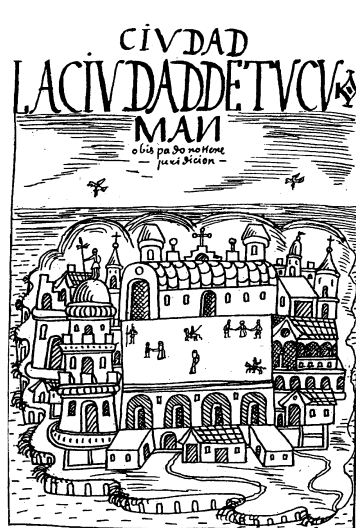


Integración en Ideas
Una publicación del IDELA/UNT



**EL TERRORISMO INTERNACIONAL:
¿GUERRA O DELITO?.
LA POLÉMICA EN TORNO A LA INTERPRETACIÓN
DE UN FENÓMENO INQUIETANTE**

Patricia Kreibohm

La autora: PATRICIA KREIBOHM es Licenciada en Historia egresada de la Universidad Nacional de Tucumán. Profesora Titular de las Cátedras Historia Contemporánea y Relaciones Internacionales de la Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino. Magistrando en la Carrera de Postgrado de Magíster en Relaciones Internacionales del IDELA/UNT.

El trabajo: corresponde a la síntesis de la ponencia elaborada para el Primer Congreso en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (La Plata, Argentina, 14 y 15 de Noviembre de 2002).

Noviembre de 2002

EL TERRORISMO INTERNACIONAL: ¿GUERRA O DELITO?. **LA POLÉMICA EN TORNO A LA INTERPRETACIÓN DE UN FENÓMENO** **INQUIETANTE**

Introducción

Qué es el terrorismo? Detrás de este sencillo interrogante se oculta uno de los núcleos problemáticos más complejos de la teoría y la praxis del fenómeno. En efecto, la identificación de su esencia de - y por lo tanto, la definición de sus causas, métodos y objetivos - configura una cuestión sumamente polémica que ha dividido a estudiosos y especialistas de diversas áreas, quienes, hasta la fecha, no han encontrado vías de consenso para tipificar sus acciones y establecer políticas claras que permitan enfrentar sus desafíos.

Sin embargo existe un punto en el cual el acuerdo es unánime: en el caso del terrorismo la relación de sus estudios con la esfera de las acciones no sólo es estrecha, sino complementaria, pues los avances que se realicen para enfrentarlo dependerán - en gran medida - de los progresos que se produzcan en el espacio del conocimiento. Dicho de otra manera, tanto las definiciones como las caracterizaciones y las interpretaciones que se hagan del fenómeno, condicionarán los medios y los fines que se desarrollen para prevenirlo, constreñirlo o combatirlo.

Más específicamente, puede afirmarse que el terrorismo internacional no es el fenómeno nuevo y sin embargo los progresos que se han realizado para enfrentar sus desafíos son tan escasos como inconsistentes; dificultades que radican, indudablemente, en su inherente complejidad.

En este sentido, la actitud de los Estados constituye un claro ejemplo de las divergencias frente al tema. Hasta la fecha, el Sistema Internacional no ha logrado establecer la obligatoriedad del cumplimiento de normas para la prevención y la represión del terrorismo, lo cual ha derivado en que cada Estado tome sus propias

decisiones al respecto y actúe individualmente en función de sus intereses y de sus posiciones ideológicas. En este marco de situación, las respuestas contraterroristas han adquirido un carácter heterogéneo y confuso, lo cual ha dificultado aún más la concentración de los esfuerzos y la adopción de criterios comunes que faciliten el diseño de políticas coordinadas, adecuadas y eficaces.

Este trabajo analiza las posiciones que actualmente han adoptado los Estados frente al terrorismo internacional. En primer término, la postura norteamericana - o anglosajona - que lo interpreta como una forma de guerra encubierta y no convencional llevada a cabo por algunos Estados; en segundo lugar, la perspectiva de algunos países de la Europa continental (España, Francia, Italia, Alemania) que lo identifican como un delito y, por lo tanto lo sitúan en el marco operativo del Derecho Internacional. Evidentemente, estas diferencias hermenéuticas no constituyen una cuestión menor; por el contrario, establecen una categorización del fenómeno y determinan la forma y los métodos que adoptará la lucha anti y contraterrorista.

Dos son las hipótesis de trabajo sobre las cuales se ha articulado esta ponencia.

a) Sólo en la medida que se alcance consenso internacional para definir, tipificar y contextualizar al fenómeno terrorista, será posible producir y articular normas y obligaciones generales y legítimas para prevenir sus acciones y responder a sus ataques.

b) El incremento de la frecuencia y la destructividad de las acciones terroristas es uno de los estímulos más eficaces para avanzar en la elaboración de normas y criterios generales que contribuyan a proteger al S. I. de esta amenaza.

I. Marcos Teóricos y Conceptuales.

La definición de los conceptos constituye una cuestión clave, no sólo por su importancia intrínseca, sino sobre todo por dos razones: en primer término, porque el

objeto de este trabajo se interna en problemas vinculados a diferentes áreas disciplinares - la estratégico- militar y la jurídica - lo cual exige contar con herramientas precisas que faciliten luego el proceso de análisis. En segundo lugar, porque tratándose del terrorismo - que de por sí es un tema polémico - es imperativo realizar un manejo adecuado de las categorías conceptuales; de otro modo, no contribuiríamos a establecer, con claridad, los contenidos de esta compleja problemática. Los conceptos que se han definido son cuatro: terrorismo; terrorismo internacional; guerra y delito.

I. 1. El Terrorismo

En primer término es necesario destacar que, hasta la fecha, no existe una definición universalmente consensuada del fenómeno terrorista. Esto ha hecho que tanto los especialistas como los actores del Sistema Internacional (S.I.) elaboren las propias, lo cual ha redundado en la existencia de una enorme cantidad de definiciones de terrorismo.¹ Sin embargo, y ante la necesidad de optar por una de ellas, tomaremos la de Rafael Calduch Cervera, la cual sostiene que el terrorismo configura:

*“Una estrategia de relación política basada en el uso de la violencia y de las amenazas de violencia por un grupo organizado, con objeto de inducir un sentimiento de terror o inseguridad extrema en una colectividad humana no beligerante y facilitar así el logro de sus demandas.”*²

Esto significa que los actos terroristas constituyen una estrategia de violencia política implementada por grupos organizados con el propósito de alcanzar sus demandas. Dicho de otro modo, los actos terroristas suponen la existencia de una planificación - previa a su ejecución - de las acciones, lo cual excluye del fenómeno a todas aquellas actuaciones o situaciones puramente espontáneas o accidentales. En este sentido, puede decirse que la naturaleza política del terrorismo no resulta, sólo o primordialmente, de sus móviles u objetivos, sino del hecho mismo de que constituye una forma de relación; relación que está destinada a alterar, sustantivamente, el orden de la convivencia y de las normas básicas de la conducta social y que, por lo tanto,

¹ Según Rafael Calduch, y de acuerdo a los datos proporcionados por Walter Laqueur, el número de definiciones de terrorismo realizadas entre 1931 y 1981 y censadas por Schuid, sumaban 109 a las que cabría agregar otra docena formulada con posterioridad. Laqueur, W.-"Reflections on Terrorism".-Foreign Affairs, Fall 1986; Pp. 88. Rafael Calduch Cervera en la Conferencia "La problemática conceptualización jurídica del Terrorismo Internacional", pronunciada en la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, Noviembre de 2001.

² Calduch Cervera, Rafael. *Dinámica de la sociedad internacional*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993. pp. 327

afecta a la esencia misma de la política, cuya función última es la instauración y el mantenimiento de una determinada organización de la sociedad. En este sentido, la violencia terrorista cumple una doble función: *destructiva* y *simbólica*. Ambas funciones se sustentan en tres características particulares: la *imprevisibilidad*, la *reducida eficacia* y el *bajo riesgo para sus ejecutores*.³ La función simbólica de la violencia terrorista, presenta también dos dimensiones bien definidas: la primera se refiere a la propaganda que suscitan los actos de violencia, mediante su difusión informativa por los medios de comunicación de masas. Sólo de este modo es posible mostrar la apariencia de un poder que realmente no se posee, confiriendo credibilidad a unas amenazas que nunca se pueden cumplir en su totalidad.⁴ La segunda, tiene como finalidad reforzar las creencias y valores que sustentan los propios terroristas y que comparten con los grupos sociales que los apoyan. Se intenta con ello potenciar la seguridad emocional y racional, que confiere la participación en la identidad colectiva que caracteriza al grupo terrorista. En definitiva, se trata de que la violencia demuestre al terrorista y a sus simpatizantes que *el fin justifica plenamente los medios empleados*, impidiéndole así entrar en cualquier otra consideración de naturaleza política y moral o, simplemente, de oportunidad⁵.

Junto al empleo de la violencia, la estrategia terrorista utiliza también las amenazas de violencia, con objeto de cubrir la brecha que separa sus medios destructivos de los efectos políticos y sociales que pretende provocar. Finalmente, la estrategia terrorista

³ La imprevisibilidad resulta de la creciente vulnerabilidad que poseen las sociedades modernas y de la imposibilidad de prever o anticipar el momento, el lugar, el objetivo y la modalidad que revestirá cada acción terrorista. Para acentuar esta imprevisibilidad, es decisivo que la estrategia terrorista sea aleatoria y no siga unos patrones fijos en el empleo de la violencia. Conceptos vertidos por Rafael Calduch Cervera en la Conferencia "*La problemática conceptualización jurídica del Terrorismo Internacional*", pronunciada en la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, Noviembre de 2001.

⁴ Esta dimensión propagandística de la violencia terrorista ha sido sobreestimada por algunos importantes autores, llevándoles a deducir, erróneamente, la supremacía de la función simbólica sobre la estrictamente destructiva. La necesidad de convertir la violencia en propaganda resulta esencial en la estrategia terrorista para lograr magnificar, política y socialmente, los limitados efectos reales de su violencia.

⁵ El verdadero alcance de esta dimensión simbólica de la violencia, se puede apreciar cuando se analizan las represalias que los grupos terroristas adoptan con aquellos miembros que discrepan de sus estrategias de actuación y de sus programas político-ideológicos o que abandonan la militancia. Al actuar de este modo crítico desde el seno mismo de estas organizaciones, tales miembros constituyen una doble amenaza para la existencia de los grupos terroristas. Por un lado debilitan su cohesión interior y con ello merman su eficacia operativa. Por otro, evidencian con toda su crudeza y con la legitimidad que les confiere su militancia, la impotencia real de la violencia que se practica. El asesinato de Dolores González Catarain "Yoyes", antigua dirigente de ETA, por sus propios compañeros y la justificación política de este acto, alegando una pretendida traición, demuestran claramente que el destinatario del mensaje simbólico de este acto terrorista no era la sociedad española sino los restantes miembros de ETA y la militancia de HB en el País Vasco.

busca, de modo inmediato y directo el desencadenamiento del terror⁶ y, asociado a él, un sentimiento de inseguridad que es desproporcionado a los daños causados directamente por el empleo de la violencia. Justamente - y según la opinión de otros especialistas - es esta intencionalidad de la provocación del terror lo que distingue al terrorismo de otras manifestaciones de la violencia política.⁷ Para lograr este resultado, es una condición necesaria aunque no suficiente, que sus acciones se desarrollen prioritariamente en condiciones pacíficas y/o contra una población no beligerante.⁸ En definitiva, y como sostiene Grant Wardlaw:

*“Es importante entender que el terrorismo no es sinónimo de irracionalidad o psicopatía; por repugnantes que nos resulten sus actos, no hay gratuidad en su sistema operativo. El terrorismo no es ni accidente ni locura, sino un medio para llegar a un fin; tiene sus objetivos y por lo tanto no es fortuito. Es ejecutado como una estrategia deliberada, en un determinado marco de situación”.*⁹

I. 2. El terrorismo Internacional

Para Calduch Cervera el terrorismo internacional, es:

*“Aquella forma de terrorismo que de un modo directo se desarrolla en o afecta a diversos países, sus ciudadanos y/o territorios, o a los representantes de organizaciones intergubernamentales”.*¹⁰

Por su parte, Grant Wardlaw, sostiene que se puede definir al terrorismo internacional como:

*“La amenaza o el uso de la violencia con fines políticos cuando esa acción intenta influir en la actitud y comportamiento de un grupo distinto al de sus víctimas inmediatas y cuando sus ramificaciones trascienden las fronteras nacionales”.*¹¹

⁶ Por terror entendemos aquel estado psíquico de angustia o tensión causada por un miedo intenso y que provoca importantes alteraciones en los sentimientos, percepciones y conductas de las personas, tomadas individual o colectivamente. Una de las principales alteraciones perceptivas que provoca el terror es la notable acentuación de la inseguridad, desproporcionada en relación con el riesgo real de victimización que existe, que propicia actitudes de desconfianza, insolidaridad y odio entre las personas. Como ha destacado Wilkinson, el terror es una experiencia subjetiva que varía en función de la psicología y situación de cada persona o colectividad. Tal vez la principal patología psicológica que se ha detectado en relación con el terror prolongado sea el llamado “síndrome de Estocolmo” que consiste en una profunda identificación y simpatía de la víctima con su agresor. Flynn, E. *“Victims of Terrorism: Dimensions of the Victim Experience”*. Seoane, Julio y Rodríguez, Angel. *Psicología Política*. Pirámide, Madrid, 1997. Pp. 205-210.

⁷ Este desencadenamiento premeditado del terror es uno de los factores que dificulta su tipificación desde la esfera del derecho. Alcaide Fernández, Joaquín. *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*. Tecnos, Madrid, 2000. Pp. 52

⁸ La razón por la que se pretende generar terror en la población civil indefensa, se encuentra en la limitada violencia que es capaz de utilizar el grupo terrorista.

⁹ Wardlaw, Grant. *Terrorismo Político: teoría, táctica y contramedidas*. Ed. del Ejército, Madrid, 1986. Pp 43

¹⁰ Calduch Cervera, R. Op. Cit. Pp. 343-344

¹¹ Wardlaw, G. Op. Cit. Pp. 106

Esta forma particular de la violencia terrorista ha experimentado un sustancial incremento durante las dos últimas décadas; incremento que ha sido estimulado por varias causas, entre las que merecen destacarse: a) la política de bloques en el antagonismo Este-Oeste, que ha tendido a propiciar el recurso a medidas subversivas y terroristas, evitando de este modo el enfrentamiento armado directo; b) los procesos de descolonización llevados a cabo en las regiones coloniales de Asia y África, las cuales, en muchos casos, recurrieron a este tipo de violencia como parte de las denominadas “guerras de liberación nacional” o “guerras de los pueblos”¹²; c) los crecientes avances tecnológicos experimentados por los medios de transporte y comunicación que han llegado a alcanzar dimensiones universales; d) el aumento y proliferación de los arsenales que facilita el acceso de los grupos terroristas a unas armas cada vez más destructivas y sofisticadas, a través de los mercados ilegales de armamentos; e) el apoyo logístico y operativo que, junto con la cobertura legal que conceden algunos Estados a ciertas organizaciones terroristas, les permite disponer de unos medios de violencia de los que carecerían por sí mismos, y por último, f) las dificultades para lograr la adopción de medidas políticas y de una legislación internacional antiterrorista y, para alcanzar una eficaz coordinación policial y judicial interestatal que garantice su aplicación.¹³

En palabras de Reinares, la transnacionalización del terrorismo supone la instauración de una nueva dimensión de la violencia a nivel mundial la cual se sustenta en dos cuestiones fundamentales: la movilización de recursos humanos y materiales terroristas en países ajenos al de su población de referencia y la complejidad del sistema mundial y el fenómeno de la globalización que han hecho que esta violencia adquiera un nivel de peligrosidad verdaderamente inédito.¹⁴

¹² Cf. Holsti, Kalevi. *The state, war and the state of war*. Cambridge University Press, New York, 1996. Pp 21 y 25.

¹³ Conferencia de Cuenca

¹⁴ Este fenómeno ha promovido también el surgimiento de pequeños grupos armados que buscan alcanzar intereses geoestratégicos e incluso, beneficios de la distribución del poder a escala mundial. Finalmente, hay que contemplar la emergencia de fenómenos nuevos como el narcoterrorismo, que han hecho su aparición en los últimos años y han complicado, aún más, el panorama de situación. Cf: Reinares, Fernando. *Terrorismo y antiterrorismo*. Paidós, Barcelona, 1998. Pp 176 y 182.

Para Wilkinson en cambio, el terrorismo internacional es un término ambiguo,¹⁵ y ninguno de sus refinadas prácticas es original.¹⁶ Lo novedoso es la capacidad que han adquirido los terroristas para aprovechar los recursos tecnológicos en el campo de los armamentos, las comunicaciones y la publicidad, lo cual ha producido un espectacular aumento en la incidencia internacional del fenómeno.¹⁷ Finalmente, dice Wilkinson, sí es necesario tener en cuenta dos condiciones generales que conducen a su proliferación: los apoyos financieros, logísticos y materiales, proporcionados por algunos Estados y el formidable impacto producido por los medios de comunicación modernos.

*Los terroristas cuentan hoy en día con una publicidad a escala mundial gratis: todos y cada uno de sus atropellos tendrán una repercusión inmediata, y planetaria.*¹⁸

I. 3. Guerra:

La guerra es tan antigua como la humanidad. Sus primeras manifestaciones surgieron ya durante el período neolítico y jalonaron intensamente, los distintos períodos históricos. Como sostiene Bobbio, la guerra y la violencia son dos legados atávicos que subsisten hasta hoy; dos legados que no podemos ignorar pues están tan compenetrados con la Historia que nos resulta imposible prescindir de ellos.¹⁹

Desde la perspectiva de los estudios polemológicos, Karl von Clausewitz es uno de sus referentes más importantes y sus trabajos configuran, hasta la actualidad, uno de los instrumentos más relevantes para el análisis de los conflictos bélicos convencionales. Según este autor, la guerra no es más que un duelo a escala más amplia; significa el enfrentamiento de dos luchadores, cada uno de los cuales intenta imponer al otro su voluntad por medio de la fuerza armada. La guerra representa la sistematización y la organización de la violencia y está guiada por parámetros racionales. La fuerza física es uno de sus medios y ha sido optimizada para obtener

¹⁵ Puede aludir a la exportación de la violencia terrorista más allá de las fronteras del Estado de los activistas y a la muerte de extranjeros desligados de la lucha de los terroristas. Puede describir también la creación de ligas o alianzas internacionales cuya finalidad es la realización de operaciones terroristas coordinadas a escala internacional.

¹⁶ Las contiendas sanguinarias de la OIRM llegaron hasta Viena y Milán.

¹⁷ Wilkinson, P. Op. Cit. Pp. 143-144

¹⁸ Ibidem Pp 146

¹⁹ Bobbio, Norberto. *El problema de la guerra y las vías de la paz..* Gedisa, Barcelona, 1992. Pp. 190

un fin. La guerra es un hecho puramente humano y constituye la forma paradigmática de la relación conflictiva entre los hombres. Como todo hecho humano, involucra también a la dimensión emotiva.

*Afirmamos que la guerra no es del dominio ni de las artes ni de las ciencias, sino que es un elemento de la contextura social. Constituye un conflicto de grandes intereses que se soluciona de manera sangrienta, lo cual lo diferencia de todos los demás conflictos.... la guerra es un acto de fuerza y no hay límite para la aplicación de dicha fuerza. Cada adversario fuerza la mano del otro y esto redundará en acciones recíprocas teóricamente ilimitadas.*²⁰

De acuerdo al esquema clausewitziano, la contienda bélica opone a dos fuerzas antagónicas - Estados soberanos - las cuales, enfrentadas por objetivos incompatibles, resuelven dirimir sus diferencias a través del recurso a la violencia.²¹ Pero la II.G.M. marcó un cambio en este modelo tradicional y, en función del desarrollo del poder nuclear, los conflictos bélicos experimentaron - después de 1945 - una serie de transformaciones cualitativas que se tradujeron en dos cambios fundamentales: por un lado, la disminución de los conflictos interestatales y el aumento de los intra-estatales y por otro, la adopción de metodologías no convencionales; sobre todo las de la guerra subversiva y revolucionaria.²² En efecto, muchos especialistas afirman que las mutaciones de los conflictos bélicos señalan el surgimiento de una nueva era de guerra en el mundo e insisten en que los cambios en los parámetros y caracteres de los enfrentamientos han operado profundamente en los contenidos, la forma y el temperamento de la guerra.²³

²⁰ Clausewitz, Karl von. *De la guerra*. Labor, Bogotá 1994. Pp. 55

²¹ La polemología se ha dedicado a estudiar incansablemente el fenómeno de las guerras: sus causas y motivaciones, sus medios y procedimientos, sus objetivos, metas e intereses, sus costos, efectos y resultados políticos, sociales y económicos. Y durante las últimas décadas, el incremento en la gravedad y la destructividad de las guerras condujeron a la renovación de los esfuerzos de pensadores, políticos y científicos a buscar mecanismos para evitarlas o, al menos, limitarlas o constreñirlas.

²² Cf Calduch Cervera, "La guerra subversiva y el terrorismo". En: Capítulo 6 Op. Cit. Pp. 285-370. Holsti, Kalevi. *The state, war, and the state of war*. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

²³ Cf: Kreibohm, Patricia. "Consideraciones sobre el problema de la guerra a partir de 1945: un avance de investigación". En: *Modernidad y Contemporaneidad: una perspectiva histórica*. Programa CIUNT. Pict 0367. Serie 2. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Tucumán. S. M. de Tucumán, 1998. pp. 171-193. Kreibohm, P. "Transformaciones en la percepción de la guerra a través de un registro de memoria: 1945-1995". En: *Problemas del Mundo Contemporáneo: memoria, integración y fragmentación*. Programa CIUNT La Argentina ante transformaciones del Mundo Contemporáneo. Serie 2. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Tucumán. S. M. de Tucumán, 1996. pp. 35-70. Kreibohm, P. "El Conflicto de Baja Intensidad en el itinerario de la transformación bélica contemporánea." En: *Esquemas de un mundo en cambio*. Programa CIUNT. Pict 0367. Serie 1. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Tucumán. S. M. De Tucumán, 1998. pp. 67-88. Kreibohm, P. "Una interpretación de las guerras en la post-Guerra Fría: Samuel Huntington, Philippe Delmas y Kalevi Holsti". En: *Actas Primeras Jornadas de Historia Moderna y Contemporánea*. Vol. 1. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Tucumán. S. M. de Tucumán, 1999. pp. 239-255.

Sin embargo, estos cambios no parecen haber alterado su naturaleza original; la guerra sigue siendo una pugna física y moral entre dos adversarios los cuales, situados en un punto límite, han decidido resolver sus diferencias a través de la violencia; una violencia que se planifica mediante la estrategia y que se materializa en los combates y en las batallas, tengan la forma que tengan.

I. 4. El delito. El Delito Internacional.

Conforme a su etimología, el término delito proviene del latín *delictum*. Constituye un hecho antijurídico y doloso, el cual es pasible de ser castigado con una pena. El delito, como elemento material o físico, es un acto externo que cae bajo el dominio de los sentidos; considerado bajo el aspecto moral, es un fenómeno psicológico. En todos los casos, se trata de un acto de la razón que es llevado a cabo deliberadamente y por lo tanto, en cuanto acto, se enmarca en la norma penal. Los elementos del delito son: el agente, que encuadra su conducta en la norma jurídica positiva penal; el objeto violado y el fin perseguido.

En síntesis, se trata de un típico acto antijurídico, imputable y culpable que debe ser sancionado con una pena acorde a las condiciones objetivas de punibilidad.

Por su parte, se entiende por delito internacional a aquel acto antijurídico que se inicia en un Estado y concluye o afecta a otros Estados o bien, que se comete en lugares excluidos de la jurisdicción de soberanía de ningún Estado y que, por lo tanto, es objeto del acuerdo de la convenciones internacionales o eventualmente corresponde a la jurisdicción internacional.²⁴

La tipificación de los delitos es una atribución de los sistemas jurídicos y de los corpus normativos de cada Estado soberano. Sin embargo, los delitos internacionales - encuadrados en las normas jurídicas del Derecho Internacional -

²⁴ En este sentido, el terrorismo puede ser considerado un delito internacional cuando sus acciones afectan al territorio o a personas de nacionalidad distintas a la de los autores o cuando la propia composición del grupo terrorista incluye a individuos de distinta nacionalidad, aún cuando estos actúen en un solo territorio y contra esa población en particular. Moreno Rodríguez, Rogelio. *Diccionario Jurídico*. La Ley, Buenos Aires, 1998. Pp. 89-90

resultan del acuerdo y el consenso de los Estados-Parte del S.I. Estas normas se expresan a través de tratados, acuerdos y convenciones.

II. Las interpretaciones del terrorismo internacional:

Como ya se ha señalado, existen dos modos de interpretar los actos del terrorismo internacional. El primero, que lo identifica como una forma de guerra no convencional implementada por grupos organizados, apoyados o dirigidos clandestinamente por un Estado. Según esta perspectiva, el terrorismo es empleado como una herramienta destinada a disminuir la distancia de poder entre los agresores y sus enemigos.²⁵

La segunda posición sostiene que el terrorismo internacional constituye un delito y que, como tal, debe ser prevenido y castigado por los sistemas jurídicos correspondientes. Este delito - como se verá más adelante - es específico y no existe acuerdo unánime entre los Estados para establecer un criterio único para su tipificación y, por lo tanto, para legislar y reglamentar los procedimientos para su condena.

Esta doble visión del problema ha suscitado fuertes debates en dos esferas diferentes: la de los sistemas políticos y gubernamentales y la académica e investigativa. En este punto realizaremos algunas referencias concretas a esta última, para examinar más adelante la postura que, frente al problema, han adoptado los Estados.

Muchos especialistas ven en el terrorismo una forma substitutiva de la guerra interestatal. Para Oliver Mongin, por ejemplo, el terrorismo internacional es un nuevo despliegue estructural de la violencia sistemática en el mundo moderno, la cual se vincularía con dos factores: el poder nuclear de las grandes potencias (hipótesis de la Mutua Destrucción Asegurada) y el camino que han tomado los Estados hacia el individualismo. Desde su perspectiva, la conocida tesis aroniana de la "paz

²⁵ Cf: Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. *Teorías en pugna de las Relaciones Internacionales*. GEL, Buenos Aires, 1993. Pp. 358

belicosa”, implicaría una relación directa entre la era nuclear y la era terrorista, según la cual, las democracias se han retraído ante la guerra - que se ha convertido en un camino bloqueado para Norberto Bobbio²⁶ - y tienden a sustituirla por el terrorismo - *violencia sin fronteras* - el cual se desarrolla fuera del espacio político de un Estado. En otras palabras, para Mongin el terrorismo internacional encarnaría la *no-guerra o la invisibilidad del conflicto*. Esta es la postura de la mayoría de los autores norteamericanos y de algunos otros, para quienes:

“El terrorismo interestatal es la transformación de la guerra y, aplicado a las relaciones interestatales, no sería otra cosa que la continuación de la guerra por otros medios.”²⁷

En el otro extremo del planteo se sitúan quienes interpretan al terrorismo como una forma de delincuencia a través de la cual sus actores cometen asesinatos, robos y secuestros en beneficio propio o de los intereses de su organización. Todos concuerdan en afirmar que el terrorismo es un delito aunque difieren en la tipificación del mismo. Para Paul Gilbert, se trata de un delito político, ya que constituye un recurso a la violencia con fines políticos perpetrados por actores no-gubernamentales que quebrantan los códigos establecidos por las estructuras legales a fin de expresar su identificación o disidencia con las metas políticas de un Estado. Este modelo del delito político sostiene la naturaleza criminal del terrorismo aunque la separa de su motivación. El terrorista viola los códigos legales de la conducta social, pero también los códigos bélicos y los acuerdos internacionales sobre el comportamiento de los ejércitos, lo cual se hace más grave dentro del sistema de la democracia liberal en la que el terrorista se beneficia de sus posibilidades de manera excesiva. Es por ello - dice Gilbert - que el terrorismo es uno de los fenómenos más aberrantes dentro del marco del moderno Estado democrático.²⁸

Para Paul Wilkinson en cambio, es indudable que el terrorismo internacional representa una de las formas más graves de criminalidad organizada. Tras la fachada de su “excusa” política, ideológica o religiosa, se esconde un puro y simple

²⁶ Cf Bobbio, N. Op. Cit. Capítulo 5. Pp. 21- 94

²⁷ Varas, Augusto. VER. Pp 154

²⁸ En otras palabras aunque los actos terroristas respondan a motivos políticos, nunca pueden estar políticamente justificados porque son actos criminales. Gilbert, Paul. *Terrorismo, Nacionalismo, pacificación*. Cátedra, Madrid, 1998. Pp. 69-71

afán de perpetuarse y de sobrevivir como organización, aunque esa “excusa” haya desaparecido o perdido vigencia. Es obvio - dice Wilkinson - que, incluso los grupos terroristas “más fieles” a su excusa política o religiosa, necesitan importantes sumas de dinero para funcionar y llevar a cabo su actividad criminal y estas cantidades deben serán obtenidas por los más diversos medios. Para este autor, el terrorismo es un crimen de naturaleza múltiple, que implica la comisión misma del delito, y que, simultáneamente, intenta forzar a la mayoría a aceptar sus postulados a través de la violencia. Es un flagelo que ataca sistemáticamente a la soberanía popular y a la democracia; en efecto, el terrorismo posee una especial capacidad para desestabilizar, coaccionar y chantagear por medio del terror a toda una sociedad y es por ello que debe ser considerado como la forma más grave del crimen.²⁹

Por su parte, Gustavo de Arístegui sostiene que, muchas veces es inevitable que el terrorismo, en tanto delito, acabe estableciendo alianzas de distinta naturaleza con el crimen organizado. Estas pueden tener carácter táctico (rutas de escape, red de falsificadores, redes de blanqueo de dinero, ingenierías financieras, etc) o carácter estratégico, en las que un grupo terrorista y una organización criminal acaban teniendo unos objetivos coincidentes o, incluso, idénticos.³⁰

Retomando ahora el nivel de análisis desde la esfera política gubernamental, estas dos perspectivas han dividido la posición de los Estados del S.I. A continuación analizaremos la posición anglosajona.

II. 1. El terrorismo como guerra: la perspectiva norteamericana.

Básicamente son los Estados Unidos quienes sostienen esta perspectiva, la cual viene siendo estructurada desde la década de los años 60.

²⁹ El tráfico de armas está íntimamente asociado a diversos tipos de actividad criminal y, muy especialmente, al terrorismo. Wilkinson, P. Op. Cit. Pp. 117

³⁰ Por último hay que hacer referencia a la pura y simple degeneración de las bandas terroristas que acaban convirtiéndose en bandas criminales organizadas sin escrúpulos y con una lejana o desaparecida excusa política o religiosa. Cf: de Arístegui, Gustavo. “El delito transnacional”. En: *Política Exterior*. Vol XII. Noviembre-Diciembre 1998. Nº 66. Madrid. Pp. 118.

Como sabemos, y dentro del contexto histórico del Conflicto Este-Oeste, los EEUU se auto-percibieron como los “guardianes del sistema democrático y de la libertad a nivel mundial”. A partir de los años 50, y para consolidar la primacía norteamericana, la doctrina Truman y otros instrumentos ideológicos fundamentaron una activa política de intervención, la cual generó diversas reacciones, muchas de ellas violentas.³¹ En algunos casos, estas respuestas se encaminaron a través de la vía terrorista, motivo por el cual desde los ´60 Washington identificó al terrorismo como una guerra encubierta, practicada en su contra por algunos Estados enemigos.

II. 1. 1. El Terrorismo Internacional en el marco de dos doctrinas: la de la “Contrainsurgencia” y la de la “Guerra de Baja Intensidad”.

Efectivamente, y a partir de los cambios operados en el sistema internacional después de la II.G.M. los Estados Unidos entendieron que debían desarrollar métodos y doctrinas que les permitieran actuar adecuadamente a fin de proteger sus intereses y alcanzar sus objetivos ideológicos, políticos y geoestratégicos.

En 1961, y con el propósito de encontrar respuestas eficaces para hacer frente a los nuevos compromisos armados, el presidente Kennedy propuso modificar el enfoque de los enfrentamientos, centrados hasta entonces en el paradigma de la guerra convencional.³² Así se desarrolló la *Doctrina de la Contrainsurgencia*, un programa estratégico-militar destinado a proporcionar ventajas operativas a las fuerzas estadounidenses en la lucha antirrevolucionaria y cuyo objetivo primordial era contener el progreso de las revoluciones izquierdistas en el III Mundo. Esta doctrina partía de una premisa clave: uno de los factores impulsores más importantes de la expansión comunista en el III mundo - la “marea roja” - se originaba en un conglomerado de factores adversos: el atraso económico y social de sus

³¹ Obviamente aquí hay que considerar la profunda incidencia que tuvo la confrontación Este-Oeste durante este período.

³² Estimulado por el fracaso en la misión de bahía de los Cochinos, instó a sus colaboradores a desarrollar acciones concretas que permitieran a Washington triunfar en lo que el presidente denominaba la “guerra subliminal”. Klare, Michael y Kornbluh, Peter. *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*. Grijalbo, México, 1990. Pp 38

poblaciones, el progreso de las ideas nacionalistas y socialistas y el avance de la propaganda y de las acciones soviéticas.³³

En 1961 el presidente creó el *Grupo Especial*, el cual habría de iniciar lo que se conoce como la “era de la contrainsurgencia.” Sus tareas fundamentales fueron: diseñar, organizar y ejecutar un programa de lucha contra la insurgencia en el tercer mundo; en su concepción el problema del terrorismo constituía uno de sus núcleos centrales.³⁴ Las primeras experiencias de observación y asesoramiento se llevaron a cabo en Laos, Tailandia y Vietnam. Más tarde se agregarían Colombia, Venezuela y Bolivia.³⁵

“Tales políticas, tomadas en forma conjunta con otras medidas específicas, podrían convencer a guerrilleros y terroristas, en el mediano y largo plazo, de que los costos de atacar a los EEUU o a sus intereses, eran mucho más altos de lo que ellos hubieran podido soportar.”³⁶

En 1963 el conflicto de Vietnam se agudizó. En 1965 la “Resolución del Golfo de Tonkin” oficializó la participación norteamericana en la contienda y las primera tropas arribaron al territorio. El desarrollo de la guerra (por todos conocido) y la derrota final desestimularon la política intervencionista. Durante la década de los `70, tanto los gobiernos como la sociedad, vivieron condicionados por el denominado “síndrome Vietnam” que llevó al presidente James Carter a producir un giro considerable en la política exterior. Estados Unidos abandonaría los compromisos norteamericanos en el III Mundo.

³³ En un discurso pronunciado ante el congreso en el mes de Mayo del 61, Kennedy planteó las “*urgentes necesidades nacionales*” y solicitó el apoyo del legislativo para introducir cambios en la política exterior y el diseño estratégico-militar norteamericano. Sin embargo, ni los políticos ni el Pentágono se mostraron partidarios del proyecto. Esta situación llevó a Kennedy a crear, desde la presidencia, un *Grupo Especial* dirigido por el Gral. Marshall Taylor (presidente de los jefes de Estado Mayor) e integrado por el director de la CIA, un delegado del departamento de Defensa y el Ministro de Justicia (Robert Kennedy).

³⁴ Una de sus tareas primordiales consistía en crear, organizar y entrenar a un equipo de Fuerzas Especiales, desarrollar sistemáticamente labores de inteligencia, planificar actividades propagandísticas y de apoyo a favor de la política norteamericana, capacitar personal técnico y militar en operaciones no convencionales, y diseñar un sistema de ayudas financieras para las regiones predeterminadas. Con respecto a las SOF, debían estar preparadas para afrontar los desafíos más difíciles. Capacitados específicamente en logística, inteligencia y operaciones comando y de alto riesgo, fueron los mejores instrumentos de conducción en esta nueva estrategia de intervención.

³⁵ Este equipo trabajó sobre un esquema integral, coordinado por las distintas agencias federales. Pretendía operar mediante vías no violentas y minimizar la participación del factor militar, el cual sería utilizado como último recurso. En principio se trataba de una serie de planes y acciones de tipo cívico-militar tendientes a demostrar, por un lado, la preocupación social del gobierno y de las fuerzas norteamericanas y por otro, a fortalecer la imagen de los EEUU en el sistema internacional. Este equipo recibió, en su momento, la denominación de los “*intelectuales de la defensa*”.

³⁶ Klare, Michael y Kornbluh, Peter. Op. Cit. Pp 51

Sin embargo, su sucesor - Ronald Reagan - tenía otras ideas y decidió retornar a la política intervencionista. En efecto, uno de los objetivos prioritarios de la “era Reagan” fue alcanzar la re-hegemonización de Occidente y del mundo. “America is back” fue la frase del presidente quien, en poco tiempo, logró aumentar significativamente el presupuesto militar, revitalizó los proyectos militares y las hipótesis de conflicto, lanzó el plan de la Guerra de las Galaxias (IDE) y estimuló a los estados mayores a retomar el problema de la insurgencia.

En este marco, el Pentágono inició - en 1985 - el Proyecto de la Doctrina de la Guerra de Baja Intensidad. Un año más tarde se publicó una obra de dos volúmenes titulada *Joint Low-Intensity Conflict Project Final Report*.³⁷ En ella se fijaban los conceptos, la estrategia y las pautas de aplicación de la doctrina de combate para el Conflicto de Baja Intensidad. En enero de ese mismo año, el Secretario de Defensa, Caspar Weinberger, inauguró la primera conferencia del Pentágono sobre la GBI, la cual se celebró en Fort Leslie Mc Nair, Washington D.C. En febrero del 86, se estableció el Comando Conjunto del Ejército y la Fuerza Aérea para la GBI.³⁸

*“El Conflicto de Baja Intensidad es una lucha político-militar limitada para alcanzar objetivos políticos, sociales, económicos o psicológicos. Es muchas veces prolongado y varía de presiones diplomáticas, económicas y psico-sociales hasta el terrorismo y la contrainsurgencia. El conflicto de baja intensidad generalmente se limita a un área geográfica y muchas veces se caracteriza por constreñimientos en las armas, tácticas y nivel de violencia.”*³⁹

A partir de este momento, la doctrina del CBI fue transferida a los cuerpos militares operativos a través de manuales de campo y folletos especiales. El objetivo era proporcionar a las fuerzas estadounidenses los conceptos, los procedimientos y las metas de la doctrina de combate del CBI para el III Mundo.⁴⁰

“Es un hecho que EEUU está en guerra...y en esta contienda se juega nada menos que la supervivencia de nuestro país y de nuestro modo de vida... Pero no es una guerra en el sentido tradicional...es necesario que tanto el pueblo norteamericano como los políticos sean educados en las realidades de la

³⁷ Analytical Review of Low-Intensity Conflict. Vol. 2: Low-Intensity Conflict, Issues and recommendations. 1986. Virginia USA.

³⁸ La formulación de esta doctrina implicó, de algún modo, el abandono de la doctrina de la disuasión y su reemplazo por una estrategia de tipo ofensiva, adaptada a los nuevos tiempos.

³⁹ Analytical Review of Low-Intensity Conflict. Op. Cit. Capítulo 1 . Pp. 1

⁴⁰ Por ejemplo el F-M 100-20 del Ejército de los Estados Unidos de Norteamérica. El folleto 3-20 de la Fuerza Aérea y el Folleto 525-44 del Mando de Entrenamiento y Doctrina. TRADOC. Fort Monroe, Virginia. 1986.

*lucha contemporánea y con la necesidad de obtener el éxito en estas pequeñas guerras”.*⁴¹

En función de la complejidad de la GBI, la doctrina desarrolla la articulación de una amplia gama de misiones potenciales para las fuerzas norteamericanas. Básicamente, se identifican seis categorías específicas de misión: Defensa interna en el extranjero; Pro-insurgencia; Operaciones contingentes en tiempos de paz; Combate al terrorismo; Operativos Antidrogas; Operaciones de mantenimiento de la paz.

II. 1. 2. El Combate al Terrorismo según el Field Manual 100-20 (FM 100-20)

A fin de materializar estos desarrollo teóricos, la doctrina fue transferida a los reglamentos y manuales operativos de las Fuerzas Armadas norteamericanas. Uno de ellos es el Field Manual 100-20, cuyo capítulo tercero está dedicado íntegramente a definir y caracterizar al terrorismo y a establecer los procedimientos que deben llevarse a cabo para hacer frente a su amenaza. Según este manual, el combate al terrorismo incluye dos tipos de acciones: las antiterroristas y las contraterroristas, las cuales comprenden a todo el espectro del conflicto. El programa de combate al terrorismo está diseñado para desarrollar acciones coordinadas antes, durante y después de los incidentes terroristas. A continuación, examinaremos rápidamente los contenidos de este documento.⁴²

Definición y contexto:

El Departamento de Defensa (DOD) define al terrorismo como:

*“El uso - o la amenaza del uso - ilegal de la fuerza o de la violencia contra individuos o propiedades para coaccionar o intimidar a gobiernos y sociedades; normalmente tiene propósitos políticos, religiosos o ideológicos. Implica el uso de la violencia para modificar conductas políticas, lo cual supone una preocupación militar primordial.”*⁴³

⁴¹ Conferencia de Neil Livingstone, experto militar, en la National Defense University. 1983. En : Klare, Michael y Kornbluth, Peter. Op. Cit. Pp 12.

⁴² Cf: Field Manual N° 100-20. Capítulo 3 “ Combatting Terrorism” Headquarters Departments of the Army and the Air Force. Washington DC. 5 December 1990. Pp. 3-0 a 3-12. Esta publicación reemplaza el FM 100-20 del 16 de Enero de 1981

⁴³ Ibidem Capítulo 3 Pp. 3-3

La Amenaza: El terrorista

El Terrorismo moderno posee una extraordinaria capacidad para producir un gran impacto emocional sobre la “audiencia-blanco”. La cobertura mediática es imperativa para materializar los objetivos terroristas: generar terror público y llamar la atención de su causa. La auto-definición del rol del terrorista es el que determina sus tácticas y la selección de los blancos. Actualmente los grupos terroristas pueden distinguirse por sus vínculos con determinados gobiernos: a) no apoyados por Estados. b) Apoyados por un Estado o c) dirigidos por un Estado.

Objetivos y Tácticas:

Las acciones terroristas pueden clasificarse de acuerdo a sus objetivos inmediatos. Existen básicamente, 4 tipos de objetivos terroristas: Obtener reconocimiento. Provocar incidentes específicos, fuertemente atractivos para los medios de comunicación. Llevar a cabo actos de coerción, intimidación y provocación. Desarrollar acciones para proporcionar apoyo a movimientos de insurgencia.

Las tácticas establecen un elemento distintivo e identifican un patrón de operaciones para el grupo. Ellas son: **Magnicidio o asesinato** de personas prominentes. **Incendios premeditados. Explosiones con bombas. Secuestros de aeronaves, trenes y buques. Toma de rehenes:** (Una de las tácticas más riesgosas: implica sostener negociaciones, riesgos de pérdida de prestigio). **Raptos:** es usado como elemento de presión para las autoridades. Exige una elaborada planificación y una sólida estructura logística. **Invasión.** Supone operaciones coordinadas y de alto desarrollo logístico y técnico. **Ataque armado:** Capturar instalaciones o medios de comunicación para realizar declaraciones públicas; demostrar la capacidad del gobierno para garantizar la seguridad de la población; acceder a materiales, armas o dinero. **Copamiento:** Captura de edificios u objetos valiosos. Objetivo con valor publicitario. **Sabotajes:** Demostración de la fuerza terrorista y de la vulnerabilidad del enemigo. Objetivo: alcanzar la atención pública. **Amenaza** sobre personas, espacios y servicios públicos: Ataques o falsas alarmas de ataque. Objetivo: Forzar

al enemigo a desplegar medidas de seguridad. Generar incertidumbre y terror colectivo. **Uso de armas QBN:** Hipotética capacidad terrorista para el empleo de armas bacteriológicas y químicas. Tecnología simple, bajo costo y riesgo reducido. Objetivo: Acaparar atención mundial.

Estructuras y Seguridad:

Para los terroristas, la seguridad es uno de los temas prioritarios. Esto hace que sus estructuras organizativas adecuen al medio en el que operan. Por lo general estas estructuras se asemejan a organizaciones militares rudimentarias. Normalmente son celulares, aunque cada célula está relativamente “aislada” de la red general a fin de proteger a sus miembros de las posibles delaciones acaecidas por deserciones o capturas. Algunos grupos pueden tener células multifuncionales que conforman una unidad táctica. Otros, pueden tener células especializadas, capaces de vincularse con otras para determinadas tareas específicas. Normalmente la organización celular está dirigida por una central de comando de la cual dependen una serie de elementos subordinados. (Tipificaciones de comandos: simples y complejos; flexibles y rígidos. Esto en función de los caracteres específicos de los grupos, las tareas y los objetivos.)

La célula terrorista típica tiene una forma piramidal compuesta por cuatro niveles funcionales: 1) jefe o líder del grupo 2) cuadros activos 3) simpatizantes Activos. 4) simpatizantes pasivos:

Política y Responsabilidades.

En las últimas décadas EEUU ha desarrollado una política para enfrentar al terrorismo. Esta decisión obedece al incremento de los ataques sufridos por ciudadanos norteamericanos, dentro o fuera del territorio nacional. Los fundamentos de esta política son: a) Todas las acciones terroristas son criminales y por lo tanto, intolerables. Cualquiera fuera su motivación, deben ser condenadas. b) Todas las medidas para prevenir las acciones terroristas y sancionar a sus responsables, deben encuadrarse en el marco de la ley.

Los EEUU asumen que los gobiernos amigos ejercerán su responsabilidad frente al terrorismo, bajo la ley internacional. (Esto está especialmente referido a los secuestros de ciudadanos norteamericanos).

Los EEUU ofrecen su apoyo técnico y de inteligencia a dichos gobiernos. Estos ofrecimientos tienen por objetivo primordial estrechar lazos de cooperación a nivel internacional y ratificar el respeto de los acuerdos internacionales.

Programas

Están destinados a reducir la vulnerabilidad del Estado y de la sociedad norteamericana frente a los ataques terroristas. Pueden ser aplicados por otras naciones. Esto significa que los programas de lucha contra el terrorismo tendrán que adaptarse a las características y las necesidades de cada sociedad y su gobierno. Sin embargo, existen algunos criterios y pautas de acción que pueden ser aplicados de modo similar.

Principios comunes y Organización

Para hacer frente al terrorismo, los gobiernos deben desarrollar una política única y consistente. Esta debe dirigirse a 3 audiencias específicas: la población nacional, la comunidad internacional y los grupos terroristas.

Los gobiernos deben emplear sus estructuras existentes y asegurarse de que su dinámica sea sencilla y eficaz. Deben entrenar personal, articular funciones y competencias, preparar líderes, crear departamentos y agencias específicos y estimular el trabajo en equipo. Las funciones de un programa para combatir al terrorismo deben contemplar el desarrollo de planes y acciones vinculados a la Inteligencia y la Seguridad. En este sentido se trata de cubrir dos estrategias específicas:

Estrategia Antiterrorista:

Implica el desarrollo de acciones pasivas destinadas a prevenir y neutralizar los

incidentes terroristas. Establecer objetivos y procedimientos. Concientización de la población. Entrenamiento específico de personal. Operaciones psicológicas (PSYOP) empleo de los medios de comunicación para difundir actividades e intenciones del gobierno y desacreditar a los terroristas. (Dificultar el accionar terrorista incrementando sus riesgos).

Estrategia Contraterrorista:

Incluye el máximo rango de medidas ofensivas tendientes a prevenir, detener y responder integralmente, al terrorismo. Incluye el despliegue de acciones militares, si estas fueran adecuadas y necesarias.

II. 2. El terrorismo como delito.

La segunda perspectiva, la cual es adoptada sobre todo por los Estados europeos continentales,⁴⁴ sostiene que el terrorismo internacional constituye un delito que debe ser encuadrado dentro de la esfera de competencia del Derecho Internacional. Desde este punto de vista, y sobreponiéndose a las dificultades provocadas por la inexistencia de una definición universalmente aceptada, estos Estados se han adherido a las normativas que la Sociedad Internacional ha podido elaborar a través del tiempo. En este sentido, los progresos se han centrado en la construcción de un concepto normativo de terrorismo internacional; concepto que resulta fundamental pues constituye la base para la articulación de las obligaciones de los Estados en la prevención y represión de los actos y actividades terroristas. Es importante señalar aquí que estos progresos no han sido constantes ni fácilmente alcanzados y que, a pesar de sus avances, resultan aún insuficientes para hacer frente a los desafíos del terrorismo internacional.

Durante mucho tiempo el terrorismo ha preocupado a la comunidad internacional, la cual no pudo encontrar una solución acordada y consensuada para reaccionar frente a sus ataques. En otras palabras, el marco jurídico general que regularía la prevención y la represión de las acciones terroristas, no existía como tal. Esta

⁴⁴ España, Francia, Italia y Alemania.

falencia detuvo y frustró - durante un tiempo considerable - los avances que, en materia jurídica, pudieron haberse hecho en este campo. Ello se explica por varias razones: en primer término, los fracasos de la Sociedad de las Naciones en el período de entreguerras y, sobre todo, la compleja composición y coyuntura histórica de la S. I. en la etapa del conflicto Este-Oeste.

II. 2. 1. El marco jurídico dentro del Derecho Internacional para la lucha contra el terrorismo internacional. Su itinerario histórico.

La legitimidad y la eficacia del Derecho Internacional (D.I.) en la lucha contra el terrorismo internacional debe basarse, necesariamente, en la existencia de un concepto normativo que defina y tipifique el delito; este concepto normativo debe ser aceptado por la comunidad internacional de manera general pues afecta e involucra a todos sus integrantes.⁴⁵ En otras palabras, la aceptación universal de un concepto normativo es una exigencia *sine qua non* para progresar en este tema.⁴⁶ Sin embargo, y debido a las implicancias político-ideológicas del terrorismo - identificado por la mayoría de los especialistas como una nítida manifestación de la violencia política - este consenso no ha podido ser alcanzado.⁴⁷ En efecto, durante todo el siglo XX, los organismos internacionales - la Sociedad de las Naciones y ONU - realizaron ingentes esfuerzos para alcanzar algunos denominadores comunes entre las diferentes concepciones de terrorismo a fin de progresar en esta materia.⁴⁸ Sin embargo, y dadas las grandes dificultades para crear un marco normativo general, fue más efectivo llevar a cabo una serie de aproximaciones sectoriales, las cuales permitieron acordar una base jurídica, la cual se fundó en ciertos parámetros

⁴⁵ Estas son las denominadas *ratione personae* y *ratione loci* que justifican la tipificación de las acciones terroristas. En este sentido, rara vez nos encontramos con una manifestación terrorista con exclusiva incidencia en la jurisdicción interna de un Estado. Alcaide Fernández, J. Op. Cit. Pp. 53.

⁴⁶ Desde la perspectiva de algunos especialistas, política y moral son fundamentales en la regulación de las normas jurídicas y, por supuesto, en las herramientas legales producidas por el D. I. En este sentido, son imperativos nuevos desarrollos normativos los cuales deben construirse atendiendo a todas las especificidades contextuales del fenómeno terrorista y, simultáneamente, a la protección de la vida, la seguridad y la paz a nivel mundial. Dicho de otro modo, la formulación de un concepto normativo de terrorismo y el marco jurídico que se produzca a partir de su formulación deben estar en consonancia con los valores jurídicos de la comunidad internacional a fin de salvaguardar su legitimidad.

⁴⁷ Aquí se apunta, sobre todo, al "enorme universo de las actividades terroristas": variedad de actos, actores, percepciones, circunstancias, etc. Ibidem Pp. 44

⁴⁸ En este sentido, la legitimidad y la eficacia del D. I. como instrumento idóneo para la lucha contraterrorista ha obligado a los expertos a someter a esta esfera jurídica a un doble proceso de precisión: por un lado, la necesidad de determinar qué actos constituyen manifestaciones del terrorismo internacional; y por otro, establecer las condiciones del contexto en las que éstos se producen.

mínimos compartidos por la generalidad de los Estados; estructura que habría de permitirles operar en el marco de la ley.

Indudablemente, la noción de terrorismo es básicamente subjetiva pero debido a la gravedad de su impacto mundial, es indispensable determinar en ella aquellos elementos objetivos que faciliten el acuerdo y el consenso entre los miembros de la comunidad internacional, a fin de construir una respuesta legítima y eficaz.⁴⁹

*Lo cierto es que, mientras el terrorismo no sea competencia de la Corte Internacional Penal - e irónicamente hoy no lo es porque no existe una definición universalmente aceptada - son los Estados los que se encuentran en la difícil tesitura de decidir entre extraditar a los agentes inculcados o someter el asunto a sus autoridades a efectos del ejercicio de la acción penal en relación con aquellos que recurren a la violencia en dichas situaciones”.*⁵⁰

Durante la segunda mitad del siglo XIX, las acciones terroristas cobraron un importante impulso y muchas de ellas alcanzaron dimensión internacional. Sin embargo, fue el atentado de Sarajevo - en 1914 - el catalizador que condujo a la firma de un acuerdo general para buscar formas de prevenir y reprimir actos que, por su envergadura, ponían en peligro la estabilidad del S. I. en su conjunto.

En la *Conferencia de Varsovia* de 1927, y en la *III Conferencia de Bruselas* (1930), se introdujo ya el uso del término terrorismo, que definía a:

“...aquellos crímenes perpetrados contra la vida, la libertad o la integridad física de las personas o contra bienes del Estado o de particulares, para alcanzar objetivos políticos.”

En la *V Conferencia de Madrid*, 1933, se condenaron como terroristas aquellos atentados que crearan un peligro o un estado de terror para la sociedad en su conjunto.⁵¹ En 1934, el atentado en Marsella contra Alejandro I de Yugoslavia y el ministro francés de Asuntos Exteriores, Louis Barthou,⁵² fue el punto de partida para la consideración del concepto normativo del terrorismo internacional. Este se planteó en términos de delito; delito que afectaba a la comunidad internacional y que debía ser distinguido del anarquismo y del delito común. En 1935 la Sociedad de las Naciones designó un Comité encargado de redactar los textos que dieron lugar a las

⁴⁹ Huelga decir que, en este sentido, sería clave contar con una definición universalmente consensuada.

⁵⁰ Alcaide Fernández, J. Op. Cit. Pp 74

⁵¹ Clutterbuck, Richard. *Guerrilleros y Terroristas*. FCE, México, 1981. Pp. 51-57

⁵² Francia fue la que impulsó la iniciación de trabajos para elaborar un tratado multilateral que sentara las bases jurídicas para la prevención y represión del terrorismo. Alcaide Fernández, J. Op. Cit. Pp. 28

Convenciones de Ginebra de 1937 para la Prevención y Represión del Terrorismo y para la creación de una Corte Penal Internacional que se ocupara de estos casos. En este sentido, la labor de Ginebra se fundaba en la insuficiencia de las normas jurídicas tradicionales en orden a individualizar la responsabilidad penal de los terroristas, independientemente de su condición de particulares u órganos o agentes de un Estado o de otra estructura no estatal. Dadas las circunstancias, era necesario crear nuevas bases en la esfera del D. I. las cuales pudieran cumplir con dos objetivos: por un lado, tipificar los actos terroristas, y por otro, limitar la aplicación de las normas relativas a los delitos políticos para este tipo de acciones.

No obstante, la Segunda Guerra Mundial paralizó esta iniciativa a la que no podemos calificar más que como un “generoso intento”.

“Esta Convención configuró una de las primeras iniciativas para instaurar un tribunal internacional y depurar la responsabilidad penal de las personas naturales contra el Derecho de Gentes.”⁵³

Fue recién durante la segunda mitad del siglo XX - cuando el fenómeno terrorista se universalizó y se incrementó notablemente - que los teóricos volvieron a preocuparse por el problema.⁵⁴ Sin embargo durante esta etapa nuevas complicaciones surgidas en el sistema internacional habrían de dificultar esta tarea. Una de ellas es lo que Alcaide Fernández define como la heterogeneidad del sistema, la cual afectó no sólo a la elaboración del D.I., sino también a su eficacia y, por lo tanto, a su legitimidad.⁵⁵

Durante esta etapa, la tarea fundamental estuvo a cargo de la Organización de Naciones Unidas la cual, mediante su Asamblea General, emprendió diferentes esfuerzos para progresar en esta materia. No obstante, el anhelado objetivo de arribar a una definición universalmente consensuada, no se concretó. Es más,

⁵³ Ibidem Pp 29

⁵⁴ Las condiciones de heterogeneidad y las fragmentaciones políticas e ideológico-estratégicas, típicas de la Guerra Fría, fueron las causantes de una serie de tensiones y controversias entre los Estados liderados por las dos super-potencias. Ibidem. Pp 30

⁵⁵ Cada Estado, sostiene el autor, percibe al terrorismo internacional en función de su experiencia histórica, de los valores asumidos y de las prioridades en las relaciones con otros Estados. Durante la Guerra Fría existía una percepción en las democracias occidentales (sobre todo en EEUU) según la cual el terrorismo era una vía de desestabilización en manos de los países comunistas. En contraposición a esta postura, muchos Estados del III Mundo encontraron en esta vía una herramienta adecuada para optimizar los procesos de emancipación nacional. Ibidem.

durante esta etapa los especialistas mostraron una especie de escepticismo y aún de repulsa ante el problema. Los sucesivos fracasos de los intentos de la Sociedad de las Naciones y de la ONU, habían alejado las esperanzas de arribar a la formulación de un concepto general del delito del terrorismo que pudiera ser impuesto con validez universal; las razones que lo impedían eran de naturaleza política y no técnica. Sin embargo, en esta época se desarrollaron importantes conferencias internacionales, en las cuales se ratificó la tipificación del fenómeno como delito y se insistió en la necesidad de formular una definición universalmente aceptada.⁵⁶ En este sentido, tanto la identificación de las acciones terroristas como *actos criminales*⁵⁷ como la definición del terrorismo como un método o un sistema,⁵⁸ fueron fundamentales para la evolución posterior.⁵⁹

Durante los años 60 y 70 una oleada de secuestros aéreos y una serie de atentados contra la seguridad de la aviación civil internacional, propició diversas iniciativas para la suscripción de tratados internacionales destinados a prevenir y reprimir la comisión de actos terroristas. Estos fueron encuadrados en la categoría de “piratería aérea” y la de “personas internacionalmente protegidas”.⁶⁰ Concretamente, en 1972 el atentado del grupo terrorista palestino “Septiembre Negro” contra la delegación israelí en los juegos olímpicos de Munich, suscitó la reacción del entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim,

⁵⁶ Sin embargo, y a pesar de la preocupación de los teóricos y de la ingente labor de las Conferencias Internacionales para la Unificación del Derecho Penal, de la Prevención y la Represión del terrorismo, los frutos logrados fueron significativamente escasos. *Ibidem*. Pp.pp 61

⁵⁷ Identificado como acto criminal, el terrorismo implica: 1) el empleo de la violencia con medios capaces de crear un peligro común. 2) un móvil consistente en la creación de un estado de alarma social. 3) un fin último que, en general, será de tipo político. Ebile Nsefum, Joaquín. *El delito del terrorismo: su concepto*. Montecorvo, Madrid, 1985. Pp.46

⁵⁸ Esto implica que, para hablar de terrorismo es necesario que sus acciones sean ordenadas y estén relacionadas entre sí - de acuerdo a planes preestablecidos - de manera que contribuyan al logro de un determinado objeto. Laqueur, W. *Op. Cit.* Pp.128

⁵⁹ Es necesario que la sucesión de actos ejecutados tenga capacidad aterrizadora. *Ibidem* Pp. 129. En esa época, Patrick Juillard, identificó al terrorismo como un acto de violencia que engendra terror o intimidación en la población de un Estado, que amenaza la vida, la integridad física, la salud psíquica o moral y la libertad de las víctimas eventuales consideradas colectivamente. Por su parte, Eric David afirmaba que el terrorismo es todo acto de violencia armada que, cometido con un objetivo político, social, filosófico, ideológico o religioso, viola las prescripciones del derecho humanitario pues opera a través de medios crueles y bárbaros, atacando objetivos sin interés militar”. Ebile Nsefum, J. *Op. Cit.* Pp. 47

⁶⁰ Convenio sobre infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves. Tokio, 14 de septiembre de 1963. Entró en vigor en diciembre de 1969. A la fecha ha sido suscripto por 172 Estados.. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. La Haya, 16 de diciembre de 1970. Entró en vigor en octubre de 1971. A la fecha ha sido suscripto por 174 Estados. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil internacional. Montreal 23 de septiembre de 1971. Entró en vigor en enero de 1973. A la fecha ha sido suscripto por 175 Estados. Etc. Fuente: www.un.org/News/dh/latest/intreaterror/htm. Tomado por: R. Calduch. Conferencia Universidad de Castilla-La Mancha. 2001.

quien propuso la elaboración de un estudio destinado a avanzar en este tema. A pesar de la oposición de algunos Estados-Miembro, en septiembre del 72 se aprobó el denominado "Proyecto de 16 Estados". El 18 de diciembre de ese año la Resolución 3034 (XXVII) estableció claramente la urgencia de proporcionar *"medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes..."* Esta Resolución reinstaló el debate en el seno de la Asamblea General. De conformidad con la decisión adoptada en la sesión 1314, se puntualizó que:

*"La naturaleza del terrorismo internacional hace indispensable la identificación de sus elementos para delimitar su concepto. Entre ellos cabe citar: carácter de los actos, móviles, autores y víctimas."*⁶¹

Esta declaración renovó el disenso y la polémica entre los Estados-Miembro. Mientras los países desarrollados defendieron la idea de que los eventos del terrorismo internacional respondían fundamentalmente a móviles políticos y prevaleció la idea de que el fin no justifica los medios,⁶² los Estados del Tercer Mundo insistieron en distinguir dos manifestaciones: el terrorismo internacional criminal no relacionado con la lucha de los pueblos, y el terrorismo llevado a cabo para desintegrar las fuerzas del colonialismo y del imperialismo.⁶³ El acuerdo no fue alcanzado pero permitió la creación de un Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional ("Comité de los 35") cuya labor puso al descubierto que el consenso internacional sólo se obtendría a partir de la progresiva reducción de los antagonismos políticos e ideológicos de los Estados.

Finalmente, a comienzos de la década del 80, los organismos especializados de la ONU llevaron a cabo sucesivos debates en el seno de la Asamblea General. Dichas reuniones permitieron alcanzar el acuerdo de los Estados en torno a la configuración

⁶¹ Ibidem Pp 67. En este sentido, es fundamental considerar también los esfuerzos que se han producido en el seno de distintas organizaciones y foros regionales e inter-regionales para la lucha contraterrorista. Las más significativas corresponden a: OEA, Consejo de Europa, Unión Europea, OSCE, Liga de Estados Arabes, Cumbre Iberoamericana de Naciones, etc. Etc. Ibidem Pp. 37.

⁶² *"Ninguna causa, por justa que sea, ni ningún objetivo, por meritorio que sea, puede justificar al terrorista que causa la muerte de personas inocentes, dice la declaración de los países occidentales.* Alcaide Fernández, J. Op. Cit. Pp. 67

⁶³ Ibidem. Pp. 68

jurídica de un concepto normativo y articular medidas concretas para eliminar el terrorismo internacional.⁶⁴

A partir de 1976 la Asamblea General incluye - al menos de manera bianual - el tratamiento del tema en el programa de su período de sesiones, habiendo adoptado, hasta hoy, más de 15 resoluciones.

En la actualidad, y más allá del debate de su legitimidad, para la comunidad internacional está muy claro que el terrorismo es injustificable y pocos son los Estados que no condenan explícitamente sus actividades, no sólo por sus secuelas físicas y psicológicas, sino sobre todo por los riesgos que sus prácticas representan para la paz y la seguridad de la comunidad internacional.⁶⁵ Sin embargo, esta condena no es suficiente.

Por otra parte, y a partir de la constatación del incremento en el estrechamiento de los vínculos entre los grupos terroristas y algunos Estados, se ha generado la urgente necesidad de fijar las competencias y responsabilidades de los Estados frente al accionar terrorista; un campo en el cual los avances no son demasiado significativos.⁶⁶

La esencia del terrorismo es política y en este sentido, uno de los obstáculos primordiales para progresar en materia jurídica es superar los principios de no extradición por delitos políticos; en tanto y en cuanto el terrorismo sea considerado por los Estados como un delito político no se podrán agilizar los procedimientos represivos de sus actos. Esta cuestión conduce irremisiblemente a otro debate, es decir la especificación de la esfera jurídica en la cual debe situarse al terrorismo: la del delito común o la del delito político.

⁶⁴ Ibidem. Pp 27 En este sentido, los tratados internacionales tienen por objetivo evitar la impunidad de los terroristas individualmente considerados; es decir instaurar la responsabilidad penal de las personas imputadas. Ibidem. Pp. 55

⁶⁵ Anexo de la Resolución N. 49/60 "Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional". Ibidem. Pp. 44

⁶⁶ Ibidem pp. 55

II. 2. 2. La posición europea en la actualidad.

Actualmente, la tendencia europea parece ser la de “despolitizar” los actos terroristas; posición que ya fue planteada explícitamente por la Resolución N° 49/60 de la Asamblea General y que sostiene:

“...los actos criminales que tienen la intención de o están planeados expresamente para provocar un estado de terror en el público en general o en un grupo de personas en particular, son injustificables bajo cualquier circunstancia, cualesquiera sean las consideraciones de naturaleza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa o de cualquier otra índole que puedan ser invocadas para justificarlos.”⁶⁷

El nuevo clima de las RRII tras el fin de la Guerra Fría plantea un panorama verdaderamente incierto en el cual los atentados del 11 de septiembre marcan, posiblemente, un punto de inflexión significativo. Hoy más que nunca tal vez pueda progresarse en la definición de un marco jurídico general para la lucha contraterrorista a nivel internacional.

En el nivel interno de los Estados, la culpabilidad del terrorismo fue evolucionando del ámbito del delito político al de la delincuencia común, especialmente tipificada, lo cual ha permitido que se liberen las trabas que el juzgamiento de los delitos políticos imponían sobre este tipo de acciones. En la actualidad, cada vez son más los Estados que sitúan al terrorismo como un delito en el cual las cuestiones ideológicas - claves para la justificación del delito político - no constituyen elementos atenuantes para el crimen que las provoca. Y en cuanto a la persecución penal contra los delitos de terrorismo, se guía por tres principios básicos que los Estados signatarios de las convenciones internacionales deben respetar: a) El de extradición al país miembro del convenio que lo solicita por parte del Estado que detiene a los presuntos terroristas. b) El principio “*aut dedere aut judicare*” es decir aquel principio por el cual se establece que el país que los detiene no quiere extraditarlos, tiene entonces la obligación de juzgarlos. c) El principio “*aut dedere aut punire*”, según el cual el país parte de un Convenio Internacional que tipifica ciertos delitos de terrorismo, debe incluir dicho delito en su legislación penal para que el terrorista que sea detenido pueda ser juzgado y condenado en ese país si este renuncia a extraditarlo.

⁶⁷ En el mismo sentido las resoluciones: 50/53; 51/210; 52/165; 53/108. Ibidem. Pp. 61

La mayor o menor eficacia en la lucha contraterrorista internacional depende de varios factores, de los cuales los más importantes son: por un lado, la ya aludida carencia de criterios, conceptos y definiciones únicos y universales para la definición del terrorismo, lo cual posibilita que cada país establezca, de manera unilateral sus criterios jurídicos penales y, por lo tanto, no exista eficacia en el sistema de extradición.⁶⁸ En segundo lugar - y aunque este objetivo a nivel internacional está muy lejos de alcanzarse - la colaboración policial entre los países a fin de viabilizar la persecución y detención de los terroristas.⁶⁹

A modo de conclusión:

Parece importante plantear aquí algunas reflexiones finales que favorezcan el debate y que posibiliten arribar a la formulación de algunos criterios objetivos sobre este tema. Para ello, y teniendo en cuenta la formulación de nuestras hipótesis iniciales, realizaremos algunas precisiones fundamentales.

- 1) Los hechos han demostrado que el terrorismo internacional ha fortalecido sus capacidades logísticas, metodológicas y operativas.
- 2) En ciertos casos - y favoreciendo el cumplimiento de uno de los objetivos de los grupos terroristas - el impacto de sus acciones ha desencadenado respuestas desproporcionadas que han incrementado las polémicas y los enfrentamientos políticos e ideológicos.
- 3) La envergadura que ha adquirido el terrorismo internacional lo ubica como una de las amenazas reales más significativas para la seguridad del Sistema Internacional.
- 4) Mientras no se avance en la obtención de un consenso general, las respuestas contraterroristas carecerán de la legitimidad suficiente y necesaria para imponerse,

⁶⁸ En este sentido, ha sido fundamental para Europa la aprobación de una orden europea de detención y entrega inmediata por parte de las autoridades de un país de la UE a petición de las autoridades judiciales de otro país de la UE es decisiva ya que evita el largo, complicado y casi siempre poco eficaz procedimiento de la extradición.

⁶⁹ En este sentido, la UE ha realizado progresos sustantivos mediante la realización de tres acciones concretas: la creación de Europol, un sistema centralizado e informatizado de información policial para todos los países de la Unión; la creación de grupos policiales mixtos, lo cual agiliza las tareas de búsqueda y detención de los delincuentes terroristas extendiendo la competencia policial del grupo mixto a varios países y, por último un procedimiento denominado "persecución en caliente" que consiste en la autorización que los países de la UE han dado a sus sistema policiales para que persigan en sus respectivos territorios al delincuente que ha sido ya individualizado. Este procedimiento no autoriza a la policía de un país a detener a un delincuente en el territorio de otro Estado pero le permite seguirlo hasta que la policía local realice la detención. Rafael Caldach Cervera. Entrevista personal. Septiembre de 2002.

por su propio peso, en la Sociedad Internacional. Mientras la comunidad internacional no decida y actúe, los terroristas mantendrán la ventaja que les otorgan las divisiones y desavenencias entre sus adversarios, es decir, entre sus víctimas.

5) Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 han modificado la percepción que el mundo tenía acerca del problema terrorista; simultáneamente han contribuido - si cabe el término - a concienciar a la Sociedad Internacional de su verdadera magnitud y gravedad.

6) Es probable que este hecho - como el atentado de Sarajevo o el asesinato de la delegación judía en los juegos olímpicos de Munich - acelere la formulación de políticas concretas y de normas jurídicas específicas y legítimas para acelerar la lucha integral contra el terrorismo internacional.

En definitiva, y coincidiendo con la opinión de los expertos, el terrorismo internacional y sus derivaciones, constituyen un problema cuya vigencia y peligrosidad compromete las posibilidades del S. I. para resguardarse y autoprotegerse. Es hora de que, desde los diferentes ámbitos y espacios de estudio y de acción se le asigne la importancia que merece y se articulen los esfuerzos para tomar decisiones definitivas que reduzcan su capacidad destructiva. La Argentina no ha quedado exenta de sus efectos y los espacios académicos deben también poder proporcionar respuestas sobre este problema. Coincidiendo con L. Durell:

*“Todos creemos saber lo que es el terrorismo, sin embargo, esto es sólo una ilusión. El terrorismo se esconde en un espacio opaco e inaccesible de nuestra estructura social, la cual muchas veces, ha impedido sustituir la ignorancia por el conocimiento crítico. En realidad, y tal vez, en lo profundo de nosotros mismos, no queremos conocerlo, nos atemoriza llegar a entenderlo y nos preocupa tener que hacernos cargo de él. No obstante, no podemos rehuirle pues, en este aislado y pequeño planeta, productor de seres inteligentes, el terrorismo se está enseñoreando de la humanidad, rompiendo, día a día, la tenue cadena de confianza sobre la cual se basan todas las relaciones humanas. ¿Vamos a dejarlo hacer, o, de una vez por todas, vamos a pensar seriamente en él?”*⁷⁰

⁷⁰ (L. Durell, citado por Rapoport. Pp 5)