

Terrorismo, motor de cambio de la política exterior

Los atentados originados en la región MENA y perpetrados en Occidente han tenido un efecto crecientemente militarizado en las políticas hacia la zona de los países afectados.

Ada Mullol

El último año y medio ha estado marcado por un gran número de ataques terroristas en Occidente, perpetrados principalmente por personas vinculadas a Daesh, ocasionando cientos de víctimas mortales. Tanto Europa como Estados Unidos han tenido que hacer frente a la amenaza creciente y cambiante del terrorismo global, con la sombra de los sangrientos atentados en EE UU en 2001, España en 2004 y Reino Unido en 2005 siempre presente en la memoria colectiva.

Los ataques sincronizados del 11-S habían consolidado a principios de siglo la que David Rapoport categorizó como “cuarta ola de terrorismo”, la religiosa, iniciada en 1979, con Al Qaeda como grupo abanderado. Se dejaba atrás una ola eminentemente política, la de “nueva izquierda”, que había predominado desde los años sesenta bajo el liderazgo internacional de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP).

Tras el 11-S, Al Qaeda seguiría estremeciendo a Occidente con los ataques en Madrid y Londres, e incluso una década después contra *Charlie Hebdo* en enero de 2015. No obstante, Daesh tomaría el relevo, perpetrando su primer atentado contra Occidente en noviembre de ese año en París. Como señala el informe de Europol sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la Unión Europea (TE-SAT), publicado en julio de 2016, el cambio a una estrategia más amplia hacia Occidente por parte de Daesh parece estar directamente relacionado con la acción militar en Irak y Siria de la Coalición Global contra Daesh. De la misma forma, Al Qaeda había justificado sus ataques contra EE UU, España y Reino Unido, por su presencia militar en Oriente Medio. De manera inversa, cabe preguntarse en qué grado estos atentados cometidos por una minoría fanatizada han alterado las políticas exteriores de los países occidentales afectados.

El liderazgo de Estados Unidos

Durante las últimas décadas del siglo XX, los atentados terroristas perpetrados en Occidente y originados en la región del Norte de África y Oriente Medio (MENA) raramente provocaron un cambio de la política

exterior de los países afectados. En dos casos, tras los ataques en el aeropuerto de Roma en 1985 y en un avión civil americano en Lockerbie, Escocia, en 1988 –en los que murieron 16 y 270 personas respectivamente, en gran parte americanas–, se produjo un cambio en política exterior. Ambos fueron perpetrados por miembros del grupo palestino Abu Nidal, pero se acusó al régimen libio de estar directamente involucrado. Después del primero, EE UU realizó un ataque aéreo contra el gobierno libio con el apoyo de otras potencias; tras el segundo, Libia fue sancionada por la ONU, la UE y EE UU. Estos dos ataques fueron los precursores de una política exterior más reactiva ante el terrorismo, que tendría su punto álgido más de una década después.

El 11-S, cuatro ataques sincronizados sacudieron EE UU, acabando con la vida de 2.997 personas. Los líderes de Al Qaeda asumieron la autoría. Como respuesta, la administración Bush puso en marcha la “Guerra contra el terror”, desatando conflictos bélicos en Afganistán e Irak con la colaboración de otras potencias occidentales como España o Reino Unido. La reacción americana representó un punto de inflexión hacia una actitud mucho más reactiva de los países occidentales ante los ataques terroristas transnacionales.

El 11 de marzo de 2004, 191 personas murieron y 1.800 resultaron heridas tras la explosión de varias bombas en cuatro trenes en Madrid. Tres días después estaban convocadas las elecciones generales en España, en las que resultó vencedor el PSOE, en parte debido a la gestión de los atentados por parte del Partido Popular, entonces en el gobierno. Las Brigadas Abu Hafs al Masri, un grupo asociado con Al Qaeda, fueron consideradas las responsables del ataque. El cambio de gobierno estuvo acompañado de un cambio de rumbo en la política exterior española hacia Oriente Medio, con la retirada de tropas de Irak que el PSOE había prometido durante su campaña electoral.

Los atentados en Londres el 7 de julio de 2005 también estuvieron sincronizados: cuatro terroristas suicidas se inmolaron en un autobús y en el metro, ocasionando 56 muertes y más de 780 heridos. Con estos

ataques, reivindicados por Al Qaeda, se habló por primera vez del fenómeno del terrorismo *homegrown*, ya que los terroristas en su mayoría tenían raíces pakistaníes pero habían nacido y crecido en Reino Unido. Como consecuencia, Londres reforzó la seguridad a nivel doméstico, sin cambios sustanciales en su política exterior. Desde entonces, este fenómeno ha sido recurrente en el terrorismo transnacional en Occidente.

La Guerra contra el Terror: Episodio II

En la segunda década del siglo XXI, el foco del terrorismo transnacional ha virado hacia la incipiente organización Estado Islámico (Daesh), que autoproclamó su califato en junio de 2014. En agosto de ese año, las potencias occidentales y regionales unieron sus fuerzas en la Coalición Global contra Daesh, después de que el grupo terrorista se hubiera hecho con el poder de partes del norte de Irak y del gobierno iraquí hubiera pedido ayuda a EE UU.

En 2015, el grupo yihadista actuaría por primera vez en Occidente. Tras el atentado en París el 7 de enero en la sede de la revista satírica *Charlie Hebdo*, fue Al Qaeda quien reclamó su autoría, y se supo que los dos hermanos que lo perpetraron y mataron a 12 personas habían recibido entrenamiento de Al Qaeda en Yemen. No obstante, su cómplice, que se atrincheró en un supermercado *kosher* dos días después –donde murieron otras cuatro personas–, aseguró formar parte del EI. Entonces, Francia ya formaba parte de la Coalición contra Daesh en Irak, a la que se había unido en septiembre de 2014. Aun así, hasta después de ese atentado, el país no llevaría a cabo su primera acción contra el grupo terrorista en Siria, en septiembre de 2015. En palabras del presidente François Hollande, se trató de un acto de “autodefensa”.

Meses más tarde, el 13 de noviembre de 2015, Francia sufrió ataques sincronizados en varios puntos de París (la sala de conciertos Bataclan, restaurantes y bares, y las cercanías del Stade de France) con un balance de 130 muertos. Los terroristas tenían nacionalidad francesa o belga y la autoría fue reclamada por Daesh. Inmediatamente, Hollande declaró que Francia estaba “en guerra” contra el grupo terrorista. Dos días después, el país hizo una demostración de fuerza lanzando su mayor ataque aéreo contra Raqqa, en Siria, la capital del autoproclamado califato de Daesh.

Francia volvió a ser atacada el 14 de julio de 2016, cuando un camión arrolló a una multitud que celebraba la fiesta nacional en Niza. Murieron 85 personas y más de 300 resultaron heridas. Aunque Daesh reclamó la autoría, no se pudo establecer una relación directa entre los implicados y el grupo terrorista, por lo que se consideró que se trataba de un “lobo solitario” que se había radicalizado e inspirado por el ideario de Daesh. Hollande anunció entonces que Francia reforzaría sus acciones militares en Irak y Siria –bajo

la Operación Chammal, en pie desde septiembre de 2014– para seguir haciendo frente al terrorismo. “Continuaremos golpeando a los que nos atacan en nuestro propio territorio”, aseguró el presidente. Pocos días después, el 26 de julio, dos terroristas entraron en una iglesia católica en Normandía en nombre de Daesh, degollaron a un cura y tomaron varios rehenes. El presidente volvió a enfatizar la importancia y necesidad de ganar “la guerra” declarada por el grupo terrorista.

Los dos ataques ocurridos en EE UU en el último año, en San Bernardino el 2 de diciembre de 2015 y en un club nocturno en Orlando el 12 de junio de 2016, ocasionando 14 y 49 muertos respectivamente, fueron perpetrados por “lobos solitarios”. Este hecho, sumado a que EE UU ya estaba liderando la coalición global para la acción militar contra Daesh, ha podido contribuir a que el país no cambiara sustancialmente su política exterior. No obstante, los atentados sirvieron para legitimar el despliegue militar en un territorio en el que su intervención armada había sido controvertida desde 2003. A raíz de Orlando, Barack Obama aseguró, tras elogiar los logros militares norteamericanos y de la coalición: “Nuestro mensaje es claro: si atacáis a América y a nuestros aliados, nunca estaréis seguros”.

El 22 de marzo de 2016, varias bombas estallaron en el aeropuerto y el metro de Bruselas. Murieron 32 personas y hubo más de 300 heridos. Los ataques, que se cree que fueron organizados directamente por el grupo yihadista, fueron perpetrados principalmente por nacionales belgas. Por aquel entonces, Bélgica no estaba participando en las acciones de la coalición internacional contra Daesh –había interrumpido sus ataques en Irak en julio de 2015 alegando su elevado coste económico. No obstante, dos meses después, anunció que volvería a participar, no solo en Irak sino ampliando su misión a Siria. El 6 de agosto de 2016, de nuevo un “lobo solitario” actuó en Charleroi (Bruselas), arremetiendo contra dos policías con un machete antes de ser disparado. Daesh aseguró que era uno de sus “soldados”.

Alemania sufrió dos ataques de “lobos solitarios” inspirados por la propaganda de Daesh en julio de este año. El primero fue con un hacha en un tren en Würzburg el 18 de julio, en el que cinco personas resultaron heridas; el segundo terrorista se inmoló en Ansbach seis días después, hiriendo a 15 personas a la salida de un bar. En ese momento, Alemania ya formaba parte de la coalición internacional, a la que se había unido el 4 de diciembre de 2015 –después de que Francia solicitara su apoyo–, pero no había participado activamente. Aunque los dos ataques no ocasionaron víctimas mortales más allá de los asaltantes, el hecho de que éstos fueran solicitantes de asilo levantó críticas hacia la política de refugiados de la canciller, Angela Merkel, y su rechazo a cerrar la frontera alemana. Sin embargo, Merkel ase-

guró que Alemania se mantendría “firme en sus principios” y que “el miedo no puede ser la guía de la acción política”.

Ya desde los atentados de París a finales de 2015 se había especulado sobre la relación entre el auge de refugiados y los ataques terroristas en Occidente. El informe de Europol señala que no hay evidencias de que los terroristas utilicen sistemáticamente el flujo de refugiados para entrar en Europa. Aun así, según el informe, la posibilidad de que suníes de la diáspora siria sean vulnerables a la radicalización es un riesgo inminente y que podría mantenerse a largo plazo.

Factores de influencia

De los casos analizados se desprende que, históricamente, no todos los ataques terroristas han tenido la misma influencia en la política exterior de los países afectados. En las últimas décadas, sobre todo después del 11-S, Occidente ha tendido a presentar una mayor reacción, en la mayoría de los casos conflictiva. Cuando ya existía una política exterior de conflicto y una acción militar, como es el caso de EE UU en el momento de los atentados en San Bernardino y Orlando, o Francia cuando se produjo la masacre en Niza, los ataques han servido para legitimar y reforzar dichas acciones.

Los factores que pueden explicar el efecto diferenciado de las acciones terroristas en las políticas exteriores de los países afectados y el que tengan una mayor incidencia actualmente son varios. Podemos encontrar una primera explicación en la propia evolución del tipo de ataques. El hecho de que éstos se hayan convertido en masivos –a menudo con decenas de muertes, miles en el caso del 11-S– e indiscriminados podría ser un factor explicativo de una mayor reacción. Observamos, por ejemplo, que los ataques en Lockerbie en 1988, en EE UU en 2001 o en París a finales de 2015, suscitaron una reacción drásticamente militarizada, en contraposición con Alemania tras los ataques de julio. En relación con la mortalidad, otro elemento a considerar es el uso sistemático y creciente en las últimas décadas del factor suicida, provocando más destrucción y más víctimas mortales, lo que contribuye a aumentar el miedo entre la población y la necesidad de reacción por parte de los gobiernos.

Por otro lado, el hecho de que los ataques estén dirigidos directamente contra occidentales, una tendencia iniciada a finales de los años ochenta y consolidada con el 11-S, puede presionar en gran medida a los gobiernos, tanto de Europa como de EE UU, para demostrar que, si bien no han podido defender totalmente a sus ciudadanos, van a hacer lo posible para que no vuelva a suceder. Esta reacción contrasta con la de los países europeos ante atentados terroristas en décadas anteriores, cuando no se dio un cambio decisivo en sus políticas exteriores. En esa época, los ataques en Occidente

originados en Oriente Medio fueron perpetrados principalmente por grupos palestinos, cuyo principal objetivo no eran los ciudadanos europeos sino Israel, y posteriormente su gran aliado, EE UU. Son ejemplos claros los atentados de 1972 en las Olimpiadas de Múnich, o los perpetrados contra aviones con rumbo u origen en Tel Aviv que explotaron en Suiza en 1970 y en Grecia en 1974 y 1976.

Otros factores explicativos pueden estar relacionados con las propias organizaciones terroristas. En primer lugar, si consideramos la ideología que éstas profesan, se aprecia una mayor reactividad en los países afectados por ataques perpetrados por organizaciones fanáticas religiosas, que no obedecen a razonamientos ni se someten a negociaciones políticas. Es el caso de los ejecutados por Al Qaeda y Daesh en las últimas dos décadas, en claro contraste con la mayoría de ataques de los años setenta, ochenta y noventa en Occidente, perpetrados por grupos palestinos con claras intenciones políticas. Las dos únicas excepciones en esos años en que los ataques terroristas, pese a tener finalidades políticas, ocasionaron un claro cambio en la política exterior –Italia en 1985 y Reino Unido en 1988– fueron casos en los que se acusó directamente a un gobierno, el de Muamar Gadafi, de haberlos ordenado.

En segundo lugar, es importante considerar la estructura y metodología de actuación de las organizaciones terroristas. Los atentados planeados, organizados y financiados por grupos terroristas desde Oriente Medio han tenido una mayor influencia en las políticas exteriores de los países afectados que los realizados por los llamados “lobos solitarios”. Así, vemos que tras los ataques del 11-S, de París en 2015 y de Bélgica en 2016, la reacción fue claramente militar. Las respuestas de España y Londres en 2004 y 2005 fueron excepcionales. Reino Unido no experimentó un viraje sustancial en su política exterior, mientras que en España se dio un cambio hacia una menor intervención en la región. El motivo subyacente podría ser que ambos atentados se consideraron consecuencia de su intervención en la guerra de Irak. Este hecho, junto con la oposición de gran parte de la opinión pública, pudo haber influenciado a ambos gobiernos para no agravar el conflicto.

Un fenómeno creciente en los últimos meses ha sido, como hemos visto, el de los “lobos solitarios”, a menudo personas con problemas psicológicos. La responsabilidad de los ataques ha sido reclamada por Daesh, pero ninguno de ellos parece haber sido planeado, organizado ni ejecutado por el grupo terrorista. A pesar de que los atentados de “lobos solitarios” no parecen haber condicionado sustancialmente la política exterior de los países afectados, la previsión de que en el futuro se sigan produciendo más actos de este tipo en Occidente podría acabar otorgándoles una mayor influencia. ■