representaría para los países del Mercosur un crecimiento del PIB por el orden de los 5.000 millones de dólares y un aumento de sus exportaciones hacia Europa cercano al 40%» (Agencia PARLASUR, 2014).

Además, en aras del acuerdo, será necesario que los negociadores europeos y mercosureños actúen con amplitud de miras, priorizando en el balance global lo que nos acerca sobre lo que nos separa. A este fin podrían tomar en consideración la implantación de una serie de propuestas en los tres pilares —el económico, el político y el de cooperación—, contenidas en el antedicho SIA entre la UE y el Mercosur. Entre otras, se hace referencia a la necesidad de adoptar medidas de tratamiento especial y diferenciado, con períodos de transición y cuotas temporales, en sectores sensibles como los productos cárnicos frescos y la soja, los vehículos de motor y componentes, los textiles, los servicios financieros y la distribución comercial. Se propone también en el informe incluir medidas concretas para mejorar el comercio y reducir costes, así como otras medidas complementarias aprovechando el pilar de la cooperación, con vistas a compensar a los sectores industriales mercosureños más perjudicados por la liberalización comercial (University of Manchester, 2009).

En fin, a nuestro juicio, posiblemente haría falta igualmente analizar con flexibilidad y generosidad otros temas no abordados siempre con la debida trascendencia, como la simplificación de los procedimientos burocráticos en materia comercial y de cooperación, y las medidas de compensación de los impactos negativos que un acuerdo de libre cambio puede causar en áreas alejadas del núcleo duro del comercio como la sanidad y la educación. El transcurso de los próximos meses permitirá vislumbrar mejor si concurren las condiciones adecuadas para dar ya el empujón definitivo a la asociación euromercosureña.

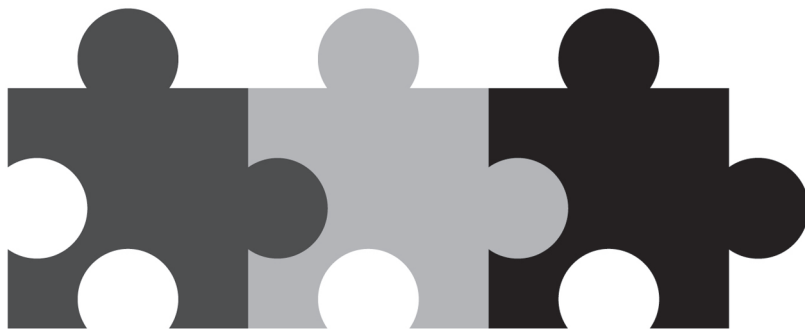
Referencias bibliográficas

- Agencia PARLASUR. «MERCOSUR espera propuesta de la Unión Europea para avanzar en acuerdo comercial». 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2015] <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8944/1/parlasur/mercosur-espera-propuesta-de-la-union-europea-para-avanzar-en-acuerdo-comercial.html>
- Ahn, Dykgeun. «Foe or friend of GATT Article XXIV: diversity in trade remedy rules». *Journal of International Economic Law*, vol. 11, n.º 1 (2008), pp. 107-133.
- Ayuso Pozo, Anna. «Cooperación europea para la integración de América Latina: una ecuación con múltiples incógnitas». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número extraordinario (2008), pp. 125-146.
- Ayuso Pozo, Anna y Gardini, Gianluca. «EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change». *Atlantic Future Scientific Paper*, n.º 24 (2015), (en línea) <http://www.atlanticfuture.eu/contents/search/results>
- Ayuso Pozo, Anna y Gratius, Susanne. «¿Qué quiere América Latina de Europa?». *Política Exterior*, n.º 166 (julio/agosto 2015), pp. 2-9.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Informe MERCOSUR núm. 19 Segundo Semestre 2013 – Primer Semestre 2014*, Nota Técnica IDB-TN 719. Buenos Aires: BID-INTAL, 2014.
- Banco Mundial. «GNI per capita ranking, Atlas method and PPP based». 17 de febrero de 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 27.02.2016] <http://data.worldbank.org/data-catalog/GNI-per-capita-Atlas-and-PPP-table>
- Blanc Altemir, Antoni. «Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-MERCOSUR? El largo y tortuoso proceso negociador». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII (2005), pp. 503-507.
- Cienfuegos Mateo, Manuel. *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada*, Serie América Latina, n.º 15. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006.
- Cienfuegos Mateo, Manuel. «La Unión Europea y el Mercado Común del Sur, dos procesos regionales de integración económica de muy diferente intensidad», en: Escudero, Xavier y Santini, Benoît (eds.). *Créations rapprochées: rencontres, échanges et écritures Espagne et Amérique Latine*. París: Éditions Bookelis, 2013, pp. 163-215.
- Cienfuegos Mateo, Manuel y Sanahuja Perales, José Antonio (Eds.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010.

- Comisión Europea. *EU – CELAC Summit 2015 Brussels. Facts and figures about the relations between the European Union and the Community of Latin American and Caribbean States*. Luxemburgo: OPOCE, 2015a.
- Comisión Europea. *The European Union in the World. 2015 Edition*. Luxemburgo: OPOCE, 2015b.
- Comisión Europea-DG Trade. «European Union, Trade in Goods with MERCOSUR 5». Bruselas, 20 de octubre de 2015a (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2016] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf
- Comisión Europea-DG Trade. «European Union. Trade in Goods with Brazil». Bruselas, 20 de octubre de 2015b (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2016] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf
- Committee on Regional Trade Agreements (WTO). «Synopsis of “systemic” issues related to regional trade agreements. Note by the Secretariat». *WT/REG/W/37*, 2 de marzo de 2000.
- Consejo de la Unión Europea. «Negotiation of the Association Agreement between the European Union and Mercosur». Note from the General Secretariat of the Council to Delegations, 7 de abril de 2016 (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7629-2016-INIT/en/pdf>
- Devuyt, Yuri y Serdarevic, Asja. «The World Trade Organization and Regional Trade Agreements: bridging the constitutional credibility gap». *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 18 (2007), pp. 1-75.
- EFÉ: euroefe. «Bulgaria se compromete a acelerar el acuerdo Mercosur-UE». *EFÉ: euroefe* (3 de febrero de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 26.02.2016] http://euroefe.euractiv.es/1311_actualidad/3601806_bulgaria-se-compromete-a-acelerar-el-acuerdo-mercosur-ue.html
- EIB-European Investment Bank. «Asia and Latin America». s.f. (en línea) [Fecha de consulta: 16.01.2016] <http://eib.europa.eu/projects/regions/ala/index.htm>
- El Observador. «Francia pone obstáculos a acuerdo UE-Mercosur». *El Observador* (28 de noviembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 03.12.2015] <http://www.elobservador.com.uy/francia-pone-obstaculos-acuerdo-ue-mercosur-n699350>
- EUBrasil. «EU decides if it is ready to Exchange offers with Mercosur». *EUBrasil* (25 de noviembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2015] <http://www.eubrasil.eu/en/2015/11/25/eu-decides-if-it-is-ready-to-exchange-offers-with-mercosur/>
- Freres, Christian; Gratius, Susanne; Mallo, Tomás; Pellicer, Ana y Sanahuja José Antonio (eds.). *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* Madrid: Fundación Carolina, 2007.
- Hänngi, Heiner. «Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspective». Paper prepared for the Workshop “Dollars, Democracy and Trade. External Influence

- on Economic Integration in the Americas”. Los Angeles, CA: s/e, 18 de mayo de 2000, (en línea) <http://www.cap.lmu.de/transatlantic/download/Haenggi.PDF>
- IProfesional. «El Mercosur ofreció a la UE abrir el 93% de su producción para libre comercio». *Bilaterals.org* (24 de febrero de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 25.02.2016] <http://www.bilaterals.org/?el-mercosur-ofrecio-a-la-ue-abrir&lang=en>
- Jovtis, Ignacio. «Las relaciones de la Unión Europea y el MERCOSUR luego de la Cumbre de Madrid 2010. Algunas reflexiones desde la sociedad civil», en: *MERCOSUR 20 años. Elementos para un balance político del bloque regional*. Montevideo: ALOP, 2011, pp. 83-142.
- Makuc, Adrián; Duhalde, Gabriela y Rozemberg, Ricardo. «La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: *Quo vadis?*». *Nota Técnica* (BID), n.º 841, agosto 2015.
- Mellado, Noemí B. «Regionalismo sudamericano: sus características». *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, n.º 1 (2013), pp. 137-159.
- Mur, Roberto. «La UE y el Mercosur aceleran los contactos sobre libre comercio». *La Vanguardia* (10 de marzo de 2016) (en línea) <http://www.lavanguardia.com/edicion-impresa/20160310/40327619695/la-ue-y-el-mercosur-aceleran-los-contactos-sobre-libre-comercio.html>
- OCDE-Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. «Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2015. París: Secretaría, febrero, 2015.
- OCDE/DAC-Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Development Assistance Committee). «Aid Statistics, Recipient Aid at a glance». 19 de febrero de 2013 (en línea) [Fecha de consulta: 17.01.2016] <http://www.oecd.org/dac/stats/recipientcharts.htm>
- OMC-Organización Mundial de Comercio. *Perfiles comerciales 2014*. Ginebra: Secretaría, 2014.
- OMC-Organización Mundial de Comercio. «Acuerdos comerciales regionales». 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 19.02.2016] http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm
- Quijano, José Manuel. «El MERCOSUR 20 años después», en: Caetano, Gerardo (Coord.). *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR, 2011, pp. 89-133.
- Representación Permanente de España ante la UE. «Relaciones UE – MERCOSUR». 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 22.02.2016] <http://representacionpermanente.eu/wp-content/uploads/2014/09/CAE-10-Relaciones-UE-Mercosur-IT-2014.pdf>
- Rodríguez Silvero, Ricardo. «Asimetrías en el MERCOSUR. Breve historia, situación actual y perspectivas», en: Caetano, Gerardo (Coord.). *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR, 2011, pp. 283-299.

- Sanahuja Perales, José Antonio. «La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional». *Cuadernos Cealci*, n.º 12 (2008).
- Sanahuja Perales, José Antonio. «La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal», en: Cienfuegos Mateo, Manuel y Sanahuja Perales, José Antonio (eds.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010, pp. 87-134.
- Sanahuja Perales, José Antonio. «La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance». *Investigación y Desarrollo*, vol. 21, n.º. 1 (enero-junio, 2013), pp. 156-184.
- Secretaría del Mercosur. «Cadenas productivas en el MERCOSUR». *Informe Técnico núm. 017/06*. Montevideo: Secretaría, 2006.
- Serbin, André; Martínez, Laneydi; Ramanzini Júnior, Haroldo (2012). «Introducción: El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos». *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, n.º 9, pp. 1-7
- Soderbaum, Fredrik y Shaw, Timothy M. *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire: Palgrave MacMillan, 2003.
- UE y Mercosur. «Mercosur – European Union Ministerial Meeting - Joint Communiqué». 11 de junio de 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 18.02.2016] <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1327>
- University of Manchester. *Trade SIA of the association agreement under negotiation between the European Community and MERCOSUR – Final Reports*, marzo de 2009.
- Valladao, Alfredo (ed.). *The EU-MERCOSUR Association Agreement. Mutual Advantages for Business and the Economic Cost of Failure*. París: Chaire MERCOSUR Sciences Po, 2004.
- Villar, Santiago A. *EU-MERCOSUR, The hurdles race towards the Interregional Integration*, Trabajo final de Máster. Bruselas: Institute d'Etudes Européennes de la Université Libre de Bruxelles, 2013.
- Villar, Santiago A. «MERCOSUR - Unión Europea ¿Acuerdo posible o negociaciones sin rumbo?», en: Dalla-Corte Caballero, Gabriela; Piqueras Céspedes, Ricardo y Tous Mata, Meritxell (coords.). *Construcción social y cultural del poder en las Américas, Km 13.774*. Barcelona: Edicions Casa Amèrica Catalunya, 2015, pp. 324-339.
- Zelicovich, Julieta. «El MERCOSUR a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial». *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico (on line)*, n.º 24 (noviembre 2015), pp. 1-14.



ZONA AMIGOS DE



arce

ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

Los proyectos culturales que representan nuestras revistas necesitan de la conversación y complicidad directa con los lectores. La cultura precisa generar redes de simpatía y apoyo. Queremos involucrar a otros protagonistas del encuentro cultural que se sitúan al otro lado de la creación, a las personas y a los colectivos, para reactivar su papel, porque la cultura es también un proyecto de participación.

Hazte amigo de ARCE y comienza a compartir con nosotros el amplio territorio cultural que queremos construir. Te esperamos con un regalo de bienvenida.

Hazte amigo en:

www.revistasculturales.com/amigos-arce



Reseñas de libros

Tras el velo del antiterrorismo

Lesley-Ann Daniels

*Investigadora posdoctoral, Institut
Barcelona d'Estudis Internacionals
(IBEI)*

Jarvis, Lee y Lister, Michael (eds.)

Critical Perspectives on Counter-terrorism

Routledge, 2015

234 págs.

Este libro forma parte de una serie publicada por Routledge sobre terrorismo, antiterrorismo y terrorismo de Estado. La novedad de la serie es que parte de un enfoque que podría incluirse dentro de los llamados «estudios críticos». La filosofía de dichos estudios es mirar más allá de los conceptos aceptados por la mayoría y revelar una realidad oculta. El punto de partida es que los conceptos cotidianos (el «sentido común») no son neutros, están contruidos por los sistemas de poder y reflejan lo que estos permiten. En este sentido, la propuesta de este enfoque no pretende solo explicar la realidad, como los

estudios académicos más ortodoxos, sino hacer crítica e intentar cambiar la sociedad; desde este punto de vista, dicho enfoque tiende a ser normativo.

El libro aquí reseñado, *Critical Perspectives on Counter-terrorism*, busca incorporar voces nuevas para ofrecer una perspectiva innovadora: incluye investigadores de ONG que trabajan sobre extremismo dentro de las comunidades, así como profesionales de gobiernos locales que implementan las políticas contra el extremismo; también incorpora académicos de los ámbitos del derecho, la ciencia política, la historia y los estudios internacionales. Dicho esto —y pese a reconocer la vocación innovadora del libro—, sorprende que casi todos los capítulos se hayan centrado en la experiencia de Estados Unidos y Reino Unido; de hecho, solo un capítulo, el dedicado a Sri Lanka, no versa sobre países occidentales. Salvo esa excepción, la obra se centra en las reacciones frente al terrorismo en democracias de tipo occidental, países en que la opinión pública juega un papel importante, con sistemas legales fuertes y policía profesional. Es obvio que se puede aprender mucho de estos casos, pero, dado que la se-

rie pretende revelar puntos de vista ocultos, nuevos o inusuales, es una lástima que no se incluyan más ejemplos sobre la situación en otro tipo de países, con experiencias alternativas.

Este libro aborda varios temas clave, entre los que destacamos tres: el primero es el marco en que se presenta y se justifica el antiterrorismo. A este respecto, Bob de Graff y Kathryn Marie Fisher exploran cómo términos como «internacional» y «global» han sido usados para justificar un antiterrorismo más extremo, aunque en realidad este terrorismo no es necesariamente tan diferente del terrorismo doméstico. Los autores argumentan que es imposible disponer de una única estrategia válida para todas las situaciones; esto conlleva el riesgo de acabar creando una estrategia tan difusa que no permite saber contra quién se lucha, ni si se ha ganado. Otra consecuencia es que se pierde la importancia de factores locales y disminuye la posibilidad de establecer vínculos a nivel local.

El segundo tema clave es el papel del Estado como principal actor del antiterrorismo. Charlotte Heath-Kelly y Ágata Serrano sostienen que el Estado usa y abusa del antiterrorismo para profundizar en su autoridad y establecer su legitimidad exclusiva. Neil DeVotta, por su parte, aplica este argumento a un Estado no democrático, Sri Lanka, en el que el uso del antiterrorismo en la guerra contra los Tamiles permitió al Estado aumentar sus poderes sobre la ciudadanía

en general. Los paralelismos con el discurso político del antiterrorismo esgrimido para recortar libertades en los países occidentales son tan evidentes como inquietantes. Esto enlaza directamente con otra cuestión: las consecuencias del antiterrorismo para la sociedad; varios autores se interrogan en este libro sobre los costes políticos y sociales del antiterrorismo. Laura Zahra McDonald *et al.* se basan en sus experiencias en una ONG que trabaja con ciudadanos expuestos al extremismo para analizar los efectos del antiterrorismo en los grupos objetivo de esta táctica; sus observaciones sugieren que el antiterrorismo puede generar más resentimiento y alienación en estos grupos, una idea ratificada por el trabajo de Paul Thomas.

Por último, la obra plantea una mirada a las diversas formas del antiterrorismo. Laura Zahra McDonald *et al.* distinguen entre antiterrorismo fuerte y blando, probablemente inspirados por Joseph Nye y su clásica distinción entre «poder duro» y «poder blando» (*hard power* y *soft power*); Stuart Macdonald habla de la criminalización de acciones anteriores a crímenes cometidos, y Tim Legrand destaca las estrategias preventivas. Sobre este tema, cabe criticar que se dediquen nada menos que cuatro capítulos a la experiencia del Reino Unido.

Ciertamente hay otros elementos criticables en el libro. En primer lugar, si bien es relativamente fácil plantear

las preguntas, es mucho más difícil ofrecer las repuestas. Por ejemplo, es evidente que el antiterrorismo puede provocar resentimiento en los grupos a los que afecta, pero en última instancia esta afirmación de poco sirve por sí sola, y parece difícil encontrar soluciones que no ofendan a nadie. Debe existir un equilibrio y por eso la discusión más importante es saber dónde poner los límites. En segundo lugar, los autores no son siempre rigurosos. Por ejemplo, se propone que se debe implicar a las víctimas en la resolución de un conflicto, pero implicar a las víctimas no es un acto neutro sin repercusiones políticas; al contrario, las víctimas son un actor muy potente susceptible de ser utilizado por los sistemas de poder como «escudo humano» dentro del país en cuestión, para justificar acciones políticas que serían de otro modo inaceptables; y ello sin considerar el hecho de que la determinación de quién es culpable, así como de qué víctimas son inocentes y cuáles no, suele recaer en los mismos poderes.

Es importante examinar críticamente y a fondo las justificaciones del antiterrorismo, y los artículos de este libro son en este sentido una aportación útil e interesante que nos ayuda a cambiar la perspectiva. Quizás su punto débil es que no van más allá, porque en último término los artículos son difusos en sus recomendaciones. Dicho esto, esta compilación de estudios críticos logra su objetivo de proponer puntos de vista nuevos y

cambios de enfoque en el discurso sobre el terrorismo y el antiterrorismo. Hablan con una pluralidad de voces, presentan puntos de vista contradictorios y, aunque a veces solo reflejan sus propias suposiciones, logran aún así una mirada más profunda al terrorismo y el antiterrorismo, y exponen las consecuencias intencionadas y no intencionadas, yendo más allá de la verdad aceptada y bendecida por las autoridades y el Estado. Si bien estos estudios no resuelven los problemas, apuntan la existencia de dichos problemas, y ese es un primer paso imprescindible para poder avanzar hacia su resolución. Por eso, este libro será de interés no solo para académicos, sino también para actores políticos.

El oscuro continente de la violencia política clandestina

Raúl López Romo
Investigador, Instituto de Historia Social Valentín de Foronda, Universidad del País Vasco

Della Porta, Donatella
Clandestine Political Violence
Cambridge University Press, 2013
326 págs.

Donatella della Porta es una figura destacada de la sociología de la acción colectiva. *Clandestine Political Violence* es una de sus obras fundamentales. En ella, Della Porta se aleja de su principal campo de especialización, el estudio de la movilización social, para adentrarse en el oscuro continente de la violencia política, que tampoco le era ajeno; véase, por ejemplo, su obra *Il terrorismo de sinistra*, publicada en 1990 por Il Mulino. En realidad, sería más justo decir que nuestra autora no se desvía del campo de lo social, sino que acerca ambos terrenos de investigación, con resultados provechosos, como ya había demostrado en otro libro que vio la luz en 1995, *Social Movements, Political Violence and the State*, editado por Cambridge University Press.

El planteamiento de la obra es el siguiente. Frente a los trabajos que explican la aparición de la violencia política en función de causas mera-

mente estructurales, Della Porta escoge un enfoque constructivista y combina tres planos de análisis: macro, meso y micro. Frente a los estudios centrados en un solo caso, la autora elige cuatro expresiones de violencia política (de extrema izquierda, extrema derecha, etnonacionalista y fundamentalista religiosa) y varios países que han padecido una o varias de esas formas: Italia, Alemania, España, Egipto, Palestina o Arabia Saudí. Frente a la tendencia a comparar las ideologías de las organizaciones terroristas, Della Porta se fija en los mecanismos causales que coadyuvan a la aparición y el desarrollo de la violencia, hallando sugerentes concomitancias. Y, en definitiva, frente a otros estudios sobre terrorismo, Della Porta descarta el uso de ese término para poner el foco sobre lo que denomina «violencia política clandestina».

Las páginas dedicadas a explicar el porqué de esta última decisión conceptual son algunas de las más interesantes y también de las más discutibles del libro. Della Porta discute el concepto de terrorismo por su polisemia y porque ha sido objeto de usos y abusos políticos, de lo cual concluye que no tiene suficiente capacidad heurística. Estas advertencias son útiles porque nos permiten esquivar problemas presentes en una parte de la literatura académica; no obstante, mi lectura es que Della Porta recarga el paradigma negativo de los estudios sobre terrorismo para justificar con mayor comodidad por qué ella opta por una expresión alternativa. Nada impide seguir hablando de terro-

rismo si se toman precauciones para no caer en los inconvenientes arriba indicados.

Tras el capítulo introductorio, de carácter teórico-conceptual, cada uno de los siguientes apartados está dedicado a uno de los mecanismos que contribuyen al desarrollo de la –manteniendo aquí la terminología de la autora– violencia política clandestina. El primer mecanismo sería la escalada policial (*escalating policing*), durante la que se producen interacciones entre agentes del orden y grupos de manifestantes. Una represión desproporcionada contribuye a deslegitimar no solo a los policías, sino al Estado en su conjunto, favoreciendo la radicalización de los oponentes.

El segundo mecanismo es la escalada competitiva (*competitive escalation*). La violencia suele desarrollarse en conexión con ciclos de protesta y conlleva una competición no solo contra las fuerzas de seguridad, sino también contra otros movimientos sociales o políticos que plantean definiciones alternativas de la realidad. El empleo de la violencia puede llegar a servir como sello de identidad en relación con esos otros agentes.

El tercer mecanismo es la activación de redes militantes (*activation of militant networks*). Más allá de su procedencia social diversa, lo que los militantes de las organizaciones clandestinas tienen en común es un intenso sentimiento de camaradería; existen varias instancias de socialización, desde la familia a los amigos, que pueden ser-

vir como redes para el reclutamiento.

El cuarto mecanismo es la segmentación organizativa (*organizational compartmentalization*). A medida que van sufriendo represión, las organizaciones clandestinas se convierten en estructuras más jerárquicas, se incrementa el papel de sus líderes y se reduce la capacidad de decisión de sus militantes, especialmente a la hora de abandonar la organización.

El quinto mecanismo es la militarización de la acción (*action militarization*). Se produce un incremento de la magnitud de la violencia: se va pasando de la teorización sobre la misma a los ataques contra bienes materiales, las agresiones contra personas y, por último, al asesinato planificado. Una vez en esta dinámica, Della Porta detecta una tendencia a la mera supervivencia de las organizaciones terroristas.

El sexto mecanismo es el encapsulamiento ideológico (*ideological encapsulation*). La violencia política bebe de narrativas maniqueas, en las que el «nosotros», después de un período dorado, habría sufrido una decadencia provocada por un agente externo. La comunicación con el exterior va quedando reducida a los canales propios, con la distorsión que se deriva de ello. Este sería el séptimo mecanismo, ligado a la propia naturaleza de la clandestinidad: el encierro militante (*militant enclosure*).

El octavo y último mecanismo es el abandono de la clandestinidad (*leaving clandestinity*). El grupo ha podido ir transformándose lentamente en una prisión para aquellos que quieran salir

de él. En un círculo vicioso, las organizaciones clandestinas contribuyen a perpetuar la violencia una vez que la han adoptado como forma preferente de acción. Además, cuanto mayor sea su apoyo social, mayor será la duración de las organizaciones clandestinas y las dificultades para dejar las armas.

Esta afirmación nos lleva directamente al terrorismo de ETA en España. Muchos de los pasajes más interesantes de este libro están dedicados a la narración de estudios de caso. En este sentido, hay notables diferencias entre el desarrollo empírico de los casos de Alemania o Italia, muy bien conocidos por la autora, y el vasco, que no lo es tanto. La bibliografía citada sobre ETA es relevante, pero necesitaría haber sido actualizada con las aportaciones recientes de una nueva generación de estudiosos como Jesús Casquete, Gaizka Fernández o Fernando Molina. Esta observación crítica no obsta para constatar que nos encontramos ante una obra muy sugerente, que da pie a nuevas investigaciones y preguntas. Cabe plantearse, por ejemplo, por qué el fenómeno del «arrepentimiento» fue mucho mayor en Italia que en el País Vasco. Una primera mirada nos induce a pensar que, a mediados de la década de 1980, los militantes de las organizaciones terroristas de extrema izquierda no tenían perspectivas razonables de que las ideas maximalistas por las que habían tomado las armas fueran a alcanzarse. Por el contrario, el nacionalismo radical –o la suma de las variables nacional y social, a la postre–

ha conseguido fermentar sentimientos comunitarios más fuertes y persistentes que los derivados, por ejemplo, únicamente de la clase. Pese al embate académico contra los mitos del nacionalismo (Hobsbawm, Anderson, Gellner, etc.), a nivel cotidiano las grandes narrativas nacionales siguen intactas, y con ellas las más altas expectativas de aquellos más exaltados que creen en ellas.

Clandestine Political Violence nos guía por una forma extrema de acción colectiva que hoy en día sigue activa, sobre todo en su vertiente fundamentalista religiosa. Estamos de enhorabuena por la aparición de este libro, un esfuerzo encomiable que refresca el panorama de los estudios sobre violencia política, así como sobre el papel de ciertas formas de movilización social para el auge, mantenimiento y final de dicha violencia.

Madrid, 11 de marzo de 2004

Gaizka Fernández Soldevilla
Investigador, Mario Onaindia
Fundazioa

Reinares, Fernando
¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España
Galaxia Gutenberg, 2014
320 págs.

El 11 de marzo de 2004 estallaron diez bombas en el interior de cuatro trenes de cercanías de Madrid. Aquellos atentados causaron 191 víctimas mortales y 1.841 heridos. Desde otra perspectiva, la económica, se estima que produjeron daños materiales directos por valor de 17,6 millones de euros y un coste indirecto de más de 211,6 millones. Se trató del «más devastador acto de terrorismo en la historia de España y el segundo más letal de los conocidos en Europa occidental» (p. 9). Debido a las divergentes interpretaciones del suceso, también tuvo repercusiones a nivel político. Los diferentes partidos, que se encontraban en la recta final de la campaña electoral de las elecciones generales, señalaron a diferentes organizaciones terroristas como culpables del 11-M, lo que dividió a la sociedad española justo antes de los comicios del 14 de marzo. Una parte de la ciudadanía consideró que ETA estaba detrás de la matanza; otra pensó que el acto terrorista era la

consecuencia última de la adhesión del presidente José María Aznar a la guerra contra el terror de EEUU, que se había traducido en el envío de tropas para el derrocamiento del dictador Sadam Hussein y la posterior ocupación de Irak. Aunque aminorada por el tiempo y las sentencias judiciales, la polémica acerca de la atribución del 11-M todavía perdura hoy.

Existe una amplia y desigual literatura sobre aquella fatídica fecha: contamos, por un lado, con trabajos académicos y, por otro, con obras que propagan las más variopintas teorías de la conspiración, ninguna de las cuales se sostiene ante un análisis crítico. Las primeras son en su mayoría aproximaciones incompletas, mientras que las segundas no tienen nada que ver con *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*, el excelente trabajo de Fernando Reinares, catedrático de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos y reputado experto en el fenómeno terrorista. Este libro estudia los antecedentes, la planificación, la preparación y la ejecución de los ataques de marzo de 2004, así como los pretextos que adujeron los terroristas, muy diferentes a sus verdaderos motivos: la estrategia, la oportunidad y los deseos de venganza. Por otra parte, la obra también nos muestra el perfil sociológico de los yihadistas: mayoritariamente jóvenes, inmigrantes y de nacionalidad marroquí, unidos muchas veces por vínculos de parentesco, amistad o vecindad. Escrito con un estilo claro y ameno, tiene un enfoque riguroso y un

evidente propósito didáctico. Otro de los puntos fuertes de *¡Matadlos!* es que su autor se basa en fuentes diversas, sólidas y contrastadas, algunas de las cuales son inéditas en el ámbito español. Entre ellas destacan informes de los distintos servicios secretos, sentencias judiciales, documentación de los propios yihadistas y una rica bibliografía.

¡Matadlos! demuestra de manera rotunda que, como ya apuntaban las más tempranas evidencias, detrás del 11-M no estuvo ETA. Ahora bien, por mucho que este argumento fuera esgrimido como excusa por los terroristas, tampoco tuvo nada que ver con la presencia de soldados españoles en Irak, ya que la decisión de atentar se había tomado mucho antes del comienzo de la invasión: en diciembre de 2001, siendo ratificada en febrero de 2002. Todo parece indicar que el responsable intelectual del 11-M fue Amer Azizi. Miembro de la célula dirigida por Abu Dahdah, líder de Al Qaeda en España, Azizi fue uno de los yihadistas que lograron escapar de la llamada Operación Dátil (noviembre de 2001); aquellas detenciones le obsesionaban hasta el punto de que, al parecer, acabó poseído por sus deseos de venganza contra España. He ahí, según Reinares, una de las raíces del 11-M.

Sin embargo, no se trató de un atentado perpetrado por una célula terrorista independiente, como en ocasiones se ha supuesto, sino de una confluencia entre la reorientación operativa de las bandas terroristas magrebíes, las cuales habían optado por practicar la yihad en el lugar de residencia de sus miembros, y los

intereses de Al Qaeda. Pero, además, Reinares indica que Al Qaeda, la cual contaba con presencia en España desde 1994, heredó el proyecto de atacar los trenes del propio Azizi, quien se había refugiado en Pakistán, donde no solo estableció contacto con la cúpula de la organización, sino que fue nombrado adjunto a su jefe de operaciones externas. Por consiguiente, hay que entender la matanza de Madrid dentro de la estrategia de la red terrorista de Osama Bin Laden: «provocar divisiones entre las naciones occidentales» y «contar con el necesario monto de simpatizantes» (p. 178). En el caso del 11-M los terroristas supieron aprovechar la oportunidad que les brindaban los problemas de la seguridad española, las lagunas de la legislación antiterrorista, los desajustes del sistema judicial, la falta de intercambio de información entre distintos organismos oficiales y un contexto internacional muy propicio. Gracias a estos factores, Al Qaeda obtuvo importantes réditos a nivel mediático y propagandístico.

Una de las bazas de los yihadistas fue la utilización de la guerra de Irak como pretexto de sus actos, lo que permitió presentar el atentado como un éxito. «Como exponente de este éxito alegaron, en primer lugar, el resultado de las elecciones generales celebradas en nuestro país tres días después» (p. 161). Ahora bien, como subraya Reinares, el atentado se comenzó a planear en diciembre de 2001, se ratificó en febrero de 2002 y su fecha se fijó definitivamente en octubre de 2003, mientras que los comicios no se convocaron hasta el 9

de enero de 2004, por lo que sería un error establecer una relación entre ambos sucesos. De igual manera, Al Qaeda también pretendió mostrar como un logro del 11-M el retorno de las tropas españolas que habían sido enviadas a Irak, pero lo cierto es que José Luis Rodríguez Zapatero había prometido traerlas de vuelta antes de los atentados y, por tanto, antes de ganar las elecciones generales y convertirse en presidente. A pesar de ello, «la sucesión de los hechos en tan breve espacio de tiempo generalizó en todo el mundo la percepción de que el Gobierno español cedió ante el terrorismo de Al Qaeda» (p. 162).

Desde la perspectiva de las ciencias sociales y humanas, los resultados de todo trabajo de investigación han de ser considerados como algo provisional. En el futuro podrán ser actualizados, discutidos, revisados e incluso descartados. Evidentemente, el mismo axioma ha de aplicarse a la presente obra. No obstante, resulta muy tentador definir *¡Matadlos!* como el libro definitivo sobre los atentados terroristas de marzo de 2004. Se trata del mejor y más completo libro que sobre el 11-M se ha escrito hasta el momento.

Un estudio sobre el terror

Miguel Alberto N. Gómez
Profesor, De La Salle University (Manila); Máster en International Security, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

Stampnitzky, Lisa
Disciplining Terror: How Experts Invented «Terrorism»

Cambridge University Press, 2014
 246 págs.

En 1974 tuvo lugar una serie de vistas en el Congreso de Estados Unidos con el objetivo de abordar un fenómeno en auge: el terrorismo internacional. Tan solo dos años después del atentado durante los JJOO de Múnich, el discurso terrorista había entrado a formar parte del dominio público. Legisladores y académicos provenientes de múltiples disciplinas participaron en las vistas que, como se ha mencionado, tenían por objetivo generar una mayor comprensión del terrorismo y sus adeptos. Sin embargo, este objetivo bienintencionado inicial desembocó en desacuerdos respecto a la naturaleza del fenómeno, dado que senadores y representantes insistían en identificar al terrorismo con algo malvado, irracional e inexplicable; mientras que los expertos, por el contrario, intentaban racionalizar las actividades propias del terrorismo. A modo de ejemplo de la postura de este segundo

grupo, Richard Falk, del Center for International Studies de Princeton, expresó: «considero que es cierto que a menudo los autores de actos terroristas son individuos fanáticos, tal vez psicológicamente inestables, pero creo que es más acertado reconocer que su recurso a políticas desesperadas tiene su origen en demandas objetivas». Frente a este posicionamiento, el representante Benjamin Gilman objetó: «Señores, el objetivo principal de su declaración conjunta parece ser que examinemos con más detalle las razones del terrorismo (...) Estamos estudiando actos criminales contra la sociedad (...) ¿No debería ser nuestro primer objetivo detectar el crimen e imponer un castigo con el fin de disuadir futuros crímenes?».

En su libro *Disciplining Terror: How Experts Invented «Terrorism»*, Lisa Stampnitzky nos ofrece una perspectiva sobre la emergencia de la disciplina de los estudios sobre terrorismo. Más concretamente, la autora aborda cómo la temprana interacción entre académicos interesados en el terrorismo y los intentos de gobernarlo resultó en una política de *(des)conocimiento* asociada a la disciplina; es decir, a pesar de casi medio siglo de estudio y análisis del terrorismo, el grado de comprensión del terrorismo se ve restringido por la persistente creencia de que se trata de un fenómeno que no puede ser racionalizado. Los estudios sobre terrorismo empezaron a tomar forma a mediados de los setenta. El Estado desempeñó un papel clave en la

formación temprana de conocimiento experto en este campo, a través de un apoyo que se materializó en forma de conferencias y financiación. No obstante, se ha demostrado que fueron las redes formadas entre individuos en las etapas iniciales del nacimiento del objeto de estudio, en particular, las que fueron decisivas en los intentos de racionalizar el fenómeno. Con un origen marcado especialmente por el eclecticismo académico, en torno a los estudios sobre terrorismo se formó una red de académicos fuertemente unida, como señala Stampnitzky en su análisis de las historias bibliográficas de estas conferencias iniciales y de las publicaciones que en un primer momento abordaron el terrorismo. A pesar de la existencia de conocimientos sobre este fenómeno provenientes de múltiples disciplinas, su estudio no ha sido institucionalizado (hasta el día de hoy) y las personas que han llevado a cabo tal estudio lo han hecho a través de las lentes de sus respectivas disciplinas, en lugar de en las fronteras donde estas se cruzan en el contexto del terrorismo. Aunque hay que reconocer que esto no fue solamente culpa suya, los primeros estudios sobre terrorismo se vieron afectados por la combinación de tres problemáticas: la ausencia de datos, la falta de una definición concreta y la controversia generada en la opinión pública por el intento de racionalizar los actos de terrorismo. Desde la consideración de estas cuestiones, los tres primeros capítulos del libro establecen que los re-

tos actuales relativos a los intentos de racionalizar el terrorismo no son un hecho reciente, sino que han estado presentes desde su comienzo.

Tan importante como la dinámica de la comunidad académica, el libro expone cómo los desacuerdos entre los proclamados expertos en este campo han obstaculizado los intentos de gobernar el terrorismo y cómo este hecho ha reforzado la consideración del terrorismo como un acto irracional. A través del análisis del discurso, la segunda mitad del libro (capítulos del 4 al 8) presenta y profundiza en siete técnicas gubernamentales de lucha contra el terrorismo características de etapas históricas concretas y de la forma actual del terrorismo: 1) marco jurídico; 2) gestión de crisis; 3) gestión de riesgos; 4) guerra; 5) precaución; 6) interrupción, y 7) ataque preventivo. Si bien cada enfoque es único, el argumento común que los une se basa en la creencia creciente de que el terrorismo no puede ser gobernado y, por tanto, tampoco comprendido. En la década de los setenta tuvieron lugar los primeros intentos de utilizar instrumentos legales para criminalizar los actos de terrorismo; a este respecto, el libro señala que la incompatibilidad de las diferentes legislaciones estatales y la ausencia de una definición comúnmente aceptada de terrorismo impedirían un enfoque jurídico eficaz. Durante la década de los ochenta, autores como Claire Sterling vincularon el terrorismo a la Guerra Fría y apuntaron a la Unión Soviética como

el facilitador de tales actividades. El consecuente cisma que surgió en el área entre partidarios y detractores obstaculizó los intentos posteriores de racionalizar el terrorismo, desplazando la discusión hacia la politización de los expertos. A principios de la década de 2000, la longevidad del terrorismo pese a los intentos de gobernarlo, junto con la violencia cada vez mayor de ataques como el 11-S, llevaron a individuos como el presidente George W. Bush a expresar que «nuevas amenazas (...) requieren de un pensamiento nuevo» y a enfatizar que los terroristas son «malvados». Mientras que no hay nada fundamentalmente nuevo en la idea de asociar al terrorismo con el mal, los capítulos finales del libro destacan que el fracaso de los intentos anteriores de gobernar el terrorismo han consagrado esta asociación en la mente de los responsables políticos y del público en general. En consecuencia, si los terroristas son malvados, estos son irracionales, y si son irracionales uno no debería tener conocimiento sobre ellos (o incluso estudiarlos). Como resultado, los intentos de racionalizar el comportamiento de los terroristas son desechados a expensas de la generación de conocimiento y de posibles soluciones.

Stampnitzky identifica la falta de cohesión en términos de generación de conocimiento, tanto entre los investigadores como entre los legisladores, durante los años de formación de la disciplina de los estudios sobre terrorismo y demuestra cómo este hecho ha

influido en las medidas para intentar gobernar el terrorismo en el pasado y en el presente. De esta manera, la autora nos proporciona una visión acerca de por qué este campo ha planteado más preguntas de las que ha podido responder. Desafortunadamente, el libro no aborda la cuestión sobre cómo proceder ante el callejón sin salida al que parece haber conducido la postura que rechaza la posibilidad de comprender el terrorismo y a los terroristas. Tampoco logra una aproximación sustancial en lo que se refiere a si abordar o no estos dos elementos interdependientes –terrorismo y terroristas– podría revertir las dificultades que persisten en esta disciplina. El establecimiento de una definición única de terrorismo, ¿pondría fin a la discordia entre académicos y legisladores? ¿Es siquiera posible llegar a esta definición? A su vez, ¿permitiría la adopción de tal definición el desarrollo de un método de gobernanza que reconociera la racionalidad de los actos terroristas? A pesar de estas limitaciones, la decisión de analizar cómo ha sido estudiado el terrorismo, en lugar de centrarse en las deficiencias actuales de este estudio, independientemente de cómo surgieron, es un paso necesario en la buena dirección. Puede que el libro no ofrezca una introducción a este controvertido campo de estudio adecuada para el lector novel, pero resulta de utilidad para las personas realmente interesadas en el estudio de este fenómeno.

Ciencia política y relaciones internacionales: dos disciplinas, dos manuales, un saber

Ariel Sribman Mittelman
Profesor asociado, Universitat de Girona

Arenal, Celestino del y Sanahuja, José Antonio (coords.)

Teorías de las Relaciones Internacionales

Tecnos, 2015
376 págs.

Valles, Josep María y Martí i Puig, Salvador

Ciencia Política. Un manual

Ariel, 2015
455 págs.

En 2000 se publicó la primera edición del manual de ciencia política de Josep María Vallés; antes del 11-S neoyorkino y el 11-M madrileño, del inicio de la Gran Recesión en 2007, de la irrupción de las redes sociales y del surgimiento de movimientos sociales como el 15-M u Occupy Wall Street; antes también de que la intervención de Occidente y de Rusia en Siria pusiera a ambos bloques al borde de una nueva Guerra Fría. Es extremadamente difícil calibrar bien cuánto ha cambiado el mundo en la última década y media. De lo que no caben dudas, sin embargo, es de que la realidad al interior de las unidades políticas y los

vínculos entre ellas evolucionan a un ritmo vertiginoso, y de que se trata por lo tanto de dos mundos, el de 2000 y el de 2015, dramáticamente distintos. Una obra que conseguía compendiar las principales nociones políticas y las teorías esenciales sobre relaciones internacionales en el año 2000 está muy lejos de hacerlo en 2015. Para que nuestro conocimiento de esa realidad sea adecuado es necesario que las herramientas con que contamos para estudiarla avancen en consonancia: es necesario actualizar tales conocimientos de manera permanente.

A finales de 2015, simultáneamente a la publicación de la novena edición del manual de ciencia política de Vallés —esta vez con Salvador Martí como coautor—, vio la luz la primera edición de *Teorías de las Relaciones Internacionales*, un manual coordinado por Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja; es decir, se publicaron dos manuales complementarios, de dos disciplinas complementarias. Tal complementariedad tiene dos caras. Una de ellas muestra que dos campos de estudio que deberían estar muy cerca, íntimamente entrelazados, no lo están; y no lo están aunque estuvieron cerca de estarlo en el pasado, por ejemplo, cuando la carrera de relaciones internacionales formaba parte —como afirman Sanahuja y Arenal— de la de ciencias políticas y de la administración. La otra cara es que tal separación se explica por el enriquecimiento de ambas disciplinas y la necesidad de contar cada una con un mayor campo

de acción propio, tanto a nivel teórico como práctico. Ante lo inexorable de tal disociación, es una excelente noticia la publicación de dos obras que, aprovechadas de manera conjunta, reúnen esas dos mitades del saber sobre la política: la que estudia los elementos por separado y la que los observa como partes de un conjunto. En última instancia, la evolución empírica de la política y de las relaciones internacionales determina el camino y el ritmo que han de seguir los estudios que de ellas se ocupen. Y allí se hace inevitablemente patente la mencionada complementariedad: los eventos que marcan el desarrollo de una no se pueden comprender sin prestar atención a los que suceden en la otra.

La obra de Sanahuja y Arenal busca dar cuenta de los tres grandes ejes del debate teórico en relaciones internacionales: los fundamentos epistemológicos de la teoría, su dimensión normativa y el cuestionamiento de la naturaleza supuestamente universalista de la disciplina y de su objeto. Como su título indica, se aproxima al estudio de las relaciones internacionales a través del repaso de las teorías esenciales que se han desarrollado en el marco de esta disciplina; asimismo, intenta superar el etnocentrismo y, en especial, el americanocentrismo dominante en la teoría internacionalista hasta ahora. En efecto, tanto en la realidad como en su teorización, la obra aboga en términos generales por el reconocimiento de un sistema internacional multicéntrico, postoccidental. Frente a las

mencionadas limitaciones –relativas al etnocentrismo y al americanocentrismo–, la obra no solo propone un cambio general en la perspectiva que adoptan los expertos de este campo, sino que además reivindica específicamente la existencia de una «Escuela española de relaciones internacionales». La concreción máxima de esta idea se materializa en el propio manual, cuyos capítulos han sido escritos por buena parte de quienes componen dicha Escuela.

El primero de los capítulos, a cargo de Celestino del Arenal, se centra precisamente en el americanocentrismo y su peso en las teorías de las relaciones internacionales desde el nacimiento de la disciplina hasta la actualidad. El siguiente, a cargo de Leire Moure, se ocupa del realismo en la teoría de las relaciones internacionales, presentando las propuestas de autores como Carr, Morgenthau, Herz, Waltz y Gilpin, y su proyección en teóricos del siglo XXI. A continuación, Rafael Grasa expone la presencia del neoliberalismo y del institucionalismo en las relaciones internacionales, y propone la particular relevancia de estos enfoques a partir del final de la Guerra Fría, en la actualidad y previsiblemente en el futuro cercano. El cuarto capítulo, firmado por Esther Barbé y Juan Pablo Soriano, recupera el debate neorrealismo-neoliberalismo, apunta las críticas a ese debate, discute el papel de la noción de debate en la actualidad y la definición de las fronteras temáticas de la disciplina, y trata el impacto de la polarización racionalis-

mo-reflectivismo y la (re)construcción del discurso dominante en relaciones internacionales.

En el capítulo quinto, José Antonio Sanahuja analiza las aportaciones de la teoría crítica de las relaciones internacionales y los desafíos que supone a nivel epistemológico, ontológico y normativo. En la siguiente sección, correspondiente al sexto capítulo, Josep Ibáñez aborda el socialconstructivismo; estudia sus orígenes, sus pilares conceptuales y epistemológicos, su diversidad, su crítica a perspectivas como el racionalismo y el neorrealismo, y las recibidas, tanto de otras corrientes como desde el propio constructivismo. En el séptimo capítulo, Noé Cornago introduce el postestructuralismo y su papel en el campo de las relaciones internacionales. Cabe destacar aquí la renuncia a formular una teoría integrada de la política mundial y un cierto escepticismo acerca de la propia disciplina, pese a reconocerse aportaciones como la atención a la historicidad, el análisis del discurso y la importancia de lo simbólico, entre otras. El capítulo octavo, a cargo de Irene Rodríguez, está dedicado al pensamiento feminista en relaciones internacionales. La autora expone tanto los puntos de conexión como los de desencuentro, y analiza cuatro vertientes de esta perspectiva: el feminismo liberal, el radical, el posmoderno y el poscolonial.

Seguidamente, Caterina García presenta la Escuela inglesa y la teoría de la sociedad internacional. Respecto de la primera, además de dar cuen-

ta de sus aportaciones, se hace énfasis en sus limitaciones conceptuales y metodológicas. Acerca de la segunda, se introduce tanto su versión clásica como su actualización y reinterpretación contemporánea. Karlos Pérez de Armiño da cuenta en el capítulo décimo de los estudios de seguridad, con su visión tradicional estatocéntrica, de raigambre realista y liberal; el cuestionamiento de esa perspectiva durante la Guerra Fría, y la evolución de esta vía de pensamiento en la posguerra fría. En el capítulo decimoprimer, Gustavo Palomares trata el concepto y las teorías de la integración, desde las aportaciones clásicas hasta las formas más recientes de regionalismo (abierto, posliberal, posneoliberal, poshegemónico), pasando por el funcionalismo clásico y las aproximaciones críticas al funcionalismo dominante, entre otras elaboraciones de este ámbito. La obra cierra con una presentación de la Escuela española de relaciones internacionales a cargo de Rafael Calduch. En la misma se da cuenta del nacimiento y las dos primeras generaciones de esta Escuela, se hace balance de la situación actual de las relaciones internacionales en España y se ofrece un panorama de futuro para la tercera generación.

Por su parte, *Ciencia Política. Un manual*, de Josep María Vallés y Salvador Martí i Puig, discurre en torno a seis ejes. En el primero se discuten conceptos esenciales para la política, como los de sociedad, poder o el propio concepto de política y el lugar que esta ocupa en las relaciones sociales. En

la segunda sección se aborda la política como estructura; esto es, los elementos que la ordenan: las diversas combinaciones de reglas e instituciones, y los modelos políticos que han dado como resultado a lo largo de la historia. En la tercera parte se aborda la política en el Estado, desgranando sus elementos constitutivos. Se examina el territorio, la población y la soberanía; las instituciones y las leyes; los estados unitarios y los compuestos; la distribución de funciones y relaciones entre instituciones especializadas, así como las formas de gobierno a que dan lugar las distintas combinaciones de estos elementos. El cuarto apartado trata la política como proceso, centrándose en el contexto cultural. Se estudian las culturas políticas, se describe el papel de los valores sociales y las ideologías, se explica cómo cada sujeto se sitúa en el escenario político y se dispone a actuar en él. En la quinta sección se retoma la política como proceso, pero esta vez con el foco puesto en los actores. Se aborda la acción política individual y la colectiva; se analizan los comportamientos, los perfiles y las formas de intervención a nivel individual, así como los grupos de interés, movimientos sociales, partidos políticos y medios de comunicación. En la sexta y última parte se observa la política como resultado. Se tratan las políticas públicas, el cambio —dado que el impacto de las iniciativas políticas se mide en términos de la continuidad o el cambio que generan—, la gobernabilidad y el concepto de gobernanza.

Los dos manuales reflejan la vocación docente en la que se sustentan: sirven como índice para un acercamiento ordenado a las respectivas disciplinas y son idóneos para quien desee obtener un panorama general, amplio y sistemático de estas disciplinas. También lo son como guía para quien desee profundizar en cualquiera de los temas tratados: encontrará en ambos manuales las referencias necesarias a obras, autores o corrientes esenciales de cada especialidad. En conclusión, cada una de estas obras es de consulta absolutamente recomendada por separado; pero más aún lo es como tándem. Como afirmó Juan Antonio González Iglesias en un artículo sobre Antonio de Nebrija, «de su suma resulta el significado pleno»; en nuestro caso, una comprensión plena, o al menos muy enriquecida, de la política como realidad amplia y polifacética.



Revistas Culturales EN FORMATO ELECTRÓNICO

www.quioscocultural.com

REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS

112 ABRIL 2016

Nueva época

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Con la colaboración de:



Los expertos están divididos entre los que defienden que el terrorismo es un instrumento eficaz para conseguir concesiones políticas y aquellos que argumentan que son muy pocos los grupos terroristas que han conseguido sus objetivos estratégicos a largo plazo. El éxito o no de la violencia política es una cuestión de vital importancia a nivel teórico y práctico para los gobiernos y sociedades que se enfrentan a amenazas terroristas, así como para los propios grupos terroristas (interesados en la supervivencia del grupo). La relevancia operativa resulta, también, incuestionable: identificar las condiciones que llevan al fracaso del terrorismo sería de gran utilidad para los responsables de la seguridad. Este número aborda estas y otras aportaciones recientes al debate sobre la eficacia del terrorismo; destaca varias de las problemáticas inherentes a la discusión académica y ofrece una serie de estudios de caso: desde el terrorismo yihadista en el Reino Unido y Francia hasta la estrategia no violenta en el Sáhara Occidental, pasando por la violencia revolucionaria en El Salvador y Uruguay.

ISSN 1133-6595

