

¿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