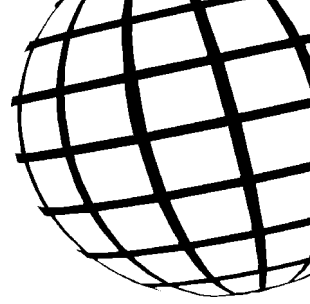


# El terrorismo como amenaza transnacional y la seguridad colectiva

 Juan Alberto Rial



## Introducción

Un punto de referencia fundamental, para el análisis de cualquiera de las nuevas amenazas transnacionales (terrorismo, mafias, narcotráfico, etc.) es 1989: la caída del muro de Berlín, presagio para muchos de una nueva era de seguridad y cooperación en el mundo. Con la supuesta finalización de la confrontación Este-Oeste, se generalizó una ola de esperanza y todos estaban a la espera de un nuevo orden mundial. A pesar de que ha pasado bastante tiempo desde entonces, es arduo sacar conclusiones con respecto a una etapa que difícilmente pueda considerarse acabada, pero, aparentemente, lo que vino fue un nuevo desorden mundial, una situación en la cual ese nuevo orden esperado se esfumó; un número impresionante de crisis y problemas surgidos y en gestación aquejan al mundo desde entonces: conflictos, desórdenes, disputas violentas... Todo ello está exigiendo la atención del mundo.

Surgieron nuevas y antiguas fuentes de crisis y tensiones, como el recrudescimiento del etnonacionalismo, la expansión del fenómeno del fundamentalismo religioso –generador del binomio terrorismo-represión–, la aceleración de la carrera armamentista (en el caso de la potencia hegemónica, EE.UU., este año cuenta con el presupuesto en defensa más alto de los últimos 20 años y superior a la suma de los diez presupuestos que le siguen: 366.000 millones de dólares)–incluido el intento por parte de algunos países

de acceder a armas no convencionales de destrucción masiva, lo que algunos han conseguido (existen indicios de que ello ya ha tenido lugar en Israel, Corea del Norte e Irán. No se han presentado, a esta fecha, pruebas concluyentes con respecto a Irak, a pesar de que dicha premisa fue el eje central de la operación que llevó conjuntamente a EE.UU. y Gran Bretaña a posar su planta en Bagdad recientemente);–, el estallido y el posterior desmembramiento de los Balcanes de un conflicto político, étnico y religioso... Es claro que el optimismo de por aquél entonces era excesivo.

La sociedad internacional contempla atónita, en un sistema aparentemente unilateral, el incremento de la inestabilidad, y la heterogeneidad geopolítica como característica principal.



La sociedad internacional contempla atónita, en un sistema aparentemente unilateral, el incremento de la inestabilidad, y la heterogeneidad geopolítica como característica principal.

Aparentemente, y rescatando el concepto fundamental de Huntington, el antiguo orden de la Guerra Fría cedió su lugar a una plétora de conflictos

La pobreza, el paro y la frustración de las generaciones jóvenes constituye la más grave amenaza pendiente. Lo más probable es que el nivel de vida de la mayoría de los países del sur siga disminuyendo o, si no disminuye, que la brecha entre el norte y el sur aumente



étnicos, religiosos y nacionales.

Casi todos los datos conducen hoy a la delineación de un escenario pesimista en los primeros pasos del siglo XXI. ¿Cuáles son las perspectivas para la creación de un sistema de seguridad colectiva que aleje el espectro de los conflictos bélicos causados por las nuevas amenazas, surgidas de la "caja de Pandora" tras la finalización de la Guerra Fría? Ese es el interrogante que actúa como disparador de esta ponencia.

El estado de las economías, la falta de democracia, las tensiones sociales y la crisis demográfica constituirán, desgraciadamente, los factores desestabilizadores más importantes durante mucho tiempo. La pobreza, el paro y la frustración de las generaciones jóvenes constituye la más grave amenaza pendiente. Lo más probable es que el nivel de vida de la mayoría de los países del sur siga disminuyendo o, si no disminuye, que la brecha entre el norte y el sur aumente. Y esto, seguramente, incrementará las tensiones políticas, constituyendo un caldo de cultivo para la violencia y el terrorismo vinculados al fundamentalismo. Mientras las masas desposeídas de las sociedades de estos países sigan viéndose excluidas de los beneficios del desarrollo económico, puede esperarse, no sólo su rechazo hacia los valo-

res culturales occidentales, sino también acciones violentas e incluso apelaciones al terrorismo. Esto puede crear un círculo vicioso: los gobiernos se verán obligados a dar prioridad a las cuestiones de seguridad en detrimento de la implementación de programas de desarrollo económico. Por ello, no se trata tanto de obtener una victoria, entre comillas, en la lucha contra los fundamentalistas radicales de estos países, sino de reconocer la necesidad de enfrentar con el necesario empeño las causas que constituyen el caldo de cultivo del extremismo. Ello, que constituye la solución definitiva de las causas de desestabilización, no puede ser tratado en esta ponencia, por no ser el eje central de discusión, a pesar de su cardinal importancia.

Uno de los temas más serios es el de la amenaza del terrorismo. Poco se ha avanzado en los esfuerzos de la comunidad internacional para que países que patrocinan el terrorismo dejen de hacerlo. Es claro también que se generaliza la acusación sin demasiado fundamento, por parte de los países víctima de terrorismo, de que terceros estados fomentan o toleran en terrorismo. Es palpable que estamos en presencia de un recrudecimiento del terrorismo en los primeros años del siglo XXI, el cuál podría incluso asumir formas aun más destructivas que las conocidas hasta ahora (a pesar de nuestras experiencias en los atentados del 11 de setiembre, de la Isla de Bali, y el más cercano a nosotros, el llevado a cabo contra la sede de la AMIA). La amenaza del uso de armas biológicas, químicas e incluso nucleares es cada vez más real. Estas formas de superterrorismo son plausibles (recordemos que el 20 de marzo de 1995 una secta japonesa dispersó gas venenoso en el metro de Tokio matando a doce personas, y esto podría suceder en cualquier parte del mundo, más allá de los casos puntuales de ántrax a

través de correo en EE.UU., post 11 de setiembre).

El terrorismo no convencional es lo que más preocupa hoy a los expertos. La posibilidad de que artefactos nucleares caigan en manos de regímenes totalitarios, fundamentalistas no es una fantasía. Ello ha sido el pivote en el cual George Bush Jr. ha basado su nueva doctrina de "Defensa preventiva unilateralmente determinada" y uno de los criterios definitivos de elección para la composición del "eje del mal".

Fundamentalismo y armas de destrucción masiva constituyen una ecuación ominosa, sobre todo ante la imprevisible lógica de los terroristas.

**E**l terrorismo no convencional es lo que más preocupa hoy a los expertos. La posibilidad de que artefactos nucleares caigan en manos de regímenes totalitarios, fundamentalistas no es una fantasía.



Sin embargo, es claro que no cabe utilizar las clásicas categorías de armas convencionales y no convencionales para tomar en cuenta la amenaza terrorista. Aunque reiterativo, el ejemplo del 11 de setiembre nos deja como lección la suma peligrosidad de las "armas impropias" en manos de grupos terroristas.

Estos grupos se han convertido, por decirlo de algún modo, en el centro de discusión de los grandes conferencias internacionales del siglo XXI, en cuyos ámbitos, la dialéctica Norte-Sur se ve manifestada a través de la oferta y contraoferta de seguridad-cooperación para el desarrollo, respectivamente.

El problema tiene una entidad real,

tangible... y requiere respuestas del mismo orden, por lo cual es hora de que la comunidad internacional abandone la dialéctica, y se actúe a través de hechos concretos al respecto. Estos hechos concretos deberán plasmarse en plexos normativos adecuados, en el capítulo referente a la seguridad colectiva, a fin de dar respuestas comunes a un problema que sólo puede ser solucionado con un accionar común.

## I.- Concepto de seguridad colectiva

I.1.- El concepto elemental de seguridad colectiva se fundamenta en la idea primaria de la indivisibilidad de la seguridad, conforme a lo cual, la inseguridad de cualquiera de los miembros de una comunidad resulta en la inseguridad de todo el conjunto societario. De acuerdo con ello, cualquier ataque a cualquiera de los miembros en cuestión es, conceptualmente, un ataque a la colectividad, por lo que es la comunidad o la sociedad (conforme a la teoría que abracemos) y no sólo el integrante que ha sufrido la agresión, la que debe reaccionar frente al agresor. Sintetizando, un sistema de seguridad colectivo se basa en la condición conforme a la cual los integrantes del mismo renuncian al uso individual de la fuerza en casos de peligro y, a cambio, consiguen el resguardo de que la amenaza o el uso de la fuerza que pudiesen llegar a sufrir será respondido por la comunidad o sociedad en su conjunto.

Podría aseverarse que la seguridad colectiva ha sido un objetivo constante de la humanidad, pero su consecución sufre por los caracteres propios de la sociedad o comunidad internacional y del sistema normativo que la regula: estructura descentralizada de poder, concepciones heterogéneas y la percepción de los intereses individuales como contrapuestos. Un siste-

ma de seguridad colectivo acabado y completo requiere, por ello, de la armonización de intereses, la homogeneización de concepciones y la centralización del poder.

Históricamente, todo intento de concebir un sistema de seguridad colectivo ha pasado, primordialmente, por la centralización del poder, en desmedro de sus elementos independientes. La conveniente centralización en la diversidad fue obtenida a través de sistemas imperiales o hegemónicos

**E**l concepto elemental de seguridad colectiva se fundamenta en la idea primaria de la indivisibilidad de la seguridad, conforme a lo cual, la inseguridad de cualquiera de los miembros de una comunidad resulta en la inseguridad de todo el conjunto



en los cuales, uno de los miembros de la sociedad se veía revestido por la coyuntura del suficiente poder para imponer sus concepciones o intereses unilaterales como centrales y exigibles al conjunto. Así, lo individual se generalizaba, y lo que era particular del imperio o hegemon, pasaba a ser social y grupal. Naturalmente, estos eran intentos que desconocían, quizá por anacrónicos o por falta de concordancia con ese interés particular, principios del derecho internacional contemporáneo como el de la igualdad soberana, que trae como consecuencia que en una sociedad o comunidad de estados soberanos e independientes, no es viable más centralización que aquella que es voluntariamente consentida por los estados. Concorde con este razonamiento, tene-

mos que indagar en el siglo XIX para hallar los primeros atisbos de sistemas de seguridad colectiva, cuando se establecen algunos mecanismos que concentran voluntades estatales ante lo que precisan amenazas comunes. A esta concepción responden la política del Concierto Europeo y la Doctrina Monroe, aunque se caracterizan ambos sistemas (contemporáneos) por la aplicación parcial en el ámbito regional (los continentes europeo y americano respectivamente).

Muy sucintamente, y al único efecto de dar alguna noticia con respecto a ellos, vamos a explayarnos en relación a ambos:

Finalizada las guerras napoleónicas, con la derrota del corso en Waterloo, se firma al 26 de setiembre de 1815 el Tratado de París, que asienta los mecanismos de su futura actuación militar a través de la constitución de la Cuádruple Alianza el 20 de noviembre del mismo año (Quíntuple en 1818, cuando se admite en sus filas a Francia, en el Congreso de Aquisgrán). Allí, básicamente, se establecieron como objetivos el velar por el orden europeo, conservar el statu quo territorial y la cristalización del principio de que la paz internacional se hallaba supe-ditada a la forma en la cual estaban gobernados los pueblos (principio legitimista e integrista), en clara reacción a las dificultades que se habían presentado para las monarquías por los cambios revolucionarios en las sociedades nacionales, fundamentalmente luego de la revolución francesa, que tuvo su faceta militar en las brillantes campañas napoleónicas.

El basamento político de dicho sistema estaba dado por la diferenciación entre potencias europeas con intereses generales y potencias europeas con intereses particulares, ambas categorías con funciones diferenciadas: las primeras se encontraban llamadas a la regulación del sistema

europeo, sacrificando a las segundas, a fin de afianzar la estabilidad y seguridad en el continente.

Entre uno de los objetivos secundarios de la Cuádruple Alianza (luego devenida en Quíntuple) encontramos establecida la política europea destinada a la recuperación de las colonias en América que se independizaron, aprovechando el vacío de poder producido por la ocupación de gran parte del territorio del Viejo Continente por las fuerzas revolucionarias francesas. Este tópico en particular fue vivido, por la potencia regional americana en pleno ascenso, los Estados Unidos de América, como una clara amenaza a sus intereses.

La respuesta a ello está dada por la Doctrina Monroe, formulada por el presidente de los EE.UU. en su mensaje anual a la Asamblea Legislativa, el 2 de diciembre de 1823, en el cual aseveraba: "... consideraremos cualquier intento por parte de Europa de extender sus sistema a cualquier por-

**T**enemos que indagar en el siglo XIX para hallar los primeros atisbos de sistemas de seguridad colectiva, cuando se establecen algunos mecanismos que concentran voluntades estatales ante lo que identifican como amenazas comunes



ción de este hemisferio como un peligro a nuestra paz y seguridad..." Dada la lógica inicial de esta declaración, el principio de seguridad funcionó, primigeniamente, de manera unilateral. La aplicación práctica respondía al siguiente razonamiento: la seguridad de los Estados Unidos se evaluaba aunada a la seguridad del hemisferio

occidental, de modo tal que cualquier atentado a ella otorgaría el derecho de la legítima defensa a los Estados Unidos, derecho que se usaría de acuerdo a la valoración y decisión unilateral de los Estados Unidos. Así fue todo el siglo XIX y parte del XX, hasta que en 1938, como consecuencia de la Declaración de Lima, el sistema de seguridad colectiva del continente abandona su lógica de política unilateral de los EE.UU. para encarar un proceso de multilateralización (naturalmente, concordantes con las concepciones de los EE.UU.), llegando a instancias tales como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (T.I.A.R.), firmado el 2 de setiembre de 1947 en Río de Janeiro. Podemos citar como anecdótico el hecho de que la misma Doctrina Monroe transitó un sendero paralelo de evolución en el ámbito del Derecho Internacional Americano hasta originar el Principio de No Intervención, consagrado en los arts. 15 a 18 de la primera redacción de la Carta de la O.E.A., y hallar su consagración universal a través de la resolución 2131/XX de la Asamblea General de la O.N.U. y la resolución 2625/XXV del mismo órgano.

La primera tentativa universal de un sistema de seguridad colectiva, la vemos en la ya extinta Sociedad de las Naciones, que no se aventuró a prohibir el uso de la fuerza en general, sino que procedió a una disgregación de la guerra como recurso legal e ilegal, conforme a lo normado en sus propias cláusulas. Así, naturalmente, existían guerras legales, y tampoco se hallaban vedados recursos a la fuerza que formalmente no eran considerados como "guerra".

Lo esencial en la materia se hallaba en el artículo 16, que contaba con el defecto congénito de establecer un mecanismo harto automático (el razonamiento era que ello aceleraba la respuesta al agresor) y descentralizado

(cada estado hacía uso de las medidas apropiadas para rechazar la agresión, sin la necesidad del concurso de decisiones adoptadas por los órganos de la Sociedad de las Naciones). Aparece cristalina, entonces, la ausencia de elementos, aunque no de la teleología, de una real seguridad colectiva.-

Todo ello fue superado, al menos en lo normativo, por lo estatuido en la Carta de las Naciones Unidas, a través de la centralización de la decisión que habrá de poner en movimiento la seguridad colectiva. Pensemos que, a tal efecto, incluso la legítima defensa, tanto la individual como la colectiva, es una medida provisional, hasta tanto la O.N.U. adopte las medidas que considere pertinentes. El mecanismo de la Carta de San Francisco viene condicionada, entonces, a la capacidad del Consejo de Seguridad en asumir y ejecutar las responsabilidades que le confía el art. 24 de dicho plexo normativo.

La Carta se firmó el 26 de junio de 1945, y se ratificó, de acuerdo a los establecido en sus disposiciones, el 24 de octubre del mismo año. Nació en la lógica de conflictos interestatales, y con el objetivo primordial de evitar una tercera conflagración mundial. En base a dicha lógica, el sistema de seguridad colectiva solo contempla acciones ante la agresión de un miembro de la organización por parte de otro estado. Esa es la lógica desarrollada en el Capítulo VII de la Carta, y la que fundamenta la Definición de Agresión, normada en la resolución 3314/XXIX de la Asamblea General de la ONU.

Paralelamente, con los primeros pasos de las Naciones Unidas, y fundamentadas jurídicamente en el art. 52 de la Carta, nacían diversos acuerdos u organismos regionales, que establecían mecanismos de seguridad colectiva regionales.

Sin embargo, la caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética,

La seguridad de los Estados Unidos se evaluaba aunada a la seguridad del hemisferio occidental, de modo tal que cualquier atentado a ella otorgaría el derecho de la legítima defensa a los Estados Unidos, derecho que se usaría de acuerdo su propia valoración y decisión unilateral



puso en descubierto amenazas que pasaron a adquirir la característica de globalidad, con una capacidad de destrucción inusual, y una presencia difusa en lo geográfico. Así, la mafia, la guerrilla, el terrorismo y el narcotráfico se transnacionalizaron y asumieron una entidad inusitada.

Las previsiones sobre las cuales se construyó la ONU se han modificado radicalmente. Hoy, la conflictividad interestatal no ha dejado de existir, pero no es la única que se cierne sobre la comunidad internacional. Existen canales apropiados para el tratamiento de algunas de dichas amenazas, pero estos canales tienen que ser modificados y readaptados. Tal es el caso del terrorismo, que puede ser abordado desde la óptica de la seguridad colectiva ya descrita en sus lineamientos fundamentales "ut supra".

Ahora queda por analizar la noción y las características principales del terrorismo internacional como nuevo actor de las relaciones internacionales.

## II.- Terrorismo: concepto y características

II.1.- De acuerdo a la definición dada por Fernando Reinares en su libro, Terrorismo y Antiterrorismo, podemos conceptualizar al terrorismo como " ... una

acción de violencia que genera efectos psíquicos desproporcionados respecto a sus consecuencias materiales..."<sup>1</sup>.

Naturalmente, este tipo de acciones son llevadas a cabo por organizaciones terroristas, organizaciones que pueden ser definidas como "... una clase peculiar de organización política caracterizada por su naturaleza clandestina y tamaño relativamente reducido, que trata de afectar la distribución de poder en una sociedad dada mediante un repertorio de acción colectiva en el que ocupa un lugar predominante la práctica de esa forma de violencia que cabe conceptualizar como terrorismo..."<sup>2</sup>. Aunque su definición fue pensada para aquellas organizaciones que actúan en la esfera doméstica de un estado, su noción es perfectamente aplicable al terrorismo internacional, en tanto y en cuanto tomemos en cuenta que la sociedad a la cual se refiere no es otra que la sociedad internacional, y sin dudas, el objetivo central buscado es el de la modificación de la distribución del poder en esa sociedad en cuestión, en un momento determinado.

III.2.- Las diversas categorías que suelen reconocerse en las organizaciones terroristas, puede tener como criterio rector, en primer lugar, las motivaciones políticas en las cuales fundamentan sus actividades las mismas. Así, "... cabe diferenciar... entre el terrorismo practicado con la intención de alterar sustancialmente una determinada distribución del poder y el que, por el contrario, se lleva a cabo más bien con la intención de preservar el orden político establecido. El primer supuesto corresponde al terrorismo insurgente y el segundo a su variedad vigilante. Si, al mismo tiempo, se presta atención al lugar que ocupan las acciones terroristas en el marco del repertorio de actividades propio de los actores sociales que hacen uso de ellas, ya se trate de civiles

desafectos o de funcionarios estatales, cabe de igual manera distinguir entre aquellos supuestos en los que dichas acciones constituyen un método auxiliar o forman parte de un combinado de actividades notablemente más amplio y otros en los que vienen utilizadas de manera preferente o tendencialmente exclusiva."

"... En unas ocasiones se trata, por tanto, del terrorismo como recurso táctico, mientras que en los segundos casos, indican un uso estratégico del mismo..."<sup>3</sup>

"... En otro orden de cosas, es posible distinguir a las organizaciones políticas clandestinas contemporáneas que practican estratégicamente el terrorismo, ya sea insurgente o vigilante, de acuerdo con una tipología aplicada a distintas formas de violencia colectiva, según la situación en que se encuentren, en cada momento, los objetivos que persiguen. Así, su movilización resulta proactiva cuando introduce en la arena política nuevas

**P**odemos conceptualizar al terrorismo como "... una acción de violencia que genera efectos psíquicos desproporcionados respecto a sus consecuencias materiales..."



demandas o trata de hacer avanzar otras hasta entonces subordinadas; reactiva, por el contrario, si obedece al deseo de mantener posiciones ven-

1 Fernando Reinares, "Terrorismo y antiterrorismo", Editorial Plazos Estado y Sociedad, primera edición, 1998, pág. 15.

2 Fernando Reinares, obra citada, pág. 31.

3 Fernando Reinares, obra citada, págs. 19/20.

Las previsiones sobre las cuales se construyó la ONU se han modificado radicalmente. Hoy, la conflictividad interestatal no ha dejado de existir, pero no es la única que se cierne sobre la comunidad internacional



tajasas o de influencia disfrutadas por algún segmento social o a la defensa de intereses bien acomodados en una determinada politeya. Las organizaciones terroristas contemporáneas cuya movilización puede ser catalogada como insurgente y proactiva suelen corresponder a grupos radicalizados inspirados en ideologías de extrema izquierda o ambiciones nacionalistas secesionista, de manera que su violencia tiende a dirigirse, en mayor medida, contra instituciones oficiales o agentes estatales. Entre ellas se encuentran, de hecho, gran parte de las más relevantes a lo largo del último cuarto de siglo (en referencia al siglo XX. N. Del A.)..."<sup>4</sup>

II.3.- ¿Cuáles son las condiciones en las cuáles surge el terrorismo? "... Para explicar adecuadamente la aparición de grupos terroristas en la contienda por el poder es preciso referirse a oleadas de protesta social o actividades de oposición política antecedentes a la eventual adopción de un repertorio de violencia por parte de alguno de los actores colectivos implicados, pues cabe identificar en la evolución de dichas movilizaciones previas los factores precipitantes que, dadas las circunstancias estructurales anteriormente aludidas, incrementan

muy significativamente la verosimilitud de que se produzca el terrorismo. Empero, esa relación puede interpretarse como evidencia de continuidad o, por el contrario, de desconexión entre formas pacíficas de acción colectiva y expresiones de violencia política... El terrorismo es considerado como extensión directa pero con frecuencia imprevista de determinados movimientos no violentos precedentes, si bien a través de facciones progresivamente radicalizadas. Para algún tratadista, sin embargo, la violencia terrorista supone siempre una ruptura respecto a cualquier movimiento social previo..."<sup>5</sup>

### III. El terrorismo como amenaza transnacional.

III. 1.- "En nuestros días, el terrorismo no sólo emerge y se desarrolla dentro de determinados confines estatales. Es un fenómeno que atraviesa fronteras. Incluso, algunos gobiernos lo utilizan como instrumento de política exterior. También se da la otra carta de la moneda: estados desarrollados, deseosos de intervenir en otros estados más débiles, por cuestiones de política interna o externa, alegan que los mismos se hallan vinculados o sostienen a grupos terroristas, a fin de darle visos de legitimidad a su intervención. De aquí que las medidas adoptadas en el ámbito de la seguridad interior para responder a dicha violencia, cualesquiera que sean sus manifestaciones, resultan claramente insuficientes en ausencia de arreglos internacionales efectivos. Arreglos bilaterales o multilaterales en la lucha contra el terrorismo que no son fáciles de lograr, aunque exista un marco formalizado especialmente prometedor, como el establecido por los países inmersos en el proceso de integración europea. En cualquier caso, las medidas gubernamentales antite-

•••••  
4 Fernando Reinares, obra citada, págs. 32/33.

•••••  
5 Fernando Reinares, obra citada, págs. 74 y 75.



roristas y la cooperación supraestatal en este campo han de acomodarse a un desafío que cambia.

Desde el final de los años ochenta, el terrorismo ha consolidado ciertas tendencias que venía registrando con anterioridad. Pero también se evidencia(n)... algunas modificaciones muy significativas en su naturaleza."

... Debido principalmente a las respuestas estatales y sociales que afrontan en el espacio geográfico donde pretenden localizar sus ámbitos operativos, los grupos terroristas insurgentes pueden movilizar recursos humanos y materiales en países ajenos al de su población de referencia. Bien sea para posibilitar la realización de atentados en el seno del territorio sobre el cual tienen jurisdicción las autoridades a las que dirigen en última instancia sus reivindicaciones, bien para actuar en los confines de las politeyas estatales foráneas contra intereses de los adversarios o blancos significativos que permitan publicitar ciertas demandas (el caso de las Torres Gemelas y del Pentágono en setiembre del año 2001 es un ejemplo emblemático de ello, como centros representativos del poder financiero y del estratégico militar de los EE.UU., respectivamente. Ello, sin olvidar lo factible de un atentado, por aquél entonces, contra la casa Blanca, imagen del poder político del mismo país. N. del A.). Uno y otro supuesto denotan una transnacionalización del terrorismo. En ambos casos, la pauta por la que se difunde el fenómeno a través de las fronteras consiste en la reubicación, total o parcial, breve o prolongada, de los activistas implicados. Tanto la complejidad del sistema mundial como el proceso de globalización en curso permiten que dicha forma de violencia, en su configuración contemporánea, adquiera esta nueva dimensión. A ello coadyuvan, en particular, los constantes desarrollos tecno-

lógicos aplicados al transporte de mercancías y personas, los medios de comunicación masiva y la propia sofisticación del armamento al alcance de las organizaciones terroristas."<sup>6</sup>

El pequeño aporte que se pretende realizar a través de esta ponencia, apunta al tratamiento del fenómeno del terrorismo, amenaza transnacional palpable a nivel global, tras la espectacularidad de los sucesos del 11 de setiembre, como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, abordables desde el ámbito de la seguridad colectiva. De este modo, podría darse una respuesta institucional en las Naciones Unidas, a fin de que la comunidad internacional evite respuestas unilaterales (Doctrina Bush) o respuestas regionales por parte de los países centrales (reformulación de la OTAN), excluyendo a los países periféricos en el diálogo, de la búsqueda de respuestas y de soluciones de problemas que lo afectan (en la más optimista de las posturas) o que lo pueden llegar a tener como escenario de medidas adoptadas desde ámbitos económicos y políticos muy alejados de ellos (en la peor de la hipótesis).

Llamativo es el caso de la obra relativa a terrorismo utilizada preferentemente por nosotros en lo atinente al tratamiento que recibe el terrorismo en su faceta transnacional. Cita a las organizaciones terroristas establecidas total o parcialmente en un ámbito estatal distinto al que seleccionan para desarrollar prioritariamente sus actividades violentas (ETA en el suelo francés, IRA en los confines de la República de Irlanda, las RAF, fracción del Ejército Rojo en territorio germano occidental en las décadas del setenta y ochenta con sus refugios en Alemania Oriental, etc.); en segundo lugar, a aquellas que se trasladan a

•••••  
 6 Fernando Reinares, obra citada, págs. 175/6  
 •••••

Tanto la complejidad del sistema mundial como el proceso de globalización en curso permiten que la forma de violencia terrorista, en su configuración contemporánea, adquiera esta nueva dimensión.



otros territorios estatales distintos a los de su origen, para desarrollar en ellos acciones de violencia (grupos palestinos, armenios y cubanos, entre otros); y, menciona, una última expresión del terrorismo transnacionalizado, consistente en la práctica de dicha violencia por parte de los Estados, habitualmente mediante el concurso de sus servicios secretos, contra miembros de la oposición política establecidos en otros países, a fin de atemorizar a los sectores contestarios (cita el caso de atentados llevados a cabo por agentes libios en Europa o los EE.UU., así como de atentados llevados a cabo por el gobierno iraní en suelo alemán). Todo ello a pesar de lo reciente temporalmente de dicha obra (el año preciso es 1998), pero coherente con lo disímil que era el mundo hace poco más de un año y medio... Los atentados del 11 de setiembre hicieron tangible algo que era mucho más que una sospecha desde la caída del bloque soviético, lo cual es que el terrorismo presenta un desafío que debe ser resuelto por la comunidad internacional, dado que se presenta actualmente una cuarta categoría que bien podría ser la de un actor con una voluntad diferenciada de la de los estados, con capacidad para trasladar su centro de operaciones geográfica

con facilidad, sirviéndose de la aquiescencia del estado, por afinidades ideológicas, en algunos casos, o por la total incapacidad para evitarlo, en otros (casos del supuesto "eje del mal" o de los estados fallidos, respectivamente, al menos desde lo discursivo) y con la disponibilidad de recursos para llevar a cabo actos de envergadura inusuales. Estas son, al menos de acuerdo al discurso oficial de los EE.UU., las cualidades con las que cuenta Al Qaeda, lo cual lo sitúa en la inédita posición de ser un actor que extiende su red de acción a un espacio geográfico indefinido, dado lo extendido de sus supuestas ramificaciones, con capacidades y recursos desconocidos, dado que no utilizará elementos propios siempre sino que puede servirse de aquellos que, ajenos, pueden encontrarse a su disposición (los medios masivos de comunicación, aviones de aerolíneas comerciales, etc.) y con un grado importante de "irracionalidad".

La vinculación clásica entre este actor y los estados se daba a través de la siguiente variante, conforme a la cual se "... ha facilitado asimismo la eventual promoción estatal de pequeños grupos armados, en función de determinados intereses geoestratégicos a la hora de incidir sobre la estabilidad de algunas politeyas concretas, el modo en que se ordenan enteras regiones del plantea e incluso la distribución del poder a escala mundial. Esta variedad, sin duda la más sobresaliente de lo que en términos generales cabe denominar como terrorismo internacional, supone un patrocinio estatal directo o indirecto de las organizaciones clandestinas que lo llevan a cabo..."<sup>7</sup>

III.2.- Sin embargo, como dejamos expresado "ut supra", hoy día el potencial de las organizaciones terroristas internacionales es tal que pueden actuar a pesar del estado, o sirviéndose de las falencias del mismo (caso de los estados fallidos, como Afganistán, Somalia, Liberia, etc.). La amenaza

7 Fernando Reinares, obra citada, págs. 181/182.



Hoy día el potencial de las organizaciones terroristas internacionales es tal que pueden actuar a pesar del estado, o sirviéndose de las falencias del mismo.



III.3.- "Resulta llamativa, de todos modos, la predilección del terrorismo transnacionalizado y del terrorismo internacional, que trata de afectar la distribución del poder a escala global, por adoptar como teatro operativo durante los años setenta y ochenta las sociedades industriales avanzadas como regímenes políticos tolerantes. Sin duda, las organizaciones terroristas implicadas se benefician para sus actividades de los mismos factores que hacen más verosímil la aparición del terrorismo endógeno en tales ámbitos. ¿Qué ha hecho de Europa Occidental, por ejemplo, el marco geopolítico más propicio para la transnacionalización del terrorismo y para las actividades del terrorismo internacional propiamente dicho durante las pasadas dos décadas (en referencia a las décadas de los setenta y ochenta. N. del A.)? A ello han contribuido, sin duda, determinadas condiciones que, en consonancia con la mayor vulnerabilidad técnica ante la violencia insurgente propia de los regímenes políticos ubicados en dicho espacio, configuran en el mismo, de manera no intencionada, una estructura de oportunidades, ahora a escala del sistema mundial, favorable tanto para la movilización de organizaciones armadas clandestinas como para la realización efectiva de sus acciones violentas."

"En primer lugar, una geografía

compacta con extraordinarias facilidades para el transporte y fronteras de relativo libre tránsito, próxima o contigua además respecto a regiones de intensa conflictividad y países promotores del terrorismo internacional (esta aseveración no cabe más que relativizarla, en vista de los recientes atentados del 11 de setiembre y de la isla de Bali. N. del A.). En segunda término, una elevada concentración de objetivos potenciales, en virtud de la confluencia de centros neurálgicos de la actividad diplomática, político, económica y militar, así como de complejos tecnológicos vulnerables. Tercero, una tupida red de medios de comunicación masiva capaces de transmitir, universal y simultáneamente, cualquier acción violenta de cierta envergadura o impacto (el ejemplo paradigmático es el caso del segundo avión que impacta contra el World Trade Center, visto en directo y en vivo por, probablemente, una tercera parte de la humanidad. N. del A.). En cuarto lugar, un excelente acceso a

Debido a la estructura bipolar hasta hace poco predominante en el sistema mundial, puede aducirse de hecho que las dos superpotencias contribuyeron sobremedida a la notoria presencia del terrorismo internacional



los mercados legales o clandestinos de armamento. Un quinto elemento, no menos importante, es la presencia de numerosas y extensas comunidades inmigrantes, segregadas en buena medida y con minorías eventualmente resentidas del trato discriminatorio recibido por parte de las poblaciones autóctonas, en las que pueden encon-



La pregunta del millón es: ¿Está el sistema legal, es decir, el Derecho Internacional Público en este caso en particular, lo suficientemente adaptado como para llegar a dar una respuesta eficiente y satisfactoria ante estas situaciones patológicas y traumáticas?

En mi concepción, las definiciones adoptadas para poner en movimiento los mecanismos de Seguridad Colectiva no son los adecuados en la actualidad, en vista de lo que el terrorismo en particular implica.

IV.2.- Ya hemos visto con sobreabundancia en el punto I lo que implica un sistema de seguridad colectivo, así como hemos analizado en los puntos II y III como opera el terrorismo hoy en día. Sabemos que, a pesar de no ser un fenómeno exclusivo de nuestros días, el terrorismo (básicamente, el internacional) ha alcanzado su dimensión definitiva luego de la Segunda Guerra Mundial, contemporáneamente al surgimiento y la puesta en marcha de los sistemas de seguridad colectivos actuales. Entre los más representativos tenemos al de las Naciones Unidas (1945), el del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947) y el de la Organización del Tratado del At-

**L**as definiciones adoptadas para poner en movimiento los mecanismos de Seguridad Colectiva no son las adecuadas en la actualidad, en vista de lo que el terrorismo en particular implica



lántico Norte (OTAN, 1949). Todos ellos, creados a la luz de la creciente confrontación Este-Oeste, previeron como la única agresión imaginable a aquella que tuviese lugar entre estados. Vemos ello en el art. 39 de la Carta de la ONU, que se hace operativa de con-

formidad a la resolución 3314/XXIX, en los artículos 1 y 3, el art. 3.1 del TIAR y el art. 5 de la Carta Constitutiva de la OTAN, aunque éste último, conforme a su exégesis, puede presentarse como más flexible para su interpretación. Vayamos a las fuentes:

RESOLUCIÓN 3314 (ámbito de las Naciones Unidas)

Artículo 1

La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente Definición

Artículo 3

Con sujeción a las disposiciones del artículo 2º y de conformidad con ellas, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión:

- a) la invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;
- b) el bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) el bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;
- d) el ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas

- armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea;
- e) la utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;
- f) la acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;
- g) el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.

#### TIAR (ámbito interamericano)

##### Artículo 3

1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

##### Artículo 9

Además de otros actos que en reunión de consulta puedan caracterizarse como de agresión, serán considerados como tales:

- a) El ataque armado, no provocado, por un Estado, contra el territorio, la población o las fuerzas terres-

tres, navales o aéreas de otro Estado;

- b) La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de un Estado Americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial, o laudo arbitral, o, a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado.

OTAN (ámbito regional del Atlántico Norte)

##### Artículo 5

Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o varias de ellas, ocurrido en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas, y, en consecuencia, convienen en que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en el ejercicio del derecho de legítima defensa, individual o colectiva, reconocido por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes atacadas tomando individualmente, y de acuerdo con las otras, las medidas que juzgue necesarias, comprendido el empleo de las fuerzas armadas para restablecer la seguridad en la región del Atlántico Norte.

Por lo que surge de un primigenio análisis del articulado previamente expuesto, parecería, cuánto menos forzado, incluir a los atentados terroristas, sea cuál fuere la envergadura de los mismos, en el concepto actual

**P**arecería, cuánto menos, forzado incluir a los atentados terroristas, sea cuál fuere la envergadura de los mismos, en el concepto actual de agresión









su política exterior desde fines de la Segunda Guerra Mundial: asumir su rol tradicional de *hegemon* o encarar su propio proyecto de *imperio*. Si bien es un tema propio de otro trabajo, el hecho de definir al terrorismo como su adversario actual (luego del desmoronamiento del bloque soviético, la estructura perdió, al menos transitoriamente, su condición de bipolar

Los Estados Unidos tratan de definir la esquizofrenia propia de la historia de su política exterior desde fines de la Segunda Guerra Mundial: asumir su rol tradicional de hegemon o encarar su propio proyecto de imperio.



para tornarse unipolar) elige un rival difuso, sin base territorial precisa. La lucha contra un enemigo de tales características requerirá que los EE.UU. esté en todo lados, cuando fuere necesario... es decir, que se convierta en *imperio*. Imperio es, básicamente, "... una estructura desterritorializada, sin límites espaciales ni temporales, soporte de una red mundializada de instancias y de actores productivos que instauran un orden mundial en el que se instalan y conviven todos los poderes y todas las relaciones de poder existentes en ese momento histórico. Por ello, su razón de ser depende de su capacidad para mantener esa convivencia; es decir, para resolver o neutralizar los conflictos, a cuyo fin instituyen la concepción jurídica del

Imperio basándose en su construcción teórica y en sus propuestas prácticas..."<sup>16</sup>

Reitero: este es un tema sin definir y propio de otro trabajo.

IV.3.- En cuanto a la necesidad de respuestas multilaterales, es decir, la aplicación de la Ley ante la eventualidad de ataques terroristas, en conceptos elementales se ha dicho que "... La Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Reunión de Consulta de Cancilleres del TIAR o Tratado de Río de Janeiro, han recomendado a sus miembros unos cursos de acción para someter a la justicia a los "autores, organizadores y patrocinadores" de esos actos terroristas, mediante unas medidas de asistencia internacional capaces de "eliminar la amenaza del terrorismo internacional" -entre ellas controles de activos financieros y cooperación en inteligencia-. Estas concertaciones internacionales en esas altas instancias podrían dar lugar al inicio de un proceso de reforma y puesta al día tanto del sistema internacional de seguridad colectiva universal como del hemisférico en las américas en el que, es difícil ocultar su obsolescencia..."<sup>17</sup>

Sin dudas, la ausencia de la faceta instrumental, de una noción de terrorismo como amenaza transnacional a la seguridad colectiva, hace imprescindible la definición de dicho actor. Teleológicamente, se puede abordar la delimitación del mismo con carácter objetivo, como "el conjunto de personas y medios, organizados con el fin de que, mediante el ejercicio de la fuerza armada, asimilable a la que puede llevar a cabo un estado, causantes de temor psicológico, en el ámbito internacional y en violación al derecho internacional público, se pidan u obtengan objetivos políticos". Cuando estos grupos haga uso de la fuerza armada, cuando se manifiesten los fines para los cuáles se han constituido, es cuando dichas organizacio-

.....  
 16 Antoni Negri y Michael Hardt, *Empire*, Harvard University Press, 2000.

17 Armando Loaiza Mariaca, *El terrorismo y la seguridad colectiva*.



nes se convertirán en una amenaza para la paz y seguridad internacionales, poniendo en movimiento el mecanismo del capítulo VII, en aquello que fuere atinente (aunque, naturalmente, al no proceder la disuasión con respecto a los grupos terroristas, las medidas político-económico-diplomáticas del art. 41 de la Carta no son viables).

Aquellos estados en los cuáles los grupos terroristas hayan asentado de manera temporal o permanente su base de operaciones, conforme el fundamento normativo del art. 24 de la Carta, se hallarán obligados a cooperar con la ONU, y como contrapartida a dicha obligación, tendrán la posibilidad de participar en el diseño y puesta en marcha de los planes militares de la organización destinados a combatir (cuando las actividades del art. 42 se hagan necesarias, y cuando dicho estado no se halle representado en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) de acuerdo a los medios con los cuáles cuenta.

Ello sin desmedro en lo que, en lo referente a la jurisdicción penal internacional, pueda progresar la Corte Penal Internacional. Sabido es que dicha Corte juzga responsabilidades individuales, y aunque se ha encontrado en un brete al momento de tipificar el terrorismo como *delito internacional* es posible que se llegue a buen puerto cuando el progreso del derecho internacional (naturalmente, basado en el consenso político internacional) lo permita.

Aquí, lo que postulamos, es una definición objetiva de dichas actividades, a fin de que el Consejo de Seguridad se halle capacitado para tomar medidas adecuadas y considerar dichas actividades como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Una suerte de subjetividad pasiva "ad hoc" de las organizaciones terroristas, a los fines de posibilitar la adopción de medidas que impliquen el uso de la fuerza armada de manera

colectiva por parte de la comunidad internacional.

Podría llegar a alegarse que, llegado el caso, podría ser considerado este tipo de accionar como una injerencia en asuntos esencialmente internos, pero cabe recordar que el concepto de *soberanía* es residual, e implica el conjunto de competencias que el derecho internacional le reconoce a los estados. Resulta evidente que, el terrorismo internacional, ha dejado de ser una cuestión de competencia esencialmente interna, cuan-

La ausencia de una noción común de terrorismo como amenaza transnacional a la seguridad colectiva, hace imprescindible su definición



do la envergadura de las acciones que lleva a cabo son asimilables a las actividades militares que un estado puede efectuar contra otro.

Estos son, esquemática y sintéticamente, la enumeración de desafíos y mis humildes propuestas de solución para que, contradiciendo los pronósticos funestos del presidente Bush jr., las Naciones Unidas no se vean condenadas a la insignificancia durante el siglo XXI. De la voluntad política férrea de la ONU y de sus países miembros ello depende.

Resulta evidente que, el terrorismo internacional, ha dejado de ser una cuestión de competencia esencialmente interna, cuando la envergadura de las acciones que lleva a cabo son asimilables a las actividades militares que un estado puede efectuar contra otro.



# Recursos Humanos



## Departamentos

América del Norte: Coordinadora: Nora Luzi/Leonardo Balmaceda

Asia y el Pacífico: Coordinadores: Jorge Di Masi/Cecilia Onaha

Oriente Medio: Coordinadores: Pedro Brieger/Sandra De Rose

Europa y CEI: Coordinadora: Isabel Cecilia Stanganelli

Malvinas e Islas del Atlántico Sur: Coordinadora: Elena Baquedano

Derechos Humanos: Coordinadores: María Isabel Ricciardi/Fabián Salvioli

Derecho Internacional: Coordinador: Juan Alberto Rial

Medio Ambiente y Desarrollo:

Coordinador: Juliana Gonzalez Varela  
Relaciones Económicas Internacionales:

Coordinadora: María Susana Tabieres  
Africa: Coordinadora: Gladys Lechini

América Latina y el Caribe:

Coordinadora: Laura Bono, Laura Bogado

Historia de las Relaciones

Internacionales: Coordinador: Aníbal José Maffeo

Investigaciones: Coordinador: Eduardo Thenon

Centro de Reflexión en Política

Internacional CERPI: Coordinadores: Alejandro Simonoff/Roberto Miranda

## Centros de estudios:

En la actualidad en el ámbito del IRI desarrollan sus actividades cuatro centros de estudios:

en el Departamento de Asia y el Pacífico:

Centro de Estudios Coreanos: creado el 20 de mayo de 1995

Centro de Estudios Chinos: creado el 2 abril de 1996

Centro de Estudios Japoneses: creado el 20 de marzo de 1998

Centro de Estudios del Sudeste

Asiático: creado el 19 de mayo de 2000  
-En el Departamento de América Latina y el Caribe

Centro Brasil CeBRas: creado el 4 de diciembre de 1997

Centro de Estudios Canadienses: creado en marzo de 2003

Secretaría de Relaciones Institucionales: Juan Alberto Rial

Secretaría de Prensa: Liliana Raies - Silvina Fernandez Cortés

Secretaría de Traducciones: Magdalena Cruells

Secretaría Administrativa: María Inés Vazquez, Vanesa Cian

Asesor Informático: Vladislav Gonulenko

Bibliotecaria: Flavia Epuñan

Diseño Gráfico: Juana Alvarez Eiras