

## Un acercamiento a la problemática del Terrorismo Internacional<sup>1</sup>

Frente al cuestionamiento de los Estados nacionales, aparecen espacios “anómicos” que permiten la consolidación de nuevos actores político-religiosos que amenazan no sólo la estabilidad interna de las democracias sino también la paz y seguridad internacional. El desafío al sistema democrático queda en evidencia tanto en la falta de legitimidad democrática de dichos actores como en su desprecio a la vida humana, evidenciados en los atentados sufridos por la Argentina en 1992 (Embajada de Israel) y 1994 (AMIA). Dichos atentados fueron realizados en territorio soberano de una democracia constitucional, para atacar y aislar a una de sus minorías constitutivas, en el caso, la judía.

La legitimación de actos violentos como éstos debe ser combatida tan enérgicamente como los actos mismos. Lo contrario implica justificar el cercenamiento de nuestras democracias constitucionales, en las que el diálogo presupone el respeto al otro (y a su vida), la prohibición absoluta de sacrificar vidas humanas como medio para fines ulteriores, y el respeto a las minorías que conforman una Nación. Del mismo modo, la investigación de éstos y otros actos similares (como los atentados de septiembre de 2001 en los Estados Unidos o los perpetrados en distintas partes del globo hasta la fecha) debe realizarse siempre desde los propios mecanismos constitucionales e internacionales vigentes. Lo contrario importaría la derrota definitiva de nuestras democracias y de los derechos que nuestras Constituciones consagran. Luchar por la supervivencia de la democracia fuera de la legalidad es un contrasentido insostenible e inmoral.

Frente a estos flagelos comunes, las naciones democráticas y sus habitantes reconocen la necesidad de contar con un aceitado mecanismo de cooperación e intercambio de información entre Estados para perseguir, combatir y castigar a sus responsables.

Desde la Fundación Abravanel, observamos con preocupación la falta de consenso respecto a esta cuestión en el seno de la dirigencia política de los países latinoamericanos, en los que los ejes fundamentales del debate político en la materia, permanecen influenciados por prejuicios. Nos preocupa que cuando se atacan la democracia, la soberanía y los derechos de los habitantes de nuestras naciones, son pocos los dirigentes que condenan sin cortapisas toda acción violenta contra civiles y aun menos, quienes asumen como propia la lucha en pos de la justicia. Nos preocupa también que en ocasiones se convierta a las víctimas en victimarios, y que se excluyan a las víctimas pertenecientes a determinadas

---

<sup>1</sup> El presente documento se encuentra en proceso de publicación y ha sido distribuido al sólo efecto del coloquio del 3 de abril de 2008 sobre “Legislación antiterrorista y derechos humanos”, por lo que no puede ser citado, referenciado o publicado sin la autorización previa de la Fundación Abravanel.

minorías como si no fuesen parte integral y fundamental de nuestra rica diversidad cultural nacional.

Por todo ello, y sin desconocer las legítimas prioridades internacionales de las naciones latinoamericanas, desde la Fundación Abravanel, deseamos participar del discurso político y jurídico, como una nueva voz académica que aporte sus conocimientos para afrontar mejor los nuevos desafíos que este nuevo escenario internacional nos propone.

## Introducción a la temática

A pesar de que en la actualidad el fenómeno del terrorismo es considerado como una de las mayores amenazas a la seguridad internacional, hasta la fecha, ni la academia ni la comunidad internacional han podido arribar a una unívoca y universalmente consensuada definición que logre conceptualizarlo satisfactoriamente. La imperiosa necesidad de lograr una definición en “común”, se encuentra íntimamente ligada con el principio de legalidad, el que exige a los Estados definiciones concretas y concisas de las acciones tipificadas, que en el caso permitan distinguir aquellos actos terroristas de aquellos que no lo son<sup>2</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, entendemos que si bien aún, no se ha podido cumplir con ese objetivo normativo, es mucho lo que se ha avanzado a nivel internacional en la materia.

El presente documento, en primer término, importa una reseña conceptual acerca del fenómeno del terrorismo a nivel internacional. Por ello, analizaremos los distintos documentos que se han venido elaborando desde hace varias décadas en el concierto de las naciones (tanto a nivel internacional como regional), en torno a la cuestión del terrorismo internacional, sus consecuencias y posible erradicación. Luego de ese análisis, aparecerá como imprescindible intentar un acercamiento al concepto mediante el desarrollo de su tipología, es decir, mediante la descripción de sus modalidades, fuentes y motivaciones. Por ello, luego de alcanzar la variable normativa conceptualmente diferenciadora y, por tanto, cualitativamente imprescindible como pre-supuesto para la comprensión del fenómeno singular del terrorismo internacional, procederemos a desarrollar sobre sus distintas tipologías. Inmediatamente después, intentaremos definir claramente sus contornos, con el fin de diferenciarlo claramente de otros fenómenos distintos y, que por tanto, merecen otro análisis normativo (tanto jurídico como moral). En efecto, procederemos a analizar brevemente, la a veces delgada línea que separa conceptualmente a los denominados grupos “guerrilleros”, “combatientes” y de “liberación nacional” de las

---

<sup>2</sup>Golder Ben, y Willams George; What is terrorism? Problems of legal definition.

denominadas organizaciones “terroristas”, por cuanto dicha distinción resulta más que relevante y necesaria para abarcar más cabalmente la cuestión sin recaer en equívocos generalizadores. Dicha trascendental distinción puede extraerse del análisis de ciertos instrumentos internacionales de Derecho Internacional Humanitario (como las Cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977) y, especialmente, de los propios protocolos contra el terrorismo de la Organización de las Naciones Unidas.

En ese marco, haremos un ejercicio simple pero necesario, y aplicando los conceptos analizados arribaremos a una conclusión que, pese a su aparente obviedad, resulta necesario permanentemente recordar en nuestro país: los atentados contra la Embajada de Israel y contra la sede de la AMIA, sin lugar a dudas, fueron actos claramente encuadrables dentro de la definición de terrorismo internacional, y por tanto, nunca deberían ser identificados o confundidos con manifestaciones violentas de otra índole.

Para finalizar, y tomando en parte la experiencia argentina en su condición doblemente golpeada por el terrorismo internacional en 1992 y 1994, analizaremos cómo afecta el fenómeno del terrorismo internacional a una sociedad democrática y a los derechos humanos de sus habitantes en general<sup>3</sup>.

1) Los documentos internacionales y regionales sobre terrorismo.

A) Un poco de historia y el tratamiento del terrorismo internacional a nivel convencional pre-11 de septiembre de 2001.

a) La Liga de las naciones

El primer esfuerzo internacional por tratar la cuestión del terrorismo internacional se dio a partir de la década de los 30's en el marco de la Liga de las Naciones. ¿En que contexto se desarrolló esa discusión?, en el año 1934 se producen los asesinatos del rey Alejandro I de Yugoslavia y del ministro de relaciones exteriores de Francia. Consecuentemente, Francia propuso medidas internacionales para considerar estos hechos.

Recién en el año 1937, después de que especialistas de diversos países analizaran el problema apropiadamente, se sancionó la Convención para la Prevención y el Castigo del Terrorismo. Esta, aborda el problema del terrorismo transnacional ejercido por parte de actores no estatales, así como

---

<sup>3</sup> El presente documento no incluye el análisis del derecho comparado en materia de legislación anti-terrorista, al respecto ver documento de la Fundación Abravanel denominado “Algunos conceptos para una legislación anti-terrorista argentina desde una perspectiva del derecho comparado y los derechos humanos”, también presentado en el marco del evento denominado “Legislación Antiterrorista y Derechos Humanos” realizado con fecha 3 de abril de 2008 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

define a los “actos de terrorismo” como aquellos actos criminales dirigidos contra un Estado con la intención o el cálculo de crear un estado de terror en un grupo de personas o el público en general. Dicho instrumento internacional, impulsaba además a los Estados a establecer legislaciones que tipifiquen como delito al terrorismo. A pesar de haber sido aprobada por 24 Estados, entre ellos la República Argentina, la Convención sólo fue ratificada por un miembro, dada la divergencia suscitada en torno a los contornos del fenómeno y a su tipificación, y por ello, no tuvo efectos en el mundo jurídico. De todas maneras, la mentada Convención, es considerada como uno de los principales antecedentes en la lucha contra el terrorismo internacional.

#### b) Organización de las Naciones Unidas

Un vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, el fenómeno del terrorismo internacional vuelve a aparecer en la escena mundial, esta vez, dentro de la agenda de la por entonces recientemente creada Organización de las Naciones Unidas. Como otrora, surgió el debate en torno al concepto de terrorismo internacional, esta vez, dado el contexto del proceso de descolonización en desarrollo por ese entonces. Recordemos, que durante esos años los distintos grupos de liberación nacional diseminados en distintas colonias del denominado tercer mundo, utilizaban muchas veces la lucha armada contra los ocupantes, opresores y/o colonos de sus pueblos, incurriendo en muchas ocasiones, en injustificados ataques terroristas contra población civil indefensa y no combatiente.

Esta compleja situación suscitada entre la justificada lucha por la auto-determinación de los pueblos por un lado y la protección de la población civil no combatiente, por el otro, no pudo ser resuelta en el marco de los debates suscitados en el seno de la Asamblea de las Naciones Unidas, debido a la tensión y el conflicto de intereses que se planteaba por esa época entre los distintos países del globo. A lo antedicho hay que agregar, la por entonces división del mundo en dos bloques antagónicos (el bloque capitalista y el bloque comunista) y la existencias de los denominados países “no alineados”, situación política ésta, que hacía mucho más difícil lograr un consenso en torno a la cuestión del terrorismo internacional. Sin embargo el hecho de que no se haya podido alcanzar una definición final sobre lo que se entendía como terrorismo internacional, no implicó necesariamente el fracaso total de las Naciones Unidas en la materia. En efecto, como veremos a continuación, mediante distintas Convenciones y Protocolos Internacionales, paulatinamente se fue avanzando en torno a distintas cuestiones relacionadas con la problemática del terrorismo internacional.

En primer término, se debe recalcar que ninguna de las Convenciones de la Organización de las Naciones Unidas, establece una definición exacta

de terrorismo universalmente compartida, por el contrario, se conforman con prohibir determinados "actos" considerados "terroristas". El modelo básico que aquellas utilizan es el siguiente<sup>4</sup>: el tipo de actividad terrorista es identificado; los estados están obligados a criminalizar y penalizar esos actos (y) los países son requeridos para establecer una jurisdicción para someter a juicio a las personas que lleven a cabo actos terroristas.

Por otro lado, otras Convenciones de la ONU, buscan prevenir el terrorismo o mitigar su impacto ya sea denegando a los eventuales atacantes: financiamiento, apoyo logístico, equipos o determinados materiales.

Las Convenciones citadas, asimismo, revisten la característica compartida de constituir compendios de sugerencias o recomendaciones que realiza las Naciones Unidas a los Estados-miembro, por lo que su ejecución y cumplimiento constituye más una opción que un deber para dichos sujetos de derecho internacional. Cabe recordar, que el enfoque convencional usualmente aplicado en la materia, ha sido el de conminar a los Estados firmantes a que cada uno establezca legislaciones nacionales particulares en donde se proceda a la tipificación en particular de la figura de terrorismo según la idiosincrasia e historia de cada país, intentando evitar definiciones taxativas y unívocas iguales para todos.

A pesar de las limitaciones descritas, se considera al mentado bloque de Convenciones internacionales, como el piso mínimo sobre el que debe enmarcarse jurídicamente el fenómeno del terrorismo, dejando en manos de cada uno de los países, la regulación del techo máximo, es decir, la capacidad de legislar en materia de terrorismo según sus convicciones y necesidades nacionales. En consecuencia, las normas domésticas deben partir de y ajustarse a los instrumentos internacionales vigentes, en materia de lucha contra el terrorismo.

Estos instrumentos son la base jurídica para encarar la prevención y el combate del terrorismo, constituyéndose como un espejo sobre el que (necesariamente) deberá reflejarse la legislación nacional que en su consecuencia se dicte.

Ahora bien, realizando un análisis cronológico de las distintas Convenciones de Naciones Unidas sobre terrorismo, se observa un creciente interés en mejorar la técnica y el desarrollo de instrumentos que permitan a los Estados protegerse mejor, y combatir mas efectivamente este flagelo. Sin lugar a duda, este interés en mejorar la normativa, ha ido creciendo en la medida del recrudecimiento del terrorismo internacional. Por ello, si comparamos el primer protocolo del año 1963, con el último sancionado

---

<sup>4</sup>Young, Reuven, Defining Terrorism: the evolution of terrorism as a legal concept in international law and its influence on definitions in domestic legislation.

durante el año 2005, puede vislumbrarse una sensible mejora, no sólo en la percepción sino en la complejidad y alcance de los documentos internacionales contra-terroristas.

Como se ejemplificará a continuación, resulta evidente que los distintos documentos, convenciones y protocolos creados por las Naciones Unidas para combatir el flagelo del terrorismo, son "reactivos", por cuanto, surgen como una respuesta frente a distintos ataques terroristas que iban sufriendo distintos integrantes de la comunidad de las naciones y sus habitantes.

Creemos didáctico, elaborar una pequeña contextualización de cada una de las Convenciones y Protocolos internacionales dictados a nivel de Naciones Unidas sobre esta cuestión, por cuanto ello habrá de poner en relieve la existencia de ciertas necesidades en materia de seguridad de la comunidad internacional, surgidas como consecuencia de la planificación y ejecución de actos terroristas llevados a cabo en distintas latitudes del globo y de distintos modos.

## B) Convenciones y Protocolos internacionales

### a. Sabotaje Aéreo

Comencemos por tres Convenciones que aparecen como la respuesta pergeñada por la Comunidad Internacional frente a un determinado modus operandi terrorista ampliamente sufrido por la Comunidad de las Naciones durante años: el sabotaje aéreo.

El Convenio sobre las infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves del año 1963, el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 1970, la Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971 (a los que cabría añadir, el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional de 1988) remiten a determinada modalidad terrorista, largamente utilizada a nivel mundial, especialmente, entre las décadas de los 60's y los 80's del siglo pasado. Tanto los atentados, como los secuestros de aeronaves civiles, han importado tácticas ampliamente utilizadas por las diversas organizaciones terroristas a nivel mundial, dado el impacto mediático que dicha modalidad genera y la propaganda que a la "causa" del grupo aporta. Sin dudas, la espectacularidad de los ataques contra aviones civiles, por sí solo explica, la repetición de esta forma terrorista, a lo largo del tiempo. De hecho, el caso del avión de Entebbe, la explosión del vuelo de Pan-Am y el ataque a las Torres Gemelas, aparecen como ejemplos muy distantes temporalmente unos de otros pero muy evidentes, de la reiteración de esta modalidad de terrorismo internacional a lo largo de las décadas. En efecto, cabe recordar que el caso "Entebbe" se desencadenó en el año 1976, cuando extremistas del PFLP (Frente Popular para la Liberación de Palestina) y del grupo terrorista

alemán Fracción del Ejército Rojo, secuestraron un avión (civil) de Air France que viajaba de Atenas a París, desviándolo hacia la ciudad de Entebbe, capital de la por entonces Uganda de Idi Amin. En ese vuelo había 244 pasajeros civiles y 12 tripulantes de distintas nacionalidades y credos, pero los terroristas practicaron una "selección" (a la usanza del Nazismo), separando a los pasajeros judíos e israelíes del resto, y obligándolos, a permanecer como sus rehenes mientras que los demás eran autorizados a regresar a sus países de origen. La idea de los terroristas, era intercambiar prisioneros palestinos por los civiles judíos (de varias nacionalidades) e israelíes secuestrados. En la misma línea aparece el atentado terrorista del año 1988, perpetrado por un grupo terrorista libio (ligado al gobierno de ese país), el que concluyó con la explosión de un Boeing (civil) de Pan American Airlines y la muerte de todos sus pasajeros y tripulantes. Por último, y más recientemente, cabe recordar el atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono del año 2001, en donde el modus operandi terrorista nuevamente involucró a aviones civiles de pasajeros.

#### b. Ataque a Personas Internacionalmente protegidas

Otra de las Convenciones internacionales que apareció como una respuesta a determinado y particular tipo de terrorismo distinto al antes relatado, fue aquella que tuvo por objeto la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, del año 1973. Este documento internacional, se dedica a la protección de personas internacionalmente protegidas por cuanto ello aparecía como necesario habida cuenta de los por entonces habituales asesinatos de diplomáticos y políticos en manos de grupos terroristas. Uno de los casos más resonantes, fue sin lugar a dudas, el del crimen del Primer Ministro italiano Aldo Moro, organizado y ejecutado por la organización Brigadas Rojas en el año 1978.

#### c. Toma de Rehenes

Por su parte, la Convención internacional contra la toma de rehenes del año 1979, aparece como uno de los ejemplos más elocuentes dado que durante ese mismo año, se había consumado la recordada toma de rehenes norteamericanos en la Teherán de la revolución islámica. Recordemos, que esa situación se extendió durante poco más de un año, poniendo en vilo al mundo entero. Este tipo de actos terroristas, se ha venido repitiendo durante los últimos años en distintas partes del globo, como lo demuestra el caso de los rehenes de la embajada de Japón en Perú de 1996 o el secuestro de cientos de niños en una región autónoma de Rusia a manos de terroristas chechenos hace unos años.

#### d. Materiales Nucleares

Asimismo, la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980, se ubica en el contexto de los acuerdos de no proliferación nuclear, propios de la por entonces “guerra fría” que enfrentaba a los Estados Unidos y la Unión Soviética. Evidentemente, al igual que el resto de las Convenciones que se vienen analizando, el contexto político internacional también aparece como determinante al momento de la redacción y adopción de estos documentos contra-terroristas.

El panorama convencional en la materia, y su contexto fáctico-político, se cierra con el dictado del convenio contra actos de terrorismo nuclear (ampliatorio de aquel de 1980) surgido del temor generalizado de la posibilidad de que grupos terroristas se hagan con capacidad nuclear para aplicarla a sus acciones. Recordemos que tras la caída de la URSS, gran parte del arsenal atómico de ese conglomerado de repúblicas, quedó a la deriva, disponible al mejor postor. Dada la gran cantidad de recursos con los que cuentan muchas organizaciones terroristas internacionales, no parece inverosímil que puedan hacerse de material y/o arsenal nuclear ilegalmente ofrecido.

#### e. Protección de la Navegación Marítima

Otra de las cuestiones que ha preocupado a la Comunidad Internacional, es la de la seguridad de la navegación marítima. En esa línea, se elaboró el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, ambos durante el año 1988. Estos documentos, aparecen como una respuesta a actos terroristas como el perpetrado contra el buque civil “Achille Lauro” en 1985, en el que cinco miembros del Frente para la Liberación de Palestina (FLP), procedieron al secuestro del navío y posterior asesinato del anciano y discapacitado judeo-norteamericano León Klinghoffer. Su cuerpo fue arrojado al mar en su propia silla de ruedas.

#### f. Ataque con Explosivos

Sin lugar a dudas, también podemos rastrear la causa eficiente del Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección del año 1991, en el intento del mundo civilizado en poner un coto a actos como el citado ataque contra el vuelo de Pan American Airlines de 1988, en donde se utilizaron ese tipo de explosivos para llevar a cabo el atentado terrorista.

Por otra parte, luego de muchos años de atentados terroristas

realizados con explosivos contra objetivos civiles, en 1997 se sanciona la Convención sobre atentados terroristas con bombas, pensada principalmente como una respuesta a los atentados suicidas tan comunes desde la década del ochenta. Durante los últimos años, los atentados con bombas (explosivos), se han propagado por todo el mundo, golpeando indistintamente objetivos civiles en Buenos Aires, Tel Aviv, Madrid, Londres o Bombay.

#### g. Financiamiento del Terrorismo

Recién en el año 1999, de conformidad con la creciente necesidad de las naciones en la materia y los cambios tecnológicos operados, se dicta una Convención Internacional tendiente a combatir el financiamiento del terrorismo. Sin lugar a dudas, esa Convención va de la mano con la globalización de los flujos financieros internacionales, situación ésta, que ha sido aprovechada por grupos terroristas para agigantar sus arcas y, expandir sus actividades. Sin ir más lejos, desde hace años, la Triple Frontera existente entre la Argentina, el Paraguay y el Brasil, es vislumbrada por distintos especialistas, como un nicho para el desarrollo de actividades de financiamiento de grupos terroristas internacionales.

#### C) El desarrollo de las respuestas internacionales post-11 de septiembre de 2001: La Resolución N° 1373.

Días después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, unánimemente aprobó la Resolución N° 1373, la cual llama a todos los Estados a intensificar sus esfuerzos para eliminar el terrorismo internacional.

La Resolución N° 1373 es considerada la herramienta contemporánea más importante en la lucha contra este flagelo, por cuanto dio un nuevo impulso para que tanto los organismos internacionales, como los Estados, fortalezcan sus legislaciones y acciones anti-terroristas.

En efecto, la Resolución en ciernes, declara que los actos de terrorismo “constituyen una de las más serias amenazas a la paz y a la seguridad internacional en el siglo XXI y constituyen un desafío para toda la humanidad”, y llama a todos los países del mundo a adherir a las convenciones y protocolos internacionales contra el terrorismo (ut supra mencionados). Es de destacar, que dicha Resolución también insta a los Estados a suprimir toda forma de financiación del terrorismo, y a estimular la cooperación internacional en el área de actividades contra-terroristas.

Asimismo, procedió a crear un Comité contra el Terrorismo en el seno

de las Naciones Unidas, el cual tiene por objetivo monitorear la implementación de dicha Resolución y asesorar a los países en los aspectos de su aplicación. En el 2004, el Comité cambia de nombre por el de "Grupo de Trabajo contra el Terrorismo", el cual se encuentra a la fecha integrado por todos los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y se encarga de recomendar medidas prácticas contra personas y grupos terroristas.

Para finalizar, y al igual que las Convenciones y Protocolos anteriores de las Naciones Unidas antes relatados, cabe mencionar que la Resolución N° 1373 también deja librado al arbitrio de los Estados, la definición de "terrorismo" y su tipificación, al no escoger una definición final del concepto.

#### D) El contexto regional: la Convención Interamericana contra el Terrorismo

Las acciones del terrorismo internacional no son nuevas en nuestra región. Sin embargo, los recientes cambios en el modus operandi, su elevada complejidad, y el carácter foráneo de ciertos actores-planificadores-ejecutores, sembraron alarma en diversos gobiernos del continente.

En ese sentido, la República Argentina, fue golpeada dos veces por el terrorismo internacional durante la década pasada: el atentado contra la embajada de Israel de 1992 y contra la sede de la AMIA, generaron un cambio radical en lo que respecta a la percepción y prioridad de las amenazas a la seguridad hemisférica existentes.

En el marco de la Primera Cumbre de las Américas realizada durante el fatídico año 1994, los gobiernos del Continente se comprometieron a prevenir y combatir el terrorismo. Por ello, en 1996 se celebró en Lima, la Primera Conferencia Especializada en Terrorismo hemisférica. Cerca de dos años después (en 1998), se llevó a cabo la Segunda Conferencia Especializada en Terrorismo en la Ciudad de Mar del Plata. Esta, concluyó con la adopción del llamado "Compromiso de Mar del Plata", el cual urgía al establecimiento, dentro de la Organización de los Estados Americanos, de un "Comité Interamericano contra el Terrorismo" (CICTE) compuesto por autoridades nacionales de sus Estados miembros. Este esfuerzo fue reafirmado por los Jefes de Estado del hemisferio en el contexto de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Chile en 1998.

Resulta relevante destacar, que el CICTE tiene entre sus metas la promoción de la cooperación nacional, regional e internacional en la prevención, el combate y la eliminación del terrorismo en el hemisferio occidental<sup>5</sup>. Además, provee asistencia técnica a los Estados para la

---

<sup>5</sup> Fuller, Carol, "Terrorism and Crime: Responding to a Changing World", article presented in International Association of Chiefs of Police (IACP), Rio de Janeiro, September 10, 2007.

implementación en sus legislaciones, de las diversas Convenciones internacionales anti-terroristas vigentes, así como, de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la materia.

Desde el año 2002, la Secretaría del CICTE ha desarrollado una amplia gama de actividades de asistencia técnica y de programas de fortalecimiento de capacidades para apoyar a los Estados Miembros de la OEA en la prevención, combate y eliminación del terrorismo. Hoy, existen diez (10) programas del CICTE, los cuales están divididos en seis grandes áreas<sup>6</sup>: controles fronterizos, controles financieros, protección de infraestructura crítica, asistencia legislativa y consultas, ejercicios de gestión de crisis, y desarrollo de políticas y coordinación internacional. Este último está centrado en promover la cooperación internacional y la coordinación con otras organizaciones internacionales, regionales y sub-regionales, así como con el sector privado.

Un hito fundamental en la historia del CICTE se produjo en el mismo año 2002 con la elaboración y firma de la Convención Interamericana contra el Terrorismo. Este documento neurálgico, fue firmado por treinta (30) Estados durante la Asamblea General de la OEA en Barbados, y entró en vigor en julio de 2003. Lo más destacable de esta Convención, es que reconoce también a nivel hemisférico, la amenaza que el terrorismo internacional importa para nuestros pueblos, especialmente, por cuanto atenta contra la democracia, impide el goce de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, amenaza la seguridad de los Estados, desestabiliza y socava las bases de toda sociedad, y afecta seriamente el desarrollo económico y social de la región.

Al respecto, y como principio basal, éste instrumento jurídico interamericano otorga fundamental importancia a la cooperación entre los Estados con miras al mantenimiento de la seguridad hemisférica. Asimismo, esta Convención Interamericana, toma como antecedentes necesarios y adhiere, a los distintos documentos en materia de terrorismo elaborados y aprobados por las Naciones Unidas a lo largo de las décadas y en consecuencia, llama a su suscripción a aquellos Estados que no lo hayan previamente hecho. Al igual que como ocurre a nivel mundial, la Convención Interamericana se abstiene de brindar una definición definitiva de terrorismo, limitándose a detallar las “acciones terroristas” según lo que prescriben los documentos de las Naciones Unidas en la materia. También, el documento americano citado, hace un llamado a la lucha contra el financiamiento del terrorismo internacional y contra el lavado de dinero, haciendo suyas, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera

---

<sup>6</sup> <http://www.cicte.oas.org/rev/es/>

Internacional (GAFI) y de otros organismos financieros mundiales. Por último y para finalizar, cabe remarcar que la Convención expresamente garantiza el respeto de los Derechos Humanos, la no discriminación y el derecho a un debido proceso, de todas las personas investigadas por cuestiones relacionadas con el terrorismo.

#### E) La Unión Europea, sus Convenciones y la elaboración de listas de grupos terroristas

Por su parte, resulta más que interesante realizar un breve repaso del marco político-normativo en materia de terrorismo existente en la Unión Europea, dada su particularidad y complejo tramado normativo regional.

Europa como bloque regional, viene trabajando el problema del terrorismo desde hace, al menos, tres décadas conforme surge de la sanción (en 1977) de la Convención Europea sobre la Supresión del Terrorismo. De hecho, es tan actual la cuestión, que en el año 2003 la Convención fue enmendada, y hasta reformulada en el 2005 como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de Marzo de 2004 que tuvieron como objeto la ciudad de Madrid. En ese marco, la Unión Europea decidió actualizar nuevamente sus instrumentos legales en materia anti-terrorista y sanciona la Convención sobre la Prevención del Terrorismo.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que una de las contribuciones más interesantes que ha hecho la Unión Europea en su lucha contra el terrorismo, es la creación y actualización periódica de listas de grupos terroristas.

En ese sentido cabe resaltar que el Consejo Europeo, que es el máximo órgano de coordinación de políticas del bloque, compuesto por los Jefes de Gobierno de cada Estado miembro, importa la instancia donde se coordinan las diversas medidas de lucha contra el terrorismo en el continente.

En ese marco, se desarrolla la “novedosa” cuestión de la elaboración de listas de organizaciones terroristas. Pero, ¿cómo es el proceso de confección de estas listas? El proceso comienza con informes de inteligencia provistos por los diversos Estados de la Unión. Luego, el Consejo analiza la información provista, y decide la inclusión o no de determinadas personas o entidades en los listados en cuestión. Las listas elaboradas por el Consejo Europeo, y las sanciones que en su consecuencia se aplican a los allí incluidos, resultan vinculantes y obligatorios para todos los Estados de la Unión Europea.

Cabe resaltar, que la primera lista fue sancionada en diciembre de 2001, en el contexto de los ataques a las Torres Gemelas, y marca la posición común de los países europeos en su lucha contra el terrorismo.

Ahora bien, el criterio utilizado para formar la lista<sup>7</sup> es amplio, por lo que se incluye a personas, grupos y entidades terroristas (o vinculadas de alguna forma con el terrorismo), sea cual fuere su tinte ideológico, o la causa que los impulse a cometer actos terroristas.

Actualmente, se encuentran proscriptas alrededor de cincuenta (50) organizaciones, y una cantidad similar de personas. Entre las organizaciones caratuladas como terroristas, se destacan: Hamas, Hizbollah, ETA, el IRA y las FARC.

Entre las diversas consecuencias que genera estar incluido en la lista europea sobre terrorismo, se puede resaltar la instrucción a los países a congelar los bienes y/o cuentas bancarias de individuos y organizaciones, así como la prohibición de todo tipo de transacciones financieras con aquellos.

Las listas de la Unión Europea sobre individuos y organizaciones terroristas, son revisadas y pueden sufrir modificaciones cada seis (6) meses.

Actualmente, no existen mecanismos administrativos de apelación frente a la inclusión de individuos o entidades en la lista europea de organizaciones terroristas. Sólo la Corte Europea de Justicia, y las diversas Cortes Nacionales pueden modificar alguna resolución tomada por el Consejo de la Unión Europea en lo que respecta a la lista en cuestión.

Algunos críticos, señalan a la falta de control e intervención por parte del Parlamento de Europa en lo que respecta a la confección de la lista, como uno de los grandes déficits del sistema.

Por su parte, quienes apoyan el régimen de listas anti-terroristas en el bloque, resaltan la ventaja comparativa que ella importa en materia de coordinación en la prevención y lucha contra el terrorismo dentro de un ámbito territorial de más de dos decenas de países y millones de habitantes como es la Unión Europea, en comparación a otros casos aislados e inconexos de lucha contra este flagelo que se verifican fuera de ese bloque.

## 2) ¿Qué se entiende por terrorismo? Un acercamiento a través de sus tipologías

El debate en torno a la caracterización de terrorismo que se dio a partir de la segunda mitad del siglo pasado, habrá de guiarnos al momento de intentar identificar a los distintos tipos de organizaciones terroristas, tomando en consideración su fuente de motivación<sup>8</sup>.

Podemos distinguir, entonces, al terrorismo de fuente ideológica de aquél motivado en causas nacionalistas, y a ambos, del religioso.

En cuanto al terrorismo ideológico, veremos que puede provenir tanto de la izquierda como de la derecha, distinguiéndose así en sus fines pero

<sup>7</sup> <http://www.statewatch.org/terrorlists/docs/EUterrorlist-May-06.pdf>

<sup>8</sup>Cronin, Andrey Kurth, Behind the Curve, Globalization and International Terrorism, International Security, Vol. 27, No 3 (Winter 2002-2003).

igualándose en sus medios.

Por su parte, el terrorismo nacionalista (separatista) se encuentra muy vinculado a los procesos de descolonización, y en general tiene como objetivo obtener la independencia política y cultural de un pueblo en determinado espacio geográfico.

Por último el terrorismo religioso, tiende a expresar el deseo de imponer por la fuerza una determinada cosmovisión (religiosa) del mundo, a partir de una interpretación fundamentalista de las normas de determinada expresión religiosa.

A continuación se presentan algunos ejemplos de cada una de estas tipologías.

#### A) Terrorismo ideológico

##### a) Brigadas Rojas de Italia

Las Brigadas Rojas fue una organización italiana fundada en 1969 autodenominada "marxista leninista" (de izquierda). Tenía como objetivo atraer a una parte del proletariado hacia sus posturas insurreccionales frente a las políticas reformistas del partido comunista italiano. El objetivo de la lucha armada era tener un marcado objetivo propagandístico para poder aglutinar las luchas obreras en las fábricas y las grandes empresas para así ganarse el consenso de la clase trabajadora. Las acciones terroristas de las Brigadas Rojas constaban en la colocación de bombas incendiarias y el secuestro de civiles (empresarios) y asesinato de jueces y políticos. La acción más dramática cometida por este grupo fue el crimen del primer ministro italiano Aldo Moro en 1978.

##### b) Las Autodefensas Unidas de Colombia

Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) es una organización paramilitar (de derecha), nacida en 1997 en Colombia. Sus acciones terroristas han consistido en secuestros, asesinatos y extorsión. Además se les atribuye a miembros de las AUC la responsabilidad por masacres de grupos opositores y de campesinos.

#### B) Terrorismo nacionalista (separatista)

##### a) El ejercicio Republicano Irlandés

Uno de los grupos más representativos de terrorismo nacionalista, fue históricamente el Ejército Republicano Irlandés (IRA). Motivado, a la vez por

una ideología revolucionaria de izquierda, el IRA realizó sus campañas terroristas a través de explosiones, asesinatos y ataques dentro y fuera de Irlanda destinados tanto contra objetivos militares como civiles. El accionar terrorista de este grupo, justamente, se verifica en el hecho de no discriminar entre objetivos, y atacar a civiles incluso fuera del área de conflicto.

#### b) La ETA

Nacida durante los años del franquismo como un grupo opositor al centralismo español, ETA se transforma luego de la democratización del país en una organización separatista y terrorista que no duda en utilizar coches-bomba en lugares públicos dentro de los propios centros urbanos de España. Hasta la fecha el número de civiles muertos por este grupo superan la cifra de 800 personas.

#### C) Terrorismo religioso

##### a) Al Qaeda

El grupo Al Qaeda es una organización yihadista islámica, que pretende crear un califato musulmán global y luchar contra la "decadente" cultura occidental. Este grupo se dio a conocer mundialmente por ser el responsable de los atentados terroristas del 11 del Septiembre de 2001 contra objetivos civiles y militares de EEUU. En esos atentados se calcula que perdieron la vida 3000 personas (en su gran mayoría civiles indefensos).

#### 3) Una diferencia fundamental para distinguir el concepto de terrorismo, así como sus consecuencias normativas.

En los últimos tiempos, en nuestra región se ha planteado el debate en torno al concepto de terrorismo, como consecuencia del prolongado conflicto colombiano y la participación de diversos actores regionales en torno a la cuestión de los prisioneros en poder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Tan actual es el debate que el propio Presidente venezolano Hugo Chávez, al finalizar su mediación en la crisis de los rehenes, se dirigió a la comunidad internacional (en especial a la Unión Europea y a los EEUU) solicitando que se excluya de las listas de grupos terroristas a las FARC, y que se las reconozca como una fuerza política armada con un determinado proyecto político y presencia territorial (comunidad beligerante).

Esta vieja discusión, impulsó a que en un matutino nacional, un columnista<sup>9</sup> comentara en relación al conflicto de Medio Oriente que

---

<sup>9</sup> Cardoso, Oscar Raúl, Oriente Medio: varias guerras en distintos frentes, Clarín, sábado 16 de febrero de 2008.

“siempre asombra comprobar que quien es terrorista para un público resulta un combatiente por la libertad para otros”.

Sin perjuicio de esa opinión, conforme lo expuesto en el presente documento al analizar la normativa internacional vigente en la materia, el citado debate resulta de fácil solución si se lo analiza bajo el prisma de lo que la Comunidad Internacional ha entendido y entiende como terrorismo.

En efecto, si bien no contamos a nivel internacional con una definición única y unánime de lo que es el terrorismo, sin lugar a dudas, sabemos claramente que tipo de actos lo constituyen. Por tanto, conociendo la naturaleza de esos actos, podemos saber si determinado grupo actúa en forma terrorista, evitando así, la tortuosa cuestión de definir si determinado grupo “es” o no terrorista.

Si un grupo o individuo, comete un acto considerado de terrorismo según los principios internacionales en la materia, entonces eso bastará para que se le aplique el sistema creado a nivel mundial y regional para combatir el terrorismo.

Para algunos, un grupo será terrorista y para otros puede no serlo, pero esa diferencia de tipo subjetiva, no afecta en nada la aplicación del criterio objetivo e internacional sobre actos terroristas, y sus consecuencias.

Ahora bien, ¿cuál es entonces el criterio distintivo de “actos terroristas” que habrá de guiar la solución de la cuestión?, y, ¿qué diferencia (según la Comunidad de las Naciones) a un grupo de liberación nacional de uno terrorista?

Conceptualmente, tanto la acción de un grupo de liberación nacional como la de uno terrorista, se basa en métodos de lucha irregulares (sin perjuicio de la moralmente antitética finalidad de ambos). Sin embargo describen diferentes tipos de acciones insurgentes, que en lo hechos, los distinguen no sólo en sus fines, sino también en sus medios. La forma de lucha del grupo de liberación, importa una estrategia militar ubicada en un contexto bélico preciso en el que se busca desgastar, hacer retroceder y derrotar a un oponente militar. En cambio, y esto es lo que los diferencia valorativamente, el terrorismo no opera contra unidades militares, no intenta conquistar o defender un territorio, evita luchar con ejércitos regulares y ataca primordialmente objetivos civiles con miras a sembrar el pánico en la población y obtener un rédito en consecuencia. Esto es esencial: el terrorismo no respeta la división fáctica y normativa existente entre combatientes o militares, y civiles desarmados. De hecho, los actos terroristas ocurren tanto en el marco de conflictos armados como en épocas de paz.

Dada ésta distinción clave, las normas jurídicas aplicables a los individuos que componen estos grupos, difiere ostensiblemente.

En consecuencia, un “combatiente por la libertad”, al igual que los combatientes de los ejércitos regulares de los Estados, en el marco de un conflicto bélico ya sea internacional como interno, se encuentra amparado y obligado por el Derecho Internacional Humanitario compuesto principalmente por las cuatro Convenciones de Ginebra del año 1949 y por los protocolos adicionales de 1977. Estos combatientes, cuentan con status similar al de los militares de los ejércitos regulares, por cuanto ellos combaten en el marco del derecho que regula la guerra entre sujetos armados. Al respecto, es de destacar que, “El Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra” (Convenio N° IV) expresamente prohíbe atentados contra la vida de civiles, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios. También prohíbe la toma de rehenes. Estas prohibiciones coinciden con el espíritu del derecho de la guerra, el que, importa una relación entre cuerpos armados y no involucra en ningún momento a todos los civiles desarmados.

En conclusión, los “guerrilleros” por la libertad, deben enmarcar su accionar combatiente dentro de las regulaciones estipuladas por las Convenciones de Ginebra (y demás normativa y costumbre internacional), caso contrario, podrá ser denunciado y condenado por crímenes de guerra (por ejemplo, si mata deliberadamente civiles desarmados en el marco del combate contra fuerzas armadas).

Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que el Derecho Internacional Humanitario antes citado, no se aplica a situaciones de tensión interna, como disturbios interiores, tales como motines, o actos esporádicos de violencia que no son conflictos armados, por lo que en esos casos corresponde la aplicación del derecho interno de cada Estado y los principios y normativa universal de Derechos Humanos.

Dado, que el terrorismo no siempre tiene lugar en el marco dentro de un conflicto armado<sup>10</sup>, el individuo o grupo que lo desarrolla, no siempre se encuentra regulado por el Derecho Internacional Humanitario (“derecho en la guerra”), sino que en ocasiones se le aplican las múltiples Convenciones y normas internacionales y regionales anti-terroristas que han sido enumeradas y analizadas *ut supra* y los principios y garantías de Derechos Humanos universalmente vigentes<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup>Scharf, Michael P., Defining terrorism by reference to the Laws of war: problems and prospects.

<sup>11</sup> Sin perjuicio de ello, debe resaltarse que los actos terroristas perpetrados durante un conflicto armado también se encuentran alcanzados por el Derecho Internacional Humanitario, y cada caso es diferente según se trate de un conflicto internacional o no internacional. También es diferente la protección que recibe en base a este derecho, un combatiente que se manifiesta como tal y cumple con las normas de la guerra, que uno

#### 4) ¿Por qué hablamos de "Terrorismo Internacional" y no de "Terrorismo"?

Actualmente, cuando se habla de "terrorismo" le sigue necesariamente el "internacional", ya que por estos días el fenómeno ha sido prácticamente absorbido por la llamada "globalización". El uso de nuevas tecnologías, el movimiento de los grupos terroristas a lo largo de las fronteras internacionales, la inter-conexión de esos grupos entre sí y las diversas y extendidas fuentes de financiación existentes, han convertido al terrorismo en una amenaza global (y por tanto, "internacional").

Las nuevas tecnologías como Internet o la telefonía celular han multiplicado exponencialmente las comunicaciones entre los grupos terroristas a nivel global, abriendo la posibilidad de ese modo de organizar ataques, reclutar potenciales miembros y/o intercambiar información, a distancia y en tiempo real.

Así como el mundo tiende a procesos de integración regional en donde se verifica una creciente libre circulación de bienes y flujos financieros, la "exportación" e "importación" de terrorismo se acrecienta en forma sostenida poniendo en riesgo a toda la población del mundo.

Asimismo, un sistema financiero internacional cada día más desregularizado como el actual, permite la movilización de fondos casi sin ningún tipo de restricción ni control por parte de los Estados. Suele ocurrir, que las principales organizaciones terroristas posean empresas, cuentas bancarias, donantes particulares (así como supuestas "entidades de caridad"), que les permite sumar recursos fundamentales para el financiamiento de sus actividades.

#### 5) Razones por las cuales los atentados contra la Embajada de Israel y la sede de la AMIA constituyen actos de terrorismo internacional

Recientemente, la justicia argentina pidió la captura internacional de ciudadanos de origen libanés e iraní que se presume participaron en el atentado a la AMIA en 1994. Esas personas pertenecen principalmente al grupo fundamentalista Hezbollah que opera en el Líbano, y a la Guardia revolucionaria iraní.

El mismo grupo libanés, según las lentas investigaciones llevadas a cabo, habría perpetrado el atentado contra la Embajada de Israel de Buenos Aires en 1992.

---

que no cumple con tales normas. Para más información al respecto, ver en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/terrorism?opendocument> y <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/6FSJL7>

La discusión sobre si esos grupos son movimientos de liberación, partidos políticos, asociaciones de caridad, o actores legítimos de la política de sus respectivos países, en el caso de los atentados es anecdótica. ¿A que se debe esto? En primer lugar, el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas es claro al respecto: prohíbe la utilización ilícita e intencional de explosivos contra lugares de uso público definidos, con la intención de matar u ocasionar graves lesiones físicas o con la intención de causar una destrucción significativa del lugar. En consecuencia, ambos atentados en donde murieron gran cantidad de civiles desarmados que se encontraban en edificios de uso público y en la vía pública, indudablemente encuadra dentro del concepto de acto terrorista prohibido y condenado por la normativa internacional vigente.

En efecto, ambos atentados fueron llevados a cabo fuera de un contexto bélico como las calles de la pacífica Buenos Aires de esos años, pero incluso, si se quisiera considerar que los atentados tuvieron lugar en el marco de una "guerra" que se desarrollaba en otro contexto, el Derecho Internacional Humanitario al prohibir el ataque deliberado a poblaciones y bienes civiles, y al exigir la distinción entre combatientes y civiles, hubiera calificado a ambos atentados como actos prohibidos, y condenables por el Derecho Internacional Humanitario. En este sentido, y justamente por la clase de actos llevados a cabo por quienes perpetraron ambos atentados terroristas, incluso en un hipotético caso de que se realizaran dentro del contexto de un conflicto armado (caso que a todas luces no es lo que ocurrió en estos trágicos casos) el Derecho Internacional tampoco les ofrecería protección alguna. En caso de que la Argentina los apresara, estas personas no podrían ampararse en la protección que el Derecho Internacional Humanitario otorga a los prisioneros de guerra, porque se trataría de personas que habrían participado de las hostilidades en forma ilegítima, y esta ilegitimidad en los actos perpetrados, excluiría la protección que ofrece ese bloque normativo internacional.

Por todo lo expresado ut-supra, quienes perpetran estos actos terroristas, nunca podrían ser juzgados como combatientes con base al "derecho de la guerra", sino como criminales-terroristas conforme la normativa internacional y nacional anti-terrorista vigente y con aplicación de los principios procesales y sustantivos que los Derechos Humanos prescriben.

## 6) Como afecta el terrorismo internacional al sistema democrático

En la actualidad, el terrorismo internacional constituye una de las principales amenazas a la democracia.

El daño que genera el terrorismo internacional a la democracia es bifronte, por cuanto, provoca severas consecuencias por su mera consumación y, a la vez, socava fuertemente las bases sobre las que se sustenta el sistema republicano.

En efecto, el terrorismo internacional afecta a la democracia porque al matar, lesionar y dañar gente, elimina o afecta voces del discurso político y, por tanto, suprime discursos valiosos (muchas veces de minorías) empobreciéndola en forma ostensible.

Todo ello con el agravante, que ese actor que se expresa mediante el terrorismo, casi siempre, carece de cualquier tipo de legitimidad democrática para hacerlo, y por tanto, actúa en forma totalitaria, heterónomamente y no autonómica, imponiendo “su” modelo, “su” discurso, a los demás por la fuerza del pánico y la violencia.

Asimismo, el accionar terrorista, genera muchas veces reacciones desmedidas por parte de los Estados, que en su desesperación incurren en acciones que afectan pilares fundamentales del Estado de Derecho. El crecimiento del terrorismo ha permitido a algunos gobiernos, limitar los derechos democráticos en nombre de la seguridad nacional.<sup>12</sup> Ello implica que en el marco de la lucha anti-terrorista se vulneran o restringen derechos civiles y humanos elementales, lo cual afecta directamente la calidad de las democracias<sup>13</sup>.

Sin lugar a dudas, muchas de las medidas tomadas por los Estados en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional, resultan necesarias y apropiadas, pero sin lugar a dudas también muchas han sido desproporcionadas en relación a las supuestas amenazas a la seguridad que supuestamente combatían.

En consecuencia, actualmente, se da una paradoja consistente en que los atentados terroristas que golpean a las sociedades democráticas terminan debilitándolas, ya no por el ataque en sí, sino por cómo los Estados responden a ellos.

Muchos Estados, han basado sus acciones antiterroristas teniendo poca consideración en la protección de los Derechos Humanos, cuando entendemos, debería hacerse justamente lo contrario.

La lucha contra el terrorismo internacional, debe ser realizada siempre con las normas internacionales y nacionales en la mano, y nunca por vías de hecho violatorias de los derechos y garantías más caros para el sistema democrático.

Asimismo, creemos que erróneamente, muchas veces se encara la cuestión del combate al terrorismo internacional en términos “reactivos” o de

---

<sup>12</sup>Mani Rama, The relationship between security and democracy in combating terrorism, 2006.

<sup>13</sup> Anti- terrorism Measures, Security and Human Rights, Report by the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF), 2003.

“emergencia”, dando lugar a equívocos y a violaciones de derechos fundamentales. Muchas veces se justifica la existencia de una situación “excepcional” para aplicar soluciones que con cierto cinismo se consideran también “excepcionales”.

La excepcionalidad no es una característica del Estado de Derecho, y por tanto, no puede ser el resorte para el combate de un terrorismo internacional cada vez más “normalizado” y cotidiano.

En América Latina, el tremendo accionar del terrorismo de Estado, persiste como una huella indeleble en la memoria colectiva. Por ello, cuando muchas veces se intenta debatir en torno a la cuestión del “terrorismo internacional”, muchos actores sociales y políticos confunden erróneamente conceptos, y consideran per se reaccionario al tema (y a su interlocutor).

Esta reacción, muchas veces se encuentra justificada en la histórica adopción por parte de las dictaduras del continente, del mote de “terroristas” para aquellos que pensaban distinto. Las dictaduras, muchas veces, justificaban su accionar y existencia, en la lucha contra los grupos “subversivos” y/o “terroristas”. En realidad, la mayoría de las veces, atacaban a diversos grupos sociales como sindicatos, grupos de estudiantes, profesionales, políticos y opositores.

Por ello, cuando hoy se pretende abarcar razonablemente y en el marco del Estado de Derecho la cuestión del terrorismo, muchos siguen reaccionando en forma inmediata y visceral, por considerar que se pretende resucitar el término “terrorista” para estigmatizar, atacar y avasallar a grupos o movimientos sociales, como lo hizo el General Pinochet en 1984 al sancionar la ley anti-terrorista de Chile, la que fue utilizada hace unos años en ese país para condenar injustamente a miembros de la comunidad mapuche por “asociación ilícita terrorista” en el marco de sus luchas por el derecho a la tierra (habían provocado un incendio).

Estos antecedentes que se verificaron en nuestra región durante las pasadas décadas, no deben impedirnos ver que el terrorismo internacional es un movimiento profundamente anti-democrático, y por tanto, reaccionario, sea cuál fuera su ideología o religión.

Nuestro país, es testigo del accionar del terrorismo internacional, y nadie con algo de sentido común puede decir que quienes realizaron los ataques contra la Embajada de Israel y la sede de la AMIA en Buenos Aires, son “actores sociales” o “actores políticos” que se “expresan” de esa forma...

Son criminales internacionales que comenten actos terroristas contra civiles indefensos, y que por tanto, deben de ser castigados conforme la normativa anti-terrorista internacional vigente, y aquella, que el Estado de Derecho dicte en respeto a los Derechos Humanos de todos.

La democracia se fortalece, cuando se combate al terrorismo internacional mediante los principios constitucionales e internacionales universalmente aceptados, por cuanto de esa forma se preserva el ámbito en donde las ideas, las personas y los proyectos de vida de cada uno en su

“diferencia”, se desarrollan en interacción permanente y diálogo constructivo.

## 7) Conclusión

A lo largo de este documento hemos realizado un abordaje a la cuestión del terrorismo internacional desde una doble arista político-jurídica.

Ello importó, que nos dedicáramos a examinar algunos conceptos fundamentales en torno a la compleja cuestión del terrorismo internacional, comenzando con una reseña de la tarea que la Comunidad internacional viene desplegando desde hace décadas para enfrentar este flagelo.

Luego, analizamos las distintas tipologías en que puede clasificarse al terrorismo, para posteriormente, esbozar una línea argumental que permita diferenciar claramente (a la luz de la normativa internacional vigente) a éste fenómeno de otros.

Como corolario lógico de dicha argumentación, concluimos en que tanto los atentados contra la Embajada de Israel de Buenos Aires (1992), como contra la AMIA (1994), fueron indudablemente actos terroristas, dados sus objetivos, medios empleados y fines últimos que perseguían.

Finalmente, demostramos en que forma el terrorismo internacional afecta a nuestras democracias, dada su falta de legitimidad y la supresión de voces que su criminal accionar trasunta.

En esta conclusión, debemos resaltar nuevamente lo expresado a lo largo de todo el trabajo: hasta la fecha no se ha alcanzado a nivel internacional una definición de terrorismo universalmente aceptada, pero ello no impidió a la Comunidad de las Naciones ir sancionando distintos documentos en la materia que, por un lado, han delegado en los Estados el deber de definir dentro de la legislación interna lo que cada uno entiende como “terrorismo”, y por el otro, han delineado a nivel internacional aquellos actos unánimemente rechazados y condenados por el conjunto de los Estados por ser considerados “terroristas”.

Es inaceptable para el mundo civilizado, que se utilice a población civil e indefensa como un medio para otros fines. Desde esta perspectiva, la normativa anti-terrorista que hemos visto es profundamente deontológica y principista.

Es intolerable el accionar terrorista porque ataca la seguridad de nuestros Estados de Derecho y de las mayorías y minorías que los componen.

El terrorismo internacional actual, genera una tensión aún no resuelta entre el innegable hecho de que son los propios Estados a los que apela el derecho internacional para dirigir su combate, y a la vez, la verificada e imparable “transnacionalización” del flagelo. El lugar, el espacio territorial en que opera el terrorismo ya no tiene como límite las fronteras nacionales -que

devienen virtuales-, sino más bien, las redes internacionales que van conformando sus organizaciones. Frente a esta complejidad que el fenómeno terrorista importa, el conjunto de instrumentos normativos ordinarios y el sistema de justicia ordinario del que disponen los Estados aparece, al menos, como una herramienta parcial, sino rudimentaria y vetusta.<sup>14</sup>

El presente momento planetario, signado por un proceso general de la globalización, profundiza aún más este escenario, caracterizado por el deterioro creciente de la eficacia preventiva de los Estados frente a amenazas reales de destrucción masiva indiscriminada (y terrorista). Ante el debilitamiento del Estado, se impone la acción multilateral anti-terrorista y la adecuación normativa a la cambiante realidad en el marco de los Derechos Humanos y la seguridad internacional.

Sin perjuicio de lo anterior, si bien las Resoluciones de las Naciones Unidas instan a la cooperación entre los Estados para combatir el terrorismo, se da la situación que algunos de ellos no sólo no luchan contra este flagelo, sino que lo fomentan, impulsan, exacerbando, financian y encubren, alegando que eso importa un ejercicio de "libre soberanía" o de "legítima defensa".

Más intolerable resulta aún, muchas veces, el silencio en que incurren algunos gobernantes frente a este flagelo.

Celebramos que la República Argentina durante los últimos años haya tomado la decisión política de formar parte de aquellos que con valentía y con la norma en la mano, combaten sin cortapisas al terrorismo internacional que tanto nos ha lastimado a los argentinos en general y a la comunidad judeo-argentina en particular.

Sin lugar a dudas, el terrorismo internacional es quizás una de las mayores amenazas a la seguridad mundial del siglo XXI. A esta transnacionalización de la violencia se debe responder globalmente y en línea con el resto de los países responsables del mundo y de la región. Las medidas que deberán implementar los Estados para erradicar este flagelo durante el siglo que comienza, van desde el desarrollo democrático y eficaz de los organismos de inteligencia, la capacitación de las fuerzas de seguridad en la materia, hasta una diplomacia militante e intransigente respecto del terrorismo. Al mismo tiempo, se deberán establecer mejores controles financieros a nivel global, para que la globalización financiera no siga permitiendo el acceso casi ilimitado a recursos destinados a la causa terrorista. También se deberá mejorar la legislación interna, tendiendo a lograr normativa autónoma no sólo acorde con los Derechos Humanos, sino también eficiente en el combate de este flagelo.

Por último, creemos que los países desarrollados deberían realizar grandes esfuerzos tendientes a promover el desarrollo económico y social de

---

<sup>14</sup>Slokar, Alejandro, Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal.



aquellas zonas del planeta donde se ha derrumbado la autoridad Estatal, y en tanto que completamente anómicas, suelen ser ocupadas por grupos violentos que habrán de recurrir al terrorismo nacional e internacional para procurar sus objetivos.

Bs. As., marzo de 2008