

Los fenómenos del Narcotráfico y Terrorismo en las Relaciones Internacionales. Consecuencias para América Latina: el caso Colombia.

Agustín M. Romero*

Planteamiento

El paradigma de la seguridad nacional que reinó durante el siglo anterior ha entrado en crisis ya que los países del continente americano no se sienten hoy amenazados o vulnerados, esencialmente, en términos tradicionales (guerras o conflictos militares interestatales) sino que hoy los dilemas a la seguridad nacional provienen, principalmente, desde adentro de los Estados y no desde afuera. Son los fenómenos del terrorismo, narcotráfico, organizaciones mafiosas, deterioro del medio ambiente y la calidad de las democracias los que menoscaban las capacidades de los Estados.

El presente trabajo tendrá los siguientes objetivos. En primer lugar, el de analizar los fenómenos del terrorismo y del narcotráfico y sus implicancias para la seguridad nacional de los Estados latinoamericanos y las diversas implicancias para nuestro país. A su vez, se hará una permanente referencia y énfasis en el caso de Colombia.

Finalmente, se mencionarán y evaluarán las respuestas que se han intentado desde la Organización de Estados Americanos y de Naciones Unidas para combatir esos flagelos.

Existe riesgo de fractura en Colombia

En Colombia se está viviendo un fenómeno que es nuevo en América latina pero conocido en otras latitudes del planeta desde hace más de una década: la crisis que esta sufriendo el poder de la autoridad estatal tradicional, las escisiones territoriales y la consiguiente aparición de nuevos actores internacionales. Como consecuencia de esta crisis los gobiernos y los Estados se vuelven incapaces para dar respuestas a distintos retos los cuales pueden comenzar en violencia y terminar en guerra. Ejemplos de esto fueron los casos de la antigua Unión Soviética y Yugoslavia.

Esto nos plantea algunos escenarios alternativos no discutidos aún en nuestro continente pero que deberían ser analizados ya que sería un grave error, por lo menos, no contemplarlos: que el conflicto colombiano se encamine hacia la fractura definitiva del país, por un lado, y, por el otro, se internacionalice.

Si bien es cierto que los procesos históricos y los factores que llevaron a la fractura de algunos Estados en Europa Oriental son distintos a la situación imperante hoy en Colombia vale la pena

* Master en Relaciones Internacionales en FLACSO/Argentina. Profesor en la Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Belgrano y en la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

realizar un ejercicio comparativo entre lo ocurrido en la zona de los Balcanes (y actualmente en el Cáucaso) y la situación que hoy atraviesa la región Andina de nuestro subcontinente americano para finalmente sacar algunas conclusiones.

En primer lugar, el proceso que derivó en la desintegración de la antigua Yugoslavia tuvo como causas principales los fanatismos nacionalistas y los conflictos étnicos. En efecto, sin ir muy lejos en la historia recordemos la última crisis en Kosovo que concluyó con la respuesta militar unilateral de la OTAN.

En cambio, la situación de crisis que está enfrentando Colombia, si bien tiene una génesis distinta, está poniendo en serios riesgos el principio de su integridad territorial. En este caso, no son los nacionalismos ni los problemas étnicos, pero son la guerrilla, los narcotraficantes y los paramilitares quienes pueden llevar a la *balcanización* de la zona Andina.

En segundo lugar, este proceso conflictivo concluyó con la desintegración de Yugoslavia. En efecto, de las 6 provincias autónomas que conformaban esa Federación hoy cuatro de ellas (en 1991 Eslovenia y Croacia y en 1992 Macedonia y Bosnia-Herzegovina) son Estados independientes

El caso colombiano es distinto, sin embargo, son varios los elementos que en mi opinión apuntan en esa dirección. En primer lugar, las autoridades colombianas no ejercen plena jurisdicción sobre la totalidad del territorio ya que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) tienen dominio sobre unos 42.139 kilómetros cuadrados en los que

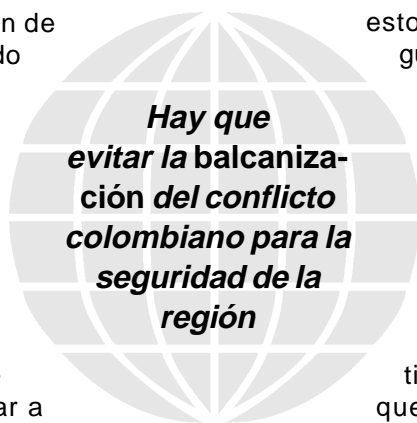
realizan actividades reservadas a los Estados. En consecuencia, y en segundo lugar, esta guerrilla está luchando por conseguir el status de grupo beligerante que en los hechos significaría el paso anterior a convertirse en autoridad estatal.

Si a esto le sumamos, el territorio que domina el Ejército de Liberación Nacional (ELN) la segunda fuerza rebelde del país, los narcotraficantes y los paramilitares tendremos que aproximadamente un 50 por ciento del total del territorio colombiano escapa al control y jurisdicción de las autoridades democráticamente constituidas. Por

esto, alguien se podría preguntar: si Colombia hoy está literalmente dividida ¿por qué no permitir su escisión formal y poner fin a cuatro décadas de conflictos para evitar el efecto dominó sobre países vecinos?.

Un paso en este sentido puede ser el hecho de que los delegados de las FARC y del gobierno están utilizando términos jurídicos en las actuales negociaciones que los acercan más al tipo de conversaciones que mantienen representantes de dos Estados que las utilizadas por un gobierno y un grupo insurgente. Plantearon, en los últimos meses, la posibilidad de firmar un tratado de paz, que según las normas del derecho internacional es un instrumento jurídico propio de los Estados.

Finalmente, la aspiración de las FARC de gobernar Colombia. En este sentido lograron un paso fundamental cuando, por un lado, el delegado de la ONU para la Fiscalización de la Droga, Klaus Nyholm, sostuvo que ese grupo guerrillero es una organización política y no una narcoguerrilla y, por el otro,



cuando los máximos representantes de las FARC recibieron en la zona de distensión a figuras de la política y de las finanzas mundiales como fue la visita de algunos legisladores del Congreso norteamericano y el jefe de la Bolsa de Valores de Wall Street a mediados del año anterior.

Otra diferencia entre el caso colombiano y el de la Europa Oriental es que en el segundo caso fue la propia región y la comunidad internacional quienes utilizaron a distintos foros multilaterales como instrumentos de estabilización regional.

En la primera etapa del conflicto en los Balcanes (1991-93) existió indecisión, indiferencia y divergencias entre la OTAN y los europeos, entre estos y la ONU y entre los mismos miembros comunitarios con respecto a que hacer en la región. Fue recién a partir de 1993 que se dio la intervención de esos organismos internacionales. Pero hasta que eso sucedió las cifras que arrojaba el conflicto eran escalofriantes entre las víctimas civiles, refugiados, desplazados internos, soldados muertos y daños materiales que aún siguen repercutiendo sobre esas economías.

En el asunto colombiano aún no se han decidido que mecanismos de estabilización se utilizarán. Hasta ahora se puede observar la misma indefinición, inactividad e indiferencia que en la primera etapa del conflicto en los Balcanes.

En este sentido, la actual escala del conflicto en Colombia no ha hecho más que poner en evidencia ciertas incapacidades propias del mecanismo multilateral americano y remarcar que existen profundas divergencias entre los principales y más afectados países de la región (Argentina, Brasil y Venezue-

la) sobre que hacer con esta guerra de guerrillas que ha dejado innumerables consecuencias negativas.

El caso de los Balcanes y el colombiano aún están lejos. No debemos esperar a que se acerquen para recién intentar alguna acción. Cuando eso ocurra, ambos conflictos tendrán las mismas consecuencias devastadoras sobre el territorio colombiano pero lo más importante, sobre toda la región. Hay que evitar la *balcanización* del conflicto colombiano para la seguridad de la región.

Sin embargo, el camino en esa dirección está marcado. El transcurrir de las negociaciones develará el rumbo que el gobierno colombiano le desea imprimir; convalidando y ampliando el poder de la guerrilla en la zona de distensión o retomando el control sobre el territorio. No son muchas las oportunidades que tiene el gobierno para lograrlo y evitar la *balcanización* de su territorio. Teniendo en cuenta este escenario no paradójico es que los países latinoamericanos deberían coordinar sus políticas y elaborar algún plan que acerque posibles soluciones a un conflicto que amenaza con extenderse y poner en riesgo a otros países de la región. Algo de esto comenzó a esbozarse en la Reunión de Brasilia del 31 de agosto de este año.

Implicancias de la crisis colombiana en la región

Como fue mencionado anteriormente, la actual escala del conflicto en Colombia ha puesto en evidencia ciertas incapacidades del multilateralismo político americano. La más importante y notoria es la incapacidad de acción de la Organización de Estados Americanos (OEA) que una vez más demues-



tra no tener poder político ni fortaleza para tomar alguna medida que intente poner fin o al menos moderar el conflicto más antiguo del continente que ha dejado un saldo de casi 40000 muertos y 1.230.000 desplazados internos en la última década, entre tantas otras consecuencias negativas.

En segundo lugar, la incapacidad de los países latinoamericanos de coordinar políticas y elaborar algún plan que acerque posibles soluciones a un conflicto que amenaza con extenderse y poner en riesgo a otros países de la región. Es tiempo que los presidentes y los encargados de tomar las decisiones en materia de política exterior se pongan a repasar la experiencia del Grupo Contadora (México, Colombia, Panamá y Venezuela) y el posterior Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil y Uruguay) para evaluar los resultados que ayudaron a poner fin a distintos conflictos en América Central. Es oportuno que se piense en la conformación de un segundo Grupo Contadora para Colombia ya que la aceptación centroamericana de su plan y luego las propuestas del presidente Oscar Arias de Costa Rica representaron la determinación regional de forjar su propio destino, en otros términos, plantear políti-

cas y estrategias latinoamericanas para solucionar los problemas latinoamericanos.

La experiencia del Grupo de Contadora es válida y digna de ser imitada hoy en Colombia porque los centroamericanos entendieron que eran ellos los que debían, en primera instancia, tomar la iniciativa para resolver sus problemas y que los grupos como Contadora trabajarían como sus socios y no como sus tutores.

En tercer término, la incapacidad de los países de la región para detectar sus propios intereses y objetivos en materia de seguridad y, en consecuencia, fijar su estrategia para no depender de los dictados de Washington cuyas prioridades y métodos no siempre coinciden con las del resto de los estados.

En cuarto lugar, se observa la incapacidad de nuestro país y el Brasil para, de una vez y para siempre, poder coordinar sus políticas en materia de defensa y seguridad y de esta manera desarticular y enterrar viejos resquemores e incertidumbres propias de décadas anteriores y que hoy no condicen con la prioridad que ambos se dan mutuamente. Ejemplos de esta incapacidad fueron, por un lado, el pedido que realizó el presidente Menem para entrar a la OTAN como miembro asociado y, por el otro, las primeras expresiones vertidas por el mismo mandatario donde establecía que nuestro país enviaría tropas a Colombia. Ambas acciones no fueron consultadas con el Brasil lo que causó serias interferencias entre los dos socios mayores del Mercosur hacia fines del año pasado.

Finalmente, la incapacidad de la región para encontrar un país líder distinto a los Estados Unidos que pueda formular alguna solución a la crisis colombiana-

na. En efecto, com-partidas o no acerta-das o no las únicas propuestas de reso-lución a la guerra civil en Colombia que tras-cendieron -el Plan Colom-bia- y que están hoy siendo discutidas fueron presentadas con-juntamente por Washington y Bogotá. En este sentido se entiende y se expli-ca las visitas que vienen realizando dis-tintos altos funcionarios norteamerica-nos, entre ellos, el jefe de la lucha antidrogas de Estados Unidos Barry McCaffrey por distintas capitales de América del Sur y que concluyo en Bue-nos Aires para celebrar consultas al más alto nivel político, diplomático y militar.

Todavía no es muy tarde. Se puede esperar una acción de la OEA. Este foro multilateral debe invertir su rol de bombero por el que previene los incendios para que Colombia no signifique para OEA lo mismo que Kosovo fue Naciones Unidas: un foro multilateral inactivo.

Una nueva forma de diplomacia: la guerrillera

Dentro del complejo mapa que ha trazo-do la guerra civil que desgarrar al pue-blo colombiano han aparecido nuevos elementos que deben ser considerados para hacer una evaluación acertada y sacar algunas conclusiones para enten-der en su totalidad la situación de del país andino.

En primer término, ha-bitualmente en las rela-ciones internacionales aparecen tres concep-tos que hacen refe-rencia a tres herra-mientas de las que

en los últimos años se fue consolidando en el caso colombiano una nueva forma de diplomacia: la guerrillera.

gozan los Estados para ligarse con el resto de las unida-des y actores que forman parte del sis-tema internacional. Efec-tivamente, son los distin-tos órganos estatales los que utilizan la diplomacia tradicional, la paralela y más recientemente la di-plomacia parlamentaria como instrumentos para vincularse a nivel internacional. Sin embargo, en los últimos años se fue consolidando en el caso colombiano una nueva forma de diplomacia: la guerrille-ra. Los últimos sucesos dentro de este drama sirven como ejemplos para expli-car la consolidación de esta última he-rramienta y su coexistencia con las tra-dicionales.

Hace algunos meses comenzó una gira encabezada por seis líderes guerrilleros de las FARC y representantes del gobierno colombiano por distintas capitales europeas y latinoamericanas con el fin de conocer y sacar conclusiones sobre distintos modelos socio-político-económicos de organización estadual que en un futuro podrían ser contemplados para ser aplicados en Colombia en el marco del proceso de pacificación comenzado por Pastrana el año anterior. Mas recientemente, se realizo un encuentro internacional en la "zona de distensión" que controlan las FARC entre representantes del Estado colombiano, diversos gobiernos europeos y miembros de esa organización guerrillera con el fin de discutir planes alternativos de sustitución de los cultivos ilícitos.

un salto cualitativo en la pro-fundización de la interna-cionalización del conflicto

La consecuencia inme-diata de este proceso nos coloca frente al segundo fenómeno: un salto cualitativo en la profundización de la internacionali-

zación del conflicto. En este sentido, las FARC pueden festejar su tercer triunfo en el ámbito diplomático. En efecto, el primer hito en la estrategia de internacionalización del conflicto del principal grupo guerrillero colombiano fue en junio del año pasado cuando el presidente y vice de Wall Street Richard Grasso y Alan Morvan, visitaron el campamento de las FARC y fueron recibidos por su jefe, Francisco "Tiro Fijo" Marulanda.

Finalmente, el ELN ha incrementado sus acciones guerrilleras saboteando torres de alta tensión y bloqueando rutas con el fin de no perder protagonismo y demostrar su poder. El ELN intenta de esta manera obtener por parte del gobierno colombiano un status similar al que tienen las FARC, ya que su objetivo es controlar también una zona desmilitarizada y, como consecuencia, ser incluidas como actor dentro del proceso de pacificación general. Esto reforzaría la tendencia hacia la fragmentación del territorio colombiano.

Teniendo en cuenta este escenario los países latinoamericanos deben coordinar sus políticas y elaborar algún plan que acerque posibles soluciones a un conflicto que ha profundizado su internacionalización y que amenaza con extenderse y poner en riesgo a otros países de la región. En este sentido, la Cumbre de Presidentes de Cono Sur en Brasilia hace dos meses debería haber servido, no solo, para que los mandatarios se saquen la foto familiar de rigor sino, principalmente, para desarrollar estrategias multilaterales las cuales sirvan para enfrentar el deterioro de la calidad de la democracia en el Perú de Fujimori, el Ecuador de Novoa, el Paraguay de Macchi y la Venezuela de Chávez.

En tercer lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, se confirma el diagnóstico que remarca la crisis por la que esta atravesando el Estado-Nación y que coloca a los Estados Paralelos consolidándose con una fuerte presencia en el ámbito internacional ya que comparten atribuciones que les son reservadas como propias a los Estados. Efectivamente, en la práctica hoy las autoridades colombianas no ejercen plena jurisdicción sobre la totalidad de su territorio ya que solamente las FARC controlan unos 42.139 kilómetros cuadrados cobrando impuestos, administrando justicia y ejerciendo el monopolio del uso de la fuerza y, más recientemente, participando del manejo de las Relaciones Exteriores.

Consecuencias de la Cumbre de Presidentes en Brasilia

En un momento en que los 12 países invitados a la reunión se habían puesto de acuerdo para desarrollar una agenda positiva sobre temas comunes que afectan al subsistema político (la consolida-

***desarrollar
estrategias multilaterales las
cuales sirvan para enfrentar
el deterioro de la calidad de
la democracia en el Perú de
Fujimori, el Ecuador de
Novoa, el Paraguay de
Macchi y la Venezuela
de Chávez***

ción de la democracia, el comercio, el desarrollo de infraestructura, la lucha contra el tráfico de drogas, la evolución de la tecnología, de la información y del conocimiento) el cónclave quedó teñido por un tema que debía ser uno más del temario y se convirtió en el centro del debate: Colombia. Y es, como consecuencia, de una doble intención que se había propuesto la Casa Blanca al concretar la visita del presidente Clinton a Cartagena, tan solo algunas horas antes de un cónclave hemisférico de tamaño relevancia.

Por un lado, Washington buscaba que el centro del debate en esa reunión sea el Plan Colombia. Intentaba que el resto de los países de la región se alineen a su propuesta para luchar contra el narcotráfico en ese país andino. Y, en segundo término, perseguía el objetivo de no facilitarle la tarea al Brasil para desarrollar y desempeñar su anhelado liderazgo en la región.

Brasil mantiene una posición independiente, y hasta enfrentada, a la de EE.UU. en al menos cuatro frentes diferentes. En primer lugar, existe un deseo encubierto de EE.UU. en posicionarse e intervenir internacionalmente la zona del Amazonia (considerada el pulmón del planeta y abundante en recursos biológicos) ya que Brasil no hace lo suficiente para protegerlo. Esto le significaría a Brasilia la pérdida de soberanía sobre una parte vital de su territorio. Con la puesta en marcha del Plan Colombia, EE.UU. consolida su posición estratégica en esa región. Es por tal motivo que el presidente Cardoso se opone al mencionado proyecto. Esto lo puso de manifiesto al resto de los países en la reunión de Brasilia logrando cosechar el respaldo de la mayoría de ellos.

Otra situación que enfrenta al Brasil y a EE.UU. es la influencia sobre la

Cuenca del Caribe. Esta es considerada históricamente como el *patio trasero* de los EE.UU., en consecuencia, como un bastión y patrimonio incuestionable de Washington. Durante décadas, Brasil focalizó toda su atención hacia el sur donde estaba su potencial enemigo, y alrededor del cuál se tejieron sus hipótesis de conflicto. Sin embargo, ante la consolidación del proceso de integración del Mercosur, Brasil y Argentina han desarmado esas hipótesis que los involucraban mutuamente durante lustros. Por tanto, Brasil mira ahora hoy hacia el norte donde tiene sus mayores problemas: fronteras extensas y permeables, los desafíos del narcotráfico y medio ambiente, entre otros. Esto significa todo un replanteamiento del modelo de vinculación del Brasil con esa frontera descuidada durante un largo espacio de tiempo por lo que significaba la presencia amenazante de la Argentina. El mejoramiento de los lazos con ese límite (Venezuela, Colombia, es decir, la puerta de entrada al Caribe) significará en un futuro no muy lejano, el progreso y perfeccionamiento de las relaciones con los países del Caribe, y cuando se habla de disputarle la hegemonía que ejerce EE.UU. en esa circunscripción esto significa conflicto de intereses.

A lo anterior, hay que agregarle el deseo de Brasil de tener un papel destacado en la región (como lo son China, Pakistán y la India en sus respectivas zonas de influencia), lo cual le permitiría ejercer un rol protagónico compitiendo con EE.UU. en esa función histórica. Es por esto, que Brasil mantiene presiones constantes para ocupar un asiento como miembro permanente de Consejo de Seguridad de N.U. ya que conseguiría oficializar su rol de potencia regional.

Finalmente, ambos países mantienen profundas diferencias con respecto a los

tiempos y mecanismos de la puesta en marcha de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego (ALCA). Sin embargo, ante la consolidación de la tendencia hacia una integración hemisférica, no tardaremos en ver plasmado un acuerdo con esas características, tal vez, con otro nombre y otros ritmos.

Sin embargo, frente a esa pretensión de liderazgo regional, Brasil encontrará un seguro competidor que no consentirá abandonar ciertos espacios de poder recientemente obtenidos: la Argentina.

Hasta hoy fue Washington quien tomó todas (positivas o negativas) las iniciativas en la crisis colombiana ante la pasividad y la indiferencia de los países de la región. Los países del cono sur comenzaron a vislumbrar que las percepciones que el mundo tiene con respecto a las democracias imperfectas de la subregión pueden traer consecuencias negativas (principalmente, espantar la inversión extranjera) no solo para esos países sino para el conjunto de la zona. Por esto, es de esperar que principalmente Argentina, Brasil y Chile tomen cartas, de una vez, en todos estos asuntos.

La agenda de EE.UU. para América latina

Mientras se esta desarrollando un fuerte debate en los EE.UU. entre los candidatos de partido Demócrata y Republicano frente a las próximas elecciones presidenciales del 7 de noviembre, los temas centrales que dominarán la agenda de la próxima administración norteamericana hacia América latina son el narcotráfico, corrupción, terrorismo y la debilidad de las democracias. Y es que, con algunas diferencias, todos los países de la re-

gión encuentran serias dificultades frente a esos desafíos.

Si bien el paradigma de país en crisis es Colombia, ya que las cuatro preocupaciones se ven plasmadas en un mismo proceso que lleva más de 40 años, la potencialidad de que esta situación se expanda al resto de la región es lo que realmente despierta intranquilidad en la potencia del norte. En este sentido, no hace mucho tiempo atrás fue el propio presidente Clinton quién sostuvo que si cae la democracia en Colombia, esto produciría un efecto dominó sobre el resto de la subregión. Es por esto, que Washington acaba de dar el primer paso para otorgarle al gobierno de Pastrana 1.300 millones de dólares para que ponga en funcionamiento el denominado "Plan Colombia" cuyo objetivo principal es combatir el narcotráfico e implementar programas con contenido social.

En cuanto a su agenda bilateral con nuestro país, desde hace más de media década la administración Clinton presiona para que las Fuerzas Armadas adopten un modelo similar al colombiano, boliviano, peruano o brasileño en la lucha contra el tráfico de drogas; es decir, que las FF.AA. tengan un rol vital en la lucha contra este flagelo. En efecto, desde distintos organismos de seguridad y estamentos de poder insisten en la necesidad de involucrar a las FF.AA. ya que la lógica que está por detrás de esta estrategia dice que al aumentar el control y, por tanto, acotársele el margen de maniobra a los narcotraficantes en Colombia o en Bolivia sus *empresas* se irán desplazando hacia el sur. Como consecuencia, los gobiernos de la región deberían afrontar estos nuevos desafíos con sus FF.AA. preparadas para intervenir. Sin embargo, las leyes argentinas de Seguridad Interior y de Defensa prohíben a las FF.AA. involucrarse directamente en la lucha contra el

narcotráfico y terrorismo. El espíritu de estas normas encuentran sustento en tres ideas.

En primer lugar (y a pesar de que este concepto hoy este en discusión), la concepción tradicional que sobre seguridad tenían los Estados el cual le asignaba a las FF.AA. el papel de la defensa e integridad de la soberanía del país. En segundo término, asociado a un pasado reciente que involucró a las FF.AA. en la represión ilegal contra los propios ciudadanos argentinos; y, por último, la preocupación de que estas fuerzas se corrompan.

Las leyes de nuestro país solamente permiten a las FF.AA. apoyar logísticamente a las fuerzas policiales y de seguridad (Policía, Prefectura y Gendarmería) en materia de transporte, comunicación e inteligencia. Sin embargo, a medida que se incrementen las actividades ilícitas en nuestro país (hoy considerado como un país de "transito" de la droga) aumentará la presión de los EE.UU. para que las FF.AA. se acerquen cada vez más a participar en la represión de este flagelo. Lo que sucede es que al consolidarse la alianza estratégica del Mercosur, al ir desapareciendo paulatinamente las hipótesis de conflicto con los países vecinos y ante la posibilidad que se las llame para nuevas actividades: reprimir el narcotráfico las FF.AA. vienen preparándose aunque por ahora en el plano teórico.

Las nuevas amenazas del terrorismo internacional

El fenómeno del terrorismo internacional no es nuevo en el sistema mundial. Si bien es cierto que las raíces del Terrorismo se pueden encontrar en la Revolución Francesa o en la Revolución Rusa, no lo es menos, que es en los

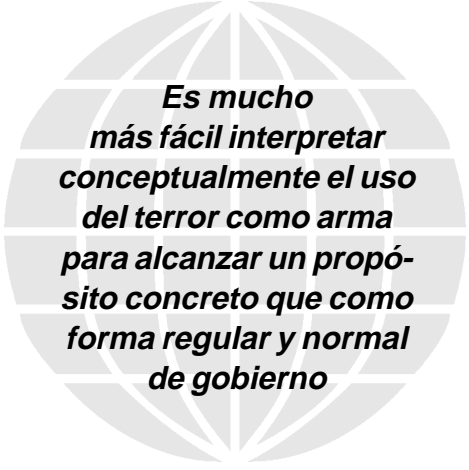
últimos años cuando este comienza a mostrar sus verdaderas dimensiones, enlaces y consecuencias dentro de la comunidad internacional.

Para que el terrorismo vuelva a ser un foco de atracción para los teóricos, hizo falta que el terrorismo se universalizara. Las organizaciones terroristas no actúan ahora en un país determinado, utilizan solo las fronteras para eludir la justicia y encontrar amparo y protección de algunos gobiernos. Desde la caída del Muro de Berlín y la posterior desaparición de la Unión Soviética en 1991 nos encontramos con nuevas manifestaciones, tácticas y procedimientos de esta forma de violencia organizada.

Los últimos atentados terroristas que sacudieron a España a manos de la organización vasca ETA, a Rusia por parte de presuntos guerrilleros chechenos en el subte de la capital moscovita, al Reino Unido con un ataque de misil a la central del espionaje secreto de ese país (MI6) y el reciente ataque perpetrado a un buque militar norteamericano en el mar Árabe, vuelve a colocar en la tapa de todos los matutinos del mundo y en las agendas de las potencias el tema del terrorismo internacional.

En un contexto donde el sistema internacional está en mutación, donde el rol y la capacidad de los Estados esta en crisis, surgen algunos espacios transnacionales indefinidos aptos para que prosperen distintos grupos que contando con el fácil acceso a la información, movilidad y nuevas fuentes de financiamiento pueden poner en peligro no solo la seguridad y estabilidad interna de un Estado sino la paz y seguridad internacionales.

Hay que establecer una distinción fundamental entre terrorismo internacio-



**Es mucho
más fácil interpretar
conceptualmente el uso
del terror como arma
para alcanzar un propó-
sito concreto que como
forma regular y normal
de gobierno**

nal y el terrorismo interno. El primero es la exportación de esta forma de violencia más allá de las fronteras internacionales o contra blancos extranjeros. Mientras que el terrorismo interno se limita a una localidad o país específico, dentro de las fronteras de un solo Estado.

En la práctica, por supuesto, es sumamente difícil hallar ejemplos de terrorismo puramente interno. En casi todos los casos, hay involucrado algún movimiento a través de la frontera de terroristas, armas o explosivos. También vemos que en casi todas las campañas terroristas los autores tratan de llegar a los medios de comunicación internacionales e influir sobre la opinión pública y los gobiernos extranjeros.

Los intentos por definirlo se centran con frecuencia en el supuesto que hay cierta clase de violencia política justificable, en tanto que otras no lo son, y seguramente lo que es para un analista internacional un acto lleno de violencia irracional y asesina, para otro ese mismo acto será considerado como la única vía válida que posee un grupo para alcanzar sus objetivos políticos y/

o ideológicos. A su vez, hay autores que se niegan a reconocer que el terrorismo, cualquiera sea su definición, es tanto una herramienta de los Estados y de los Gobiernos como de los grupos revolucionarios y los extremistas políticos.

El autor Groom ha establecido razones prácticas para explicar la renuncia por parte de los estudios al terrorismo de estado. Ha hecho notar que: "para los historiadores es difícil trasladarse el reinado del terror de Robespierre o de Stalin y peligroso investigar los regímenes del terror contemporáneos. Es mucho más fácil interpretar conceptualmente el uso del terror como arma para alcanzar un propósito concreto que como forma regular y normal de gobierno".¹

Una de las definiciones más difundidas es la que enmarca al terrorismo internacional como el uso ilegal de la fuerza o la violencia contra las personas o la propiedad para intimidar o coaccionar al gobierno, a la población o cualquier segmento de ellos en la búsqueda de objetivos políticos o sociales.

En las décadas de máximo apogeo de las acciones terroristas en el mundo (60, 70 y 80) era frecuente encontrar ciertas características propias de esos actos de terror los cuales fueron cambiando hasta llegar a la actualidad y colocarnos enfrente a un **nuevo terrorismo internacional**.

Hace algunos años, los actos terroristas eran cometidos por grupos homogéneos, motivados por fuerzas política-ideológicas. Estas acciones se cometían contra blancos selectivos y discriminados utilizando armas y explosivos que causaban la muerte a algunas decenas o cientos de personas. Por otro

1 A.J. Groom «Coming to terms with terrorism», *British Journal of International Studies*, 1978, 4, 62.

lado, el financiamiento, patrocinio y protección provenía de ciertos países como por ejemplo, Libia, Siria e Irán Estados que usaban a distintos grupos terroristas como una herramienta de su política exterior.

En primer lugar, el nuevo terrorismo internacional se presenta motivado principalmente por objetivos culturales y religiosos como es el caso del grupo musulmán Abu Sayyaf en Filipinas que secuestró a turistas y periodistas de distintas partes del mundo a mediados de este año. Fue necesaria la intervención del líder libio Kaddafi, previo pago de un rescate millonario, para que parte de los rehenes sean liberados. Este grupo que combate contra las Fuerzas Armadas filipinas busca, desde 1991, convertirse en un Estado islámico independiente en la isla de Mindanao.

Otra característica es su forma de financiamiento. En efecto, ya no son solamente los Estados los que subvencionan a los grupos terroristas sino que hay grandes fortunas de capitales privados puestos a disposición de aquellos que estén dispuestos a asesinar masivamente. Este es el caso del multimillonario saudí Osama Bin Laden protegido por los talibanes afganos y declarado el enemigo público número uno de los Estados Unidos y sus aliados occidentales porque puso su fortuna personal a disposición de una extensa red de extremismo islámico en todo el mundo. El fantasma de Bin Laden estuvo presente en los ataques terroristas contra las Torres Gemelas de Nueva York en 1993, las embajadas de Estados Unidos en Kenia y Tanzania en agosto de 1998, en Rusia donde los guerrilleros musulmanes chechenos cometieron distintos atentados en la capital de ese país y, recientemente, se cree que estuvo detrás del atentado al destructor norteamericano en las costas de Yemen.

En este mismo sentido y hasta no hace mucho tiempo, se pensaba que ciertas armas eran empleadas solamente en los conflictos entre los Estados y el solo pensar en su utilización por parte de algún grupo terrorista era parte de la ciencia ficción y el cine. Sin embargo, y contrariando al supuesto defendido por parte de algunos especialistas que dudaban si el terrorismo se agionaría a los tiempos modernos, el reciente atentado al cuartel general del servicio secreto MI6 en Gran Bretaña abre un capítulo especial y deja un final abierto sobre la tendencia del nuevo terrorismo.

En efecto, en los primeros días de septiembre los ciudadanos londinenses se conmocionaban por el atentado ocurrido contra un edificio gubernamental. La perturbación por tal acontecimiento venía acompañada por una doble sorpresa: el primero, el ataque se había perpetrado nada menos que al edificio del servicio secreto inglés y, por el otro lado, por primera vez se había utilizado un misil para cometer un acto terrorista. Este dato hace suponer que si los individuos, las empresas y los Estados sufrieron cambios para poder adaptarse a las nuevas circunstancias y, en consecuencia, poder responder a las demandas que les plantean sus respectivas sociedades, el terrorismo no estuviese ajeno a esa tendencia siendo el atentado en Londres un llamado de atención al mundo sobre el nuevo poder de fuego de los terroristas y hasta donde están dispuestos a llegar para que sus exigencias y acciones sean respetadas y tomadas en serio por las correspondientes autoridades nacionales.

Otra mutación del terrorismo es la consolidación de grupos pequeños hasta unipersonales, como el caso de Unabomber en los EE.UU., difíciles de detectar en cuanto a su ideología o

motivación, muy violentos y que sorprenden a las fuerzas de seguridad porque pueden salir a la luz en cualquier momento. Los hackers entran en esta nueva tipología ya que si de perjuicio se habla ¿qué será más dañino destruir un edificio o arruinar un archivo con información recopilada durante años, o robar bases de datos o cuentas de bancos o matar víctimas inocentes?. Además, ¿que causaría más apoyo a la causa terrorista ¿la matanza de inocentes o causar un daño informática en alguna dependencia estatal?.

Con el desmembramiento de la Unión Soviética y frente a su severa crisis económica los controles de los arsenales nucleares están desprotegidos frente a probables saqueos y a disposición del mejor postor. Hoy con una simple avioneta sobrevolando una gran ciudad y esparciendo alguna sustancia tóxica biológica o bacteriológica dejaría un saldo de millares de muertos en tan solo algunas horas. Esto abre un capítulo nuevo que debería ser investigado sobre la utilización de ciertas armas por parte de los terroristas.

El terrorismo y el narcotráfico intentaron ser combatidos a través del esfuerzo de las fuerzas de seguridad de cada país que sufría sus consecuencias. Sin embargo, y debido a que los fenómenos del terrorismo y narcotráfico serán (conjuntamente con la calidad de la democracia, los movimientos migratorios y el deterioro del medio ambiente) las nueva amenaza a la seguridad de los Estados en nuestro continente en el presente siglo, deberán desarrollarse mayores esfuerzos de coordinación y cooperación entre los Estados y entre ellos y los organismos internacionales para combatir, perseguir y castigar a los responsables de esas actividades destructoras de las sociedades modernas.

Se debe fortalecer el proyecto de una alianza estratégica en todo el continente americano en la cual se desarrollen distintos mecanismos de cooperación internacional adecuados para intentar derrotar, o al menos controlar, a esos fenómenos criminales transnacionales ya que no discriminan en cuanto a sus objetivos.

Fue por todo lo expuesto, que en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) se creó el Comité de lucha contra el Terrorismo (CICTE) cuya finalidad es la de presentarse como un instrumento regional de trabajo de los Estados para coordinar sus acciones y políticas y cooperar para prevenir, combatir y sancionar el terrorismo en el continente americano.

También en el plano continental, pero en cuanto a la lucha contra las drogas, encontramos la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) que fue establecida por la OEA en 1986 para promover y facilitar la cooperación multilateral entre los Estados miembros en lo que respecta al control del tráfico de drogas, su producción y su uso. Dentro de los temas que aborda la CICAD esta el del desarrollo legal que estudia, entre varios puntos, el del lavado de dinero. Para poder trabajar en profundidad sobre este asunto, la OEA creó un grupo de expertos que presentó y luego adoptó la Asamblea General un Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Dinero relacionado con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos.

La CICAD fue definida por el Secretario General de la OEA Cesar Gaviria como un escenario de coordinación de políticas, de intercambio de experiencia y de información, de discusión y análisis de problemas, mucho más poderoso y útil para los países luchar contra el

fenómeno de las drogas. Es el mecanismo, que busca por un lado, una evaluación multilateral de las políticas nacionales de lucha contra las drogas y, por el otro lado, otorgar a los países del continente la posibilidad de ajustar, modificar o reforzar periódicamente sus políticas implementadas para combatir ese flagelo.

En el ámbito de las Naciones Unidas, existe desde 1946 una Comisión de Estupefacientes que funciona en el marco del Consejo Económico y Social. Asimismo, conforme a la sección XVI de la Resolución 46/185c de la Asamblea General de diciembre de 1991 se creó el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas. Además, encontramos la Convención Única sobre Estupefacientes, el Convenio de 1971 sobre Sustancias Sicotrópicas y la Convención sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 los que en su conjunto han fortalecido un sistema de tratados al servicio de la comunidad internacional para luchar contra las drogas. Del mismo modo, la organización esta capacitando patrullas fronterizas para localizar envíos de estupefacientes y participa en la creación de diversos programas de educación y prevención y en la redacción de leyes para regular la detención y castigo de los traficantes.

Un elemento que merece ser estudiado y que también favorece e incita al terrorismo es el terrorismo internacional patrocinado por los Estados. Esta clase de terrorismo es usado como una herramienta más de la política exterior por regímenes dictatoriales que normalmente utilizan métodos del terror para suprimir la disidencia interna. Los regímenes de Khomeini, Kaddafi y Assad nos brindan distintos ejemplos del uso de esta arma para tres fines principales: intimi-

dar y destruir a sus oponentes y disidentes, debilitar gobiernos enemigos y exportar su revolución.

Estos gobiernos del terror también tienden a provocar movimientos de resistencia en el exterior, ya que es totalmente imposible llevar adelante una campaña de oposición al gobierno en el seno de la patria ya que esto traería aparejado una brutal represión por parte del estado. Como respuesta el gobierno del terror debe apelar a la arma del terrorismo internacional patrocinado por el estado para silenciar a sus detractores exiliados.

Para terminar y a modo de conclusión, es necesario para poder atacar y derrotar a los nuevos enemigos de los Estados fortalecer, en el ámbito interno, el poder judicial, la autoridad estatal y obtener un mayor compromiso de la población para garantizar las instituciones y los valores democráticos de los que se nutren y sustentan nuestras sociedades mientras que, en el plano internacional, debe buscarse una mayor acción coordinada de los Estados utilizando los mecanismos de cooperación internacional entre ellos y con los organismos multilaterales.

Bibliografía

- ALEXANDER, Y.; CARLTON, D., y WILKINSON, P. "Terrorism: Theory and Practice" (Boulder, Colorado: Westview Press, 1977). ALEXANDER, Y., LEVINE, H. M., "Prepare for the next Entebbe", *Chitty's Law Journal*, 1977.
- BELL, J. B., "Transnational Terror" (Washington, D.C. American Enterprise for Public Policy Research, 1975).
- BERMAN, J. "Israel y la Cuestión Palestina" (recopilación y síntesis), Buenos Aires 1982.

- BORROW, D.B., «Preparing for unwanted events: Instances of international political terrorism», *Terrorism: An International Journal*, 1978.
- CLUTTERBUCK, R., "Living with the Terrorism" (Londres: Faber and Faber, 1975).
- CLUTTERBUCK, R., "The policy and urban terrorism", *The policy Journal*, 1975.
- CHORNET, C. R.; "Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho Internacional", Editorial Tirant Llobrich, Valencia, 1993.
- COHEN, Eliot, "Israel after Heroism", *Foreign Affairs*, Vol. 77, Num. 6, November-December 1998.
- GROOM, A. J. R.; "Coming to terms with terrorism", *British Journal of International Studies*, 1978.
- Instituto Rothberg para Estudiantes del Exterior, "El Sionismo y la Cuestión Palestina", Universidad Hebrea de Jerusalén. Jerusalén 1989.
- JENKINS B., "International Terrorism: A New kind of Warfare", Rand Publication, (Junio 1974).
- LAQUEUR, W., "Terrorism" (Boston: Little, Brown and Company, 1979).
- LAQUEUR, W., "Guerrilla - A historical and Critical Study" (Boston: Little, Brown and Company, 1976).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel (División Información), "Hechos de Israel", Jerusalén 1986.
- O'SULLIVAN, N., «Terrorismo. Ideología y Revolución», Alianza Editorial, Madrid 1986.
- THORNTON, T. P., «Terror as a weapon of political agitation», en Eckstein H., «Internal War», (Londres 1964).
- VARAS, A., "Jaque a la Democracia. Orden Internacional y Violencia Política en América Latina", Editorial G.E.L. Buenos Aires, 1990.
- WALTER, V., «Terror and Resistance», Oxford University Press, 1969.
- WARDLAW, G., "Terrorismo Político: Teoría, Táctica y Contramedidas" Ediciones Ejército, (Madrid 1986).
- WILKINSON, Paul, «Political terrorism» (Londres: Macmillan, 1974).
- WILKINSON, Paul, "Terrorism and the Liberal State" (Londres: Macmillan, 1977).
- WILKINSON, Paul, "Terrorism: international dimensions answering the challenge", *Conflict Studies*, Num. 113, noviembre 1979.

Documentos

- DREYFUS, Pablo, "La industria de la cocaína y la seguridad nacional en América del Sur", Documento de trabajo presentado en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político, 1999.
- ROMERO, Agustín M., "El fenómeno del terrorismo internacional en las relaciones internacionales". Tesis realizada en la Escuela Diplomática de España, Madrid, 1995.
- ROMERO, Agustín M., "Narcotráfico en América latina", documento de Trabajo presentado en el IV Congreso Internacional de Estudiantes y Graduados en Relaciones Internacionales del Cono Sur, realizado entre el 18 y 21 de septiembre de 1998. Montevideo. Uruguay
- Central Intelligence Agency, "Patterns of International Terrorism: 1980", Washington, 1981.
- Recomendación 684 (1972) relativa al terrorismo internacional, discutida por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en Consejo de Europa, "Informe sobre Terrorismo", Ministerio de Interior de España (Madrid 1979).

