

Implicaciones para América Latina del ataque terrorista

*Lilia Bermúdez Torres**

La redefinición de las prioridades geográficas de la política exterior de Estados Unidos implica, en primer lugar, que a corto plazo se disminuya el nivel de atención otorgado por el gobierno de Bush a América Latina; en segundo lugar, que la agenda de seguridad hemisférica será prioritaria y se centrará en la amenaza que significa el terrorismo. Lo anterior tendrá efectos sobre los países en donde, desde la perspectiva de Estados Unidos, existen grupos terroristas o donde los patrocinan, según el informe del Departamento de Estado, elaborado en abril de 2001.

La primera parte de este artículo se destinará a presentar los argumentos de Washington para incluir a los grupos y países de América Latina en su listado, así como las diferentes percepciones sobre el impacto que esto tendría en el nuevo contexto que se abre a partir de los atentados. Sobre esta base, en la segunda parte, se presentarán algunas consideraciones acerca de la relevancia política de la precisión del concepto de terrorismo en la actual coyuntura.

PERCEPCIONES SOBRE EL IMPACTO DE LOS ATENTADOS EN AMÉRICA LATINA

El Departamento de Estado afirma que en el año 2000 se produjo un incremento de ataques terroristas en América Latina en relación

* Investigadora del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. Correo electrónico: <lbermu@sre.gob.mx>.

con el año previo (de 121 a 193). En el recuento se indica lo siguiente:¹

- En *Colombia*, a pesar de las conversaciones de paz en curso, los dos grupos guerrilleros más importantes, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), continuaron realizando actos terroristas internacionales como secuestros (incluyendo a congresistas colombianos y tanto a ciudadanos estadounidenses como de otros países), extorsionando a negocios e individuos en el campo, asesinando a candidatos políticos y masacrando a civiles.

Las FARC realizaron una serie de ataques contra los intereses de la compañía de carbón estadounidense Drummond, Inc., la cual se rehusó públicamente a pagarle al grupo millones de dólares anuales de extorsión bajo los términos de la Ley 002 de las FARC, que establece impuestos a entidades valoradas en más de un millón de dólares.

El oleoducto Cano Limón, el segundo más grande de Colombia, fue atacado 152 veces en 2000, cifra récord, que el ejército atribuyó principalmente al ELN.

Los grupos paramilitares de derecha (en particular las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, que fueron incluidas por el Departamento de Estado en la lista de grupos terroristas unos días antes de los atentados del 11 de septiembre) continuaron creciendo y ampliando su alcance en el 2000, de forma más notable en las principales áreas de crecimiento de la coca en el sur de Colombia. Estos grupos, además de masacrar a civiles en su intento por erosionar las áreas de influencia de las FARC y el ELN, también secuestraron a siete congresistas nacionales en diciembre, como una forma de presión en su demanda de negociaciones con el gobierno.

- En *Ecuador*, elementos del crimen organizado con posibles vínculos con terroristas y grupos terroristas secuestraron a diez empleados de una compañía de aviación y a trabajadores petro-

¹ U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2000*, elaborado por la Office of the Coordinator for Counterterrorism (abril de 2001). Página electrónica: <<http://www.state.ov/s/ct/rls/pgtrpt/2000/index.cfm?docid=2437>>.

leros (cinco ciudadanos estadounidenses, dos franceses, un chileno, un argentino y un neozelandés). En diciembre de 2000, los secuestradores también asumieron la responsabilidad de múltiples ataques con bombas contra el oleoducto transecuatoriano, uno de los cuales mató a siete civiles. Sin embargo, el informe señala que la identidad exacta de los terroristas continúa siendo incierta.

- En *Perú* no se registraron actos internacionales de terrorismo y los incidentes terroristas en ese país continuaron su tendencia descendente, a pesar de la deteriorada situación política y de la abrupta renuncia del presidente Fujimori. El gobierno peruano sigue oponiéndose con fuerza al apoyo a terroristas, sin embargo, continuaron las investigaciones sobre el alegato de que un pequeño grupo de oficiales del ejército peruano vendieron una cantidad sustancial de armas pequeñas a las FARC. Lima continuó siendo receptiva al entrenamiento antiterrorista patrocinado por el gobierno de Estados Unidos y cooperó plenamente en la prevención de ataques terroristas a través de proporcionar información valiosa, incluyendo el acceso a expedientes, registros y bases de datos de la policía relativos a grupos terroristas internos.
- La región *trifronteriza de Argentina, Brasil y Paraguay* continuó siendo un punto focal del extremismo islámico en América Latina; sin embargo, en ninguno de estos países se produjo un acto terrorista durante el año. Los gobiernos de los tres países continuaron sus esfuerzos para contener las actividades criminales de individuos vinculados a grupos terroristas islámicos internacionales, pero los recursos limitados, la porosidad de las fronteras y la corrupción siguieron obstaculizándolos.
- *Cuba* siguió proporcionando refugio a un número no determinado de terroristas vascos de la ETA, los cuales viven en la isla desde hace varios años, así como a fugitivos estadounidenses. Se afirma que La Habana también mantiene vínculos con otros Estados patrocinadores del terrorismo y con insurgentes latinoamericanos. Las dos principales organizaciones colombianas, las FARC y el ELN, mantienen una presencia permanente en la isla.

Actualmente, se han manifestado distintas interpretaciones sobre el impacto de la nueva guerra de Estados Unidos en América Latina,

específicamente sobre estos grupos o países etiquetados como terroristas por el Departamento de Estado.

Además, se plantea una nueva bipolarización del mundo, perspectiva que surge de la declaración del presidente George W. Bush en el sentido de que en esta guerra “o están con nosotros o con los terroristas”. Esto “podría proporcionar a Washington un pretexto a la mano para intensificar campañas en contra de grupos guerrilleros izquierdistas y de Cuba, y para ampliar una guerra contra las drogas en la cual el enemigo, desde los ochenta, ha sido estigmatizado como “narcoterrorista”.²

En el caso de *Colombia*, el coordinador de Antiterrorismo del Departamento de Estado, Francis Taylor, indicó que las FARC, el ELN y las AUC están en la lista debido a que participan en actividades terroristas, por lo que recibirán el mismo tratamiento que cualquier otro grupo de ese tipo.

El funcionario declinó explicar si la campaña antiterrorista conduciría a incrementar el nivel de ayuda militar al gobierno colombiano. Tampoco entró en detalles acerca de cómo Estados Unidos diferencia entre operaciones antiterroristas y contrainsurgentes, en las cuales Washington ha prometido no involucrarse en Colombia.

Taylor afirmó que la estrategia antiterrorista de Estados Unidos en el hemisferio occidental es la misma que se aplicará a lo largo del mundo, y que “incluirá el uso de todos los recursos en nuestro poder, así como aquellos disponibles para los países en la región” que condenan el terrorismo y han prometido cooperar con Washington. Esos elementos incluyen la cooperación política, el intercambio de inteligencia e información, así como el uso de herramientas financieras disponibles para el Departamento del Tesoro y otros gobiernos “para identificar y destruir los esquemas financieros que usan estos criminales”. También incluirá, “donde sea apropiado, como lo estamos haciendo en Afganistán, el uso de fuerza militar, si ello es adecuado para poner fin a sus actividades”.³

² JoAnn Kawell, “Terror’s Latin American Profile”, *NACLA Report on the Americas* (noviembre-diciembre de 2001), en <http://www.nacla.org/art_display.php?art=509>.

³ Agencia France Press, “U.S. Official Reveals Colombia as Target”, 15 de octubre de 2001, en <<http://www.zmag.org/crisescurevts/colombiaoct15colterr.htm>>.

El semanario colombiano *Cambio*⁴ indica que el hecho de que en el país se ubiquen tres de las 29 organizaciones terroristas extranjeras identificadas por el Departamento de Estado, incluyendo recientemente a los paramilitares de derecha de las AUC (lo que amplía la lista a 30) tendrá varias repercusiones.

Por una parte, y de acuerdo con la opinión de Michael Shifter recogida en esta misma publicación, “Estados Unidos podría ver con menos simpatía el proceso de paz o las negociaciones con terroristas, especialmente en una zona desmilitarizada que puede ser usada para posteriores acciones terroristas”. Sin embargo, la percepción abrumadora de Washington en la actualidad es que el fundamentalismo es una amenaza directa a la seguridad nacional y si bien los grupos colombianos preocupan, no significan un peligro inmediato para los ciudadanos estadounidenses. Por ello, “aunque la guerra contra el terrorismo vaya perdiendo su carácter antiislam, eso no eleva el perfil de Colombia hasta el punto de ponerlo en la misma categoría que Afganistán, Irak o Sudán”.

Por otra parte, se plantea la posibilidad de que el nexo entre terrorismo y tráfico de drogas sea aceptado por la comunidad internacional, con lo cual se podría hacer más tenue la línea que hoy existe entre operaciones antiterroristas y antinarcoóticos, una diferencia que fue muy importante en el diseño del Plan Colombia.

En sentido similar, el Consejo para Relaciones Exteriores (Council on Foreign Relations) advierte en torno a las posibles presiones para que se produzca una mayor escalada militar dentro del Plan Colombia y sobre la posibilidad de que

la actual política de Washington en Colombia y las naciones andinas aledañas, ahora clasificada por su naturaleza como antidrogas, fácilmente puede ser transformada en una lucha antiguerrilla que equipare a los grupos izquierdistas armados en América Latina con el terrorismo internacional y no haga ningún esfuerzo para diferenciar las líneas ideológicas o los objetivos que se quieren lograr.⁵

⁴ “Pasos de animal grande”, *Cambio* (Colombia), 24 de septiembre de 2001, en <<http://www.cambio.com.co/web/interior.php?idp=47&ids=1&ida=2006>>.

⁵ “Terrorist Attack Expected to Have Major Impact on Hemisphere”, *Council on Foreign Relations*, 17 de septiembre de 2001, en <<http://www.coha.org>>.

Otra opción, que plantea un nuevo papel para las AUC, es manifestada por otros analistas. Nazih Richani coincide en que la situación internacional podría proporcionar un mayor ímpetu para incrementar la guerra contra las drogas, envolviéndola en los esfuerzos contra-insurgentes en nombre de la guerra contra el terrorismo. Advierte que como la legislación antiterrorista daría a Estados Unidos más libertad para trabajar con “malhechores” en nombre de la lucha contra el terrorismo, Washington podría decidir ignorar o remover de la designación como terroristas a los paramilitares de las AUC, trabajando en cambio más abiertamente con el grupo por conveniencia.⁶

Winifred Tate afirma que, desde antes del 11 de septiembre, analistas políticos conservadores de Estados Unidos convocaron a los líderes paramilitares a negociaciones y propusieron la legalización de dichos grupos. La analista cita un informe reciente de la Rand Corporation, el cual concluye que las rondas campesinas (patrullas de seguridad de campesinos) de Perú podrían ser un modelo útil. De acuerdo con los autores de la Rand, “en la situación colombiana, una red de organizaciones de autodefensa adecuadamente supervisadas podría proporcionar al Estado un mejor manejo sobre las actividades de grupos locales autoorganizados”.⁷

Según otra perspectiva, el gobierno colombiano manifestó su confianza en que su plan de paz con las FARC no sufriría alteraciones, aunque admitió que el secuestro de extranjeros pone en riesgo los diálogos. Otros funcionarios descartaron que la campaña antiterrorista de Washington fuera a derivar en intervenciones militares en Colombia o en un debilitamiento del respaldo de la comunidad internacional al plan de paz con las FARC.⁸

Cambio también perfila la posibilidad de que esta coyuntura pueda propiciar un impulso al proceso de paz. La premisa es que los grupos guerrilleros perciban que en la nueva coyuntura la toma del poder ya es imposible y que ante el horizonte de una escalada militar mayor se fortalezca la salida de la negociación. Esta lectura tam-

⁶ Citado por Kawell, “Terror’s Latin American Profile”.

⁷ *Ibid.*

⁸ “Preocupan a guerrilleros colombianos las acciones de EU”, *Excelsior*, 24 de septiembre de 2001, en <<http://www.excelsior.com.mx/nac55.html>>.

bién la tienen miembros del equipo negociador del gobierno, quienes consideran “probable que antes de finalizar el año se consigan acuerdos importantes en materia de cese al fuego y reformas”.⁹

En lo referente a la región *trifronteriza entre Argentina, Brasil y Paraguay*, un artículo de *The New York Times*¹⁰ indica que se estima que allí viven doce mil personas de ascendencia árabe, la mayoría miembros de familias libanesas inmigrantes. La región es considerada como centro de comercio de drogas y contrabando.

Desde los atentados, cuarenta agentes del FBI y oficiales de policía de los tres países se encuentran en el área buscando evidencia de si la región se ha convertido en un refugio de terroristas islámicos, y la policía paraguaya ha arrestado a varios inmigrantes árabes.

De acuerdo con ese diario, el gobierno argentino fue el primero en establecer actividades de vigilancia en el área, después de los ataques en Buenos Aires, a mediados de los noventa, contra la Embajada de Israel y de un centro comunitario judío, donde murieron 115 personas. Dichos ataques han sido atribuidos a Hezbolá, y las autoridades argentinas han sugerido que fueron planeados y organizados en parte en esa región. En 1997, el ministro argentino del interior, Carlos Corach, describió el área de la triple frontera como “un santuario” para el crimen y el terrorismo. Sin embargo, el periódico indica que tanto entonces como ahora, el gobierno fue acusado de jugar a la política para cubrir su incapacidad de encontrar a los perpetradores de los ataques.

Sobre la posición brasileña al respecto, existen informaciones contradictorias. Por un lado, la misma fuente indica que autoridades del país insisten en que tienen evidencia de que miembros de la comunidad árabe de la región han financiado a Hezbolá. Se cita a un oficial de la policía federal brasileña de Foz de Iguazú, poblado fronterizo, quien señala que “éste es uno de los grandes centros de ilegalidad del mundo. [...] Toda actividad criminal que usted pueda pensar florece aquí, desde tráfico de drogas y armas, hasta lavado de dinero, falsificaciones, contrabando y prostitución”.

⁹ *Cambio*, “Pasos de animal grande”.

¹⁰ Larry Rohter, “Terrorists Are Sought in Latin Smugglers’s Haven”, *The New York Times*, 27 de septiembre de 2001, en <<http://www.nytimes.com/2001/09/27/international/americas/27PARA.html>>.

Sin embargo, otras fuentes periodísticas recogen las declaraciones del prefecto del mismo poblado, Claudio Rorato, quien sostiene que en la zona puede haber delincuentes, como en cualquier otra parte del mundo, pero niega la existencia de terroristas, por lo cual no se le presta importancia a las denuncias al respecto. Indica que el origen de las sospechas estadounidenses fue la información recibida de un supuesto lavado de doce millones de dólares durante el gobierno de 1996 a 1998, el cual fue vinculado con el financiamiento a terroristas, pero se demostró que tal operación no se produjo.¹¹

También se citan declaraciones del gobernador del estado de Paraná, Jayme Lerner, de origen polaco judío, quien señaló: “no creo que exista más armonía en el mundo que en esta región donde viven 62 etnias y más de 20 religiones diferentes”. Sobre las acusaciones, “el gobierno del estado de Paraná sabe perfectamente cómo se desenvuelve la frontera y también sabe que es un ejemplo de solidaridad y convivencia. Si otros países sospechan que aquí hay terroristas, entonces, que nos traigan las pruebas. Nuestro presidente, Fernando Henrique Cardoso, ya se pronunció sobre eso”.¹²

En lo referente a *Cuba*, Wayne S. Smith, quien durante el gobierno de James Carter era coordinador de la Oficina de Asuntos Cubanos del Departamento de Estado y jefe de la Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana, y Anya K. Landau, informan que, desde los atentados, los exiliados cubanos de línea dura de Miami y sus aliados políticos en Washington han realizado un esfuerzo concertado para describir a la isla como parte de la red terrorista internacional y para sugerir que Estados Unidos debe actuar contra Fidel Castro como parte de su respuesta a esos ataques.¹³ Consideran desafortunado que estos grupos traten de tomar ventaja de la tragedia para avanzar en su estrecha agenda anticastrista cuando la política exterior de Estados Unidos requiere más de la cooperación de todas las

¹¹ “Descartan existencia de terrorismo en frontera Brasil-Paraguay-Argentina”, *El Universal*, 12 de noviembre de 2001, en <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=32607&tabla=notas>.

¹² *Ibid.*

¹³ Anya K. Landau y Wayne S. Smith, “Keeping Things in Perspective: Cuba and the Question of International Terrorism”, Center for International Policy, Washington, 6 de noviembre de 2001, en <<http://www.ciponline.org/cuba/main/keepingthingsinperspective.html>>.

naciones que deseen trabajar con ellos en la lucha contra el terrorismo. A partir de esto, a los argumentos esgrimidos por el Departamento de Estado para incluir a Cuba en la lista de países patrocinadores del terrorismo, responden lo siguiente:

- Los separatistas vascos, que efectivamente viven en Cuba, llegaron a la isla como resultado de un acuerdo entre el gobierno de Felipe González y La Habana, y el actual gobierno español no ha realizado esfuerzos para la extradición de ninguno. Además, funcionarios del Departamento de Estado han declarado extraoficialmente que no tienen evidencia veraz de que estos vascos estén involucrados en alguna actividad terrorista desde el territorio cubano.
- Sí existen fugitivos de la justicia estadounidense viviendo en Cuba, lo cual en gran parte se puede atribuir a la inexistencia de un tratado de extradición entre ambos países. También en comentarios extraoficiales, funcionarios del Departamento de Estado reconocen que no tienen evidencia de que estos fugitivos estén involucrados en actividades terroristas dirigidas contra Estados Unidos o cualquier otro país desde territorio cubano. La mejor manera de tratar este problema particular será empezar a negociar un nuevo tratado de extradición, con todo lo que implica en términos de cambiar la relación hacia una más normal. Por supuesto, ésta sería una calle de doble vía, dado que Cuba pediría el retorno de ciertos fugitivos cubanos que viven en Estados Unidos.
- Cuba tuvo contactos con las guerrillas colombianas y ha facilitado encuentros entre éstas y el gobierno a instancias del presidente de ese país, el conservador Andrés Pastrana, quien públicamente ha destacado que Castro juega un papel importante en el proceso de paz, agradeciéndole haber establecido encuentros con las mismas.

Landau y Smith también responden a otros problemas y episodios que han utilizado los exiliados de línea dura para vincular a Cuba con la red terrorista internacional o para etiquetarla como una ame-

naza a Estados Unidos, lo cual omitimos porque hasta ahora no se han incluido en la posición oficial.¹⁴

En contraposición, hacen un amplio recuento de las actividades terroristas que han cometido sectores de ese exilio en Miami, que incluyen amenazas de muerte, golpizas, ataques de turbas, vandalismo, extorsión, bombas y asesinato directo, documentadas por el Departamento de Justicia y el Departamento de Policía de Miami-Dade, así como de los ataques lanzados en contra de Cuba, demandando una actitud consecuente del gobierno de Estados Unidos, lo que implicaría la no tolerancia de este terrorismo.

Landau y Smith hacen un recuento de la respuesta cubana ante los ataques contra Estados Unidos, la cual consideran que ha sido ignorada sumariamente por medios de comunicación y funcionarios estadounidenses: la condena inmediata de los ataques, la expresión de solidaridad con el pueblo de Estados Unidos, el ofrecimiento de su espacio aéreo a aviones que aún estuviesen en ruta, el ofrecimiento de ayuda humanitaria, el compromiso de que el territorio cubano no sería usado jamás para acciones terroristas en contra del pueblo estadounidense y el compromiso para cooperar completamente con las iniciativas de la ONU para erradicar el terrorismo, expresado por Fidel Castro en una carta a Kofi Annan, secretario general de la ONU, lo cual se tradujo en la ratificación de Cuba de las once resoluciones contra el terrorismo adoptadas desde los ataques. Señalan que el gobierno cubano ha sido muy crítico sobre la guerra de Estados Unidos en Afganistán, pero que también ha sido cuidadoso de hacer un claro pronunciamiento en contra del terrorismo.

Asimismo, proponen una nueva visión de la política de Estados Unidos hacia la isla, ya que en el nuevo contexto internacional, Cuba no es su enemigo. El gobierno de este país ya está cooperando con Estados Unidos en formas limitadas en la prohibición de drogas y en asuntos de inmigración. Y Estados Unidos debe ahora explorar

¹⁴ Los temas son la construcción de una planta nuclear y la entrega de material peligroso a enemigos, la supuesta fabricación de armas biológicas, el derribo de aviones de Hermanos al Rescate, operaciones de inteligencia, la tragedia del remolcador 13 de marzo, los vínculos del gobierno cubano con el Ejército Republicano Irlandés, sus relaciones con países del Medio Oriente, la visita de Castro a Irán y su rechazo a la resolución antiterrorista de la Cumbre Iberoamericana, celebrada en Panamá.

la posibilidad de intercambiar información sobre actividades terroristas. También se debe quitar a Cuba de la lista de naciones terroristas y cambiar el tipo de relación haciendo una nueva y más cooperativa con el gobierno cubano. En ese proceso, el gobierno estadounidense debe adoptar una postura clara e inflexible en contra del terrorismo emanado de exiliados extremistas en Miami.

Estos autores sostienen que Estados Unidos tiene la obligación de mantener las reglas que aplica a otras naciones, y que en el nuevo contexto internacional tratar a Cuba como un enemigo no servirá a los intereses de Estados Unidos y que resultaría irresponsable hacerlo simplemente porque un grupo de interés especial en Miami lo demanda.

Sin embargo, Philip Brenner, experto en Cuba, informó que después del 11 de septiembre algunos miembros del Congreso trataron de que Cuba fuera removida de la lista de terroristas, pero los cubanos exiliados lo impidieron, con lo que concluye que por el momento la tendencia es contraria a un cambio. Antes de los ataques, el Congreso de Estados Unidos había dado algunos pasos hacia la moderación de la prohibición de viajar a Cuba, pero de acuerdo con Brenner, “lo que es cierto es que todo movimiento hacia el relajamiento de la prohibición ahora se ha detenido para el futuro previsible”.¹⁵

En relación con las actividades terroristas de *Ecuador* y *Perú* son más débiles los argumentos del Departamento de Estado, y no hemos registrado reacciones al respecto, por lo que resulta más incierto el efecto de la nueva guerra de Estados Unidos en esos países.

Finalmente, si bien *Venezuela* no aparece en la lista del Departamento de Estado de los países patrocinadores del terrorismo, varias acciones del presidente Hugo Chávez han generado tensiones con Estados Unidos y pueden originar más argumentos en su contra en la actual coyuntura, por ejemplo, sus críticas a ese país, una de cuyas expresiones fue la concertación con el presidente ruso Vladimir Putin de una “alianza estratégica” contra el dominio mundial de Washington que acordó durante su viaje a Moscú en mayo de 2001; el acercamiento con Cuba y la firma de un acuerdo energético cuando Fidel Castro visitó Venezuela en octubre de 2000; sus críticas al Plan Colombia por el impacto que tendría en su país y el vínculo que

¹⁵ Citado por Kawell, “Terror’s Latin American Profile”.

mantiene con las FARC; o la afirmación del Departamento de Estado de Estados Unidos acerca de que existen indicadores del apoyo del gobierno de Chávez a los movimientos indígenas violentos en Bolivia y a oficiales rebeldes en Ecuador;¹⁶ y el acercamiento con Saddam Hussein y Mohamar Kadaffi, a quienes visitó hace unos meses en Irak y Libia, respectivamente.

En relación con lo anterior, la organización Diálogo Interamericano ha señalado que “la ambivalencia será menos aceptada que nunca” y que Venezuela tendrá que definir más claramente su postura hacia esas nuevas relaciones.¹⁷

Después del ataque, Chávez indicó que su país haría todo lo posible para garantizar el flujo de petróleo a Estados Unidos. Al respecto, Kate Doyle señala que “a pesar del resguardo de Estados Unidos en el petróleo venezolano, Washington puede moverse hacia una postura de más confrontación con Venezuela si el gobierno de Bush adopta una aproximación de «cero tolerancia» a lo que percibe como apoyo al terrorismo”.

CONSIDERACIONES SOBRE LA RELEVANCIA POLÍTICA DE LA PRECISIÓN DEL CONCEPTO

En el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) existen tres instancias en las cuales se profundizará en la discusión, dirigida a crear los fundamentos para enfrentar el terrorismo de manera eficaz, conjunta y permanente: el Comité Interamericano sobre el Terrorismo, la Conferencia Especial sobre Seguridad y la posible convocatoria para una conferencia de alto nivel sobre el tema.

En la XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, llevada a cabo por solicitud de México, como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre, nuestro país fue elegido para presidir el Grupo de Trabajo encargado de redactar el proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo.

¹⁶ Este aspecto se señala en “Venezuela’s Would Be Castro”, editorial de *Los Angeles Times*, 12 de diciembre de 2000.

¹⁷ “Terrorist Attacks: Impact on Latin America”, en *Latin America Advisor*, 13 de septiembre de 2001, Inter-American Dialogue, en <<http://www.thedialogue.org>>, 3.

Cabe subrayar que el punto de partida en estos foros deberá ser la adopción de una definición precisa sobre el propio concepto de terrorismo. Varios analistas se plantean la urgente necesidad e importancia política de definir con precisión este término,¹⁸ relevancia que se incrementa en la nueva coyuntura abierta con los atentados contra Estados Unidos, los cuales sin duda alguna han sido considerados como terroristas.

La carencia de una definición de terrorismo que tenga una aceptación generalizada y un sentido unívoco tiene consecuencias relevantes. Por un lado, como lo señala un analista israelí, el enunciado “el terrorista de un hombre es el combatiente de la libertad de otro” no sólo se ha vuelto un cliché, sino también uno de los obstáculos más difíciles para enfrentar al terrorismo.¹⁹

Por otro lado, la tradicional elasticidad del término implica el riesgo de que bajo su manto, como enemigo identificado en esta nueva etapa, se podrían incluir otros fenómenos políticos o acciones armadas que se pretendan deslegitimar.

Los actos terroristas deben distinguirse nítidamente de otras formas de violencia política. A partir de la definición que se adopte, la dimensión del fenómeno puede ser distorsionada o exagerada. Este hecho se ilustra con claridad en la diversidad de acciones que el Departamento de Estado identifica como terroristas en América Latina, con base en las cuales elabora su lista de grupos y países patrocinadores del terrorismo.

Entre los objetivos políticos que se han fijado con una percepción ambigua del terrorismo están los siguientes:

- La descalificación de una organización adversaria, la cual, como “terrorista”, no puede ser considerada como posible contraparte de conversaciones o negociaciones, y cabe combatir con la mayor drasticidad.

¹⁸ Este tema lo desarrollamos en Lilia Bermúdez Torres, “Terrorismo: algunos problemas analíticos y políticos”, *Crónica Legislativa*, nueva época, año V, núm. 11 (octubre-noviembre de 1996): 11-18.

¹⁹ Boaz Ganor, “Defining Terrorism. Is One Man’s Terrorist Another Man’s Freedom Fighter?” Instituto de Política Internacional para Contraterrorismo, Israel, 23 de septiembre de 1998, <<http://www.ict.org.il/articles/articleid=49>>. El autor es director de dicho Instituto.

- La justificación para que un gobierno enfrente denuncias de violaciones a los derechos humanos aduciéndose, explícita o implícitamente, que la necesidad de combatir al terrorismo lleva aparejados inevitables costos, o reclama una medida de indulgencia respecto a los abusos que se cometan en el proceso.
- La justificación de legislaciones especiales antiterroristas o de la imposición de un estado de sitio u otros estados de excepción.²⁰
- La justificación de la utilización de cualquier medio para combatirlo.

Por otro lado, la ambigüedad del concepto también ha tenido repercusiones negativas en el ámbito de la cooperación internacional para enfrentar al terrorismo:

- En los intentos por sancionar legalmente al terrorismo, tanto en las legislaciones nacionales como en los instrumentos internacionales, los cuales adolecen de vaguedad o caen en una casuística arbitraria.
- En el diseño y aplicación de políticas destinadas a hacer frente al terrorismo.²¹

A pesar de las diferencias en las propuestas de definición, algunos analistas identifican consensos en las mismas, los cuales pueden servir para acotar el problema. Citamos dos:

Todos los autores coinciden, al referirse al terrorismo, en la extralimitación del uso de la fuerza con el propósito de infundir terror en la población, para condicionar la conducta de determinados actores sociales, crear un clima de inestabilidad e inseguridad generalizado y obtener un resultado u objetivo político.²²

²⁰ José Zalaquett, "Conceptualización del terrorismo desde un punto de vista normativo", en Augusto Varas, ed., *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990), 94.

²¹ José Antonio Viera-Gallo, "El terrorismo. Un desafío para la comunidad internacional", en Varas, ed., *Jaque a la democracia...*, 126.

²² *Ibid.*, 136.

La mayoría de los expertos coinciden en que el terrorismo es el empleo o amenaza de violencia, un método de combate o una estrategia para lograr ciertos objetivos, que su propósito es inducir un estado de temor en la víctima, que es despiadado y no se ajusta a las normas humanitarias, y que la publicidad es un factor esencial de la estrategia terrorista.²³

Si bien el terrorismo es un tipo de violencia política extrema, no toda violencia política es terrorista, por muy ilegal que sea, como serían, entre otros casos, “las llamadas luchas de liberación nacional, los enfrentamientos sociales tras el reconocimiento de determinados derechos, los actos de resistencia contra un ejército agresor que ha invadido un país”. Cuando en situaciones de guerra contra Estados, guerra civil o guerra de guerrillas “las partes beligerantes cometen actos terroristas, éstos son considerados como crímenes de guerra y como tal sancionados”.²⁴

Dentro de los esfuerzos que existen por precisar qué actos de violencia política pueden ser tipificados como terroristas, el aporte de Zalaquett resulta muy ilustrativo, el cual presentamos de forma resumida:²⁵

1. Conducta terrorista por antonomasia: atentados como la colocación de bombas en lugares públicos que causan un alto número de víctimas de forma indiscriminada, contribuyendo a crear un estado de terror, del cual se espera obtener resultados políticos. Son actos de violencia indiscriminada absolutamente condenables e impermisibles.
2. Terrorismo selectivo, dirigido a determinados grupos de personas, de acuerdo a cierta racionalidad. Es similar al anterior en cuanto al carácter inhumano del ataque, al propósito político y al objetivo de inducir un estado de miedo, pero de forma discriminada (circunscrito a los blancos seleccionados). Como ejemplo característico señala los ataques contra funcionarios del Estado en general.

²³ Walter Laqueur, “Reflections on Terrorism”, *Foreign Affairs* 65, no. 1 (1986): 88.

²⁴ Viera-Gallo, “El terrorismo...”, 138 y 155.

²⁵ Zalaquett, “Conceptualización del terrorismo...”, 111-118.

3. Sabotaje nuclear, como hipótesis que no ha sido puesta en práctica, que se ajustaría al tipo de conducta terrorista descrita en primer lugar.
4. Diversos actos de impacto mundial, considerados terroristas por las normas internacionales, independientemente del motivo que los provoquen: secuestro de aviones y otros actos contra la seguridad de la aviación civil; el secuestro, homicidio y otros atentados, así como la extorsión conexa contra personas protegidas internacionalmente (por ejemplo diplomáticos); y la toma de rehenes.
5. Otras atrocidades sometidas en la conducción de un conflicto armado no regido por el derecho internacional, por ejemplo, acciones de violencia indiscriminada como las descritas en el primer punto, perpetradas por grupos de guerrilla urbana.
6. El tiranicidio y el asesinato político. Al respecto, el autor precisa que no cabe considerar al tiranicidio en sí mismo como un acto de terrorismo; la calidad del acto estaría definida por la forma de violencia empleada o por su intención (más allá del propósito de acabar con el tirano). En relación con otras formas de asesinato político, éstas pueden ser calificadas de acción de guerra, pero también como acto terrorista o simplemente delito político, dependiendo de las circunstancias (precisión que también sería válida para el segundo tipo).
7. Sabotaje, si se trata de actos contra la propiedad que creen un peligro colectivo para las personas, según la Convención Europea sobre Supresión del Terrorismo; por exclusión, no se considerarían actos terroristas los que se realizan con las precauciones necesarias para circunscribir sus efectos.
8. Terrorismo de Estado, que tendría dos acepciones: el de la organización, fomento o instigación de tales actividades dirigidas contra otro Estado, mencionado en la Declaración de Naciones Unidas sobre Principios de Derecho Internacional Relativos a las Relaciones Amistosas y Cooperación entre los Estados de 1970; y, otra diferente, relativa a la opresión terrorista por parte del Estado en contra de sus propios ciudadanos.
9. Actos terroristas que se cometen dentro del contexto de un conflicto armado o violencia política más vastos. Teniendo como

base las Convenciones de Ginebra y el Protocolo Adicional I que tipifican como “graves violaciones” a sus normas, se podría derivar una taxonomía de actos terroristas: el carácter indiscriminado de los ataques, convertir en víctimas a civiles, generar grave riesgo contra poblaciones, y las ejecuciones sin juicio y toma de rehenes.

La nueva coyuntura internacional aumenta los desafíos que enfrentan tanto académicos como políticos para definir el terrorismo con la mayor objetividad posible y evitar distorsiones que tendrían impactos negativos en el ámbito político y en el de la cooperación internacional para combatir el fenómeno. Hoy, el debate sobre el terrorismo está más abierto que nunca y la cantidad de análisis, críticas y propuestas son afortunadamente abrumadoras.