



Montenegro, Germán

Acerca de la naturaleza de las amenazas no convencionales a seguridad : las resoluciones de la ONU, la OEA y el TIAR frente al ataque del 11 de septiembre de 2001



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Montenegro, G. (2013). Acerca de la naturaleza de las nuevas amenazas seguridad. Las resoluciones de la ONU, la OEA y el TIAR frente al ataque del 11 de septiembre de 2001. Revista de Ciencias Sociales 13, 269-288. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1166>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Acerca de la naturaleza de las “nuevas amenazas” no convencionales a la paz y la seguridad. Las resoluciones de la ONU, la OEA y el TIAR frente al ataque del 11 de septiembre de 2001

Germán Montenegro*

Introducción

El ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 contra objetivos localizados en el territorio continental de los Estados Unidos colocó en el tope de las preocupaciones de seguridad del mismo, así como en el centro de la agenda de seguridad de las principales organizaciones internacionales, a la cuestión del terrorismo internacional. Este acontecimiento pone de manifiesto de manera contundente que la comunidad internacional se enfrenta a un nuevo desafío de seguridad protagonizado por fenómenos no convencionales –de cuño no estatal, perfil no militar y desarrollo transnacional– de los cuales el terrorismo es una manifestación, que tie-

nen parámetros de funcionamiento y organización absolutamente diferentes a aquellos desafíos que tradicionalmente amenazaron la paz y la seguridad internacional y que giraban en torno a competencias por el dominio estratégico y diferendos limítrofes en donde el empleo efectivo o disuasivo del instrumento militar desempeñaban un rol central.

El presente documento efectúa una aproximación introductoria al nuevo escenario de seguridad internacional y a la emergencia de nuevas formas de violencia, con énfasis particular en materia de terrorismo internacional y centralmente describe las resoluciones que emitieron los organismos internacionales más importantes a nivel global y regional lati-

* Investigador del Programa de Investigación Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes.

noamericano en materia de seguridad: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), a los efectos de encuadrar las respuestas que está protagonizando la comunidad internacional. Se trata de un aporte que contribuye al esfuerzo político e intelectual dirigido a definir la naturaleza de estos hechos y consecuentemente a orientar el compromiso y el despliegue institucional y legal del aparato del Estado Nacional para enfrentar adecuadamente estas nuevas amenazas.

Nuevas formas de violencia transnacional

Por lo menos durante el transcurso de los últimos veinte años, en un marco signado básicamente por la desactivación de la confrontación Este / Oeste y por la aceleración del proceso de globalización, reflejado entre otras cosas por la desregulación y el incremento de las interacciones económicas y sociales, se ha construido una agenda

de seguridad, que aparte de incluir asuntos tradicionales ligados a las cuestiones de la guerra y la paz entre los Estados incorpora cuestiones no convencionales que pueden implicar también el uso y la amenaza del uso de la violencia contra ciudadanos, bienes, actores privados e instituciones gubernamentales en un grado intenso, así como provocar situaciones significativas de inseguridad pública y tensión internacional.¹

En este contexto, bajo la denominación de “*nuevas amenazas*” se ha definido al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no-tradicionales, esto es: no generadas por los conflictos inter-estatales derivados de diferendos límites-territoriales o de competencias por el dominio estratégico y que estaban particu-

¹ Para un abordaje sobre la cuestión de la seguridad internacional en el contexto de la globalización, véase: Allison, Graham, “The Impact of Globalization on National and International Security”, en Nye S. Joseph and Donahue, John D. –Editors–, *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Institution Press, 2000, p. 77.

larmente sujetas a resolución de carácter militar a través del empleo o de la amenaza de empleo de las Fuerzas Armadas de los países contendientes.² Esto ha dado lugar a un corolario de cuestiones y asuntos que conformaron la denominada "*nueva agenda de seguridad*" en la que despuntan, por lo menos en el ámbito de América Latina problemáticas tales como las inmigraciones ilegales, el tráfico de droga, el contrabando de armas y el terrorismo internacional.³

Dando cuenta de la incorporación de nuevas formas y dinámicas de violencia transnacional con proyección e incidencia tanto en el plano doméstico como internacional y de la consecuente necesidad de delimitar conceptualmente un

nuevo escenario de seguridad, un autor ha desarrollado un esquema básico que abarca tres modalidades diferentes de violencia social que hoy atraviesan las fronteras interestatales: i) la violencia bélica estatal, ii) el terrorismo y iii) la criminalidad organizada.

Cada una de estas modalidades supone específicamente un objetivo, un tipo de violencia particular y sus correspondientes formas organizativas. El *primer caso* tiene por *objetivo el dominio militar del oponente*, implica una *violencia de tipo política* y el *compromiso de instituciones estatales castrenses*. Para el *segundo caso*, el *objetivo apunta a infundir terror*, supone también un *tipo de violencia política* y en ella están comprometidos *grupos terroristas no estatales*. Finalmente, en el *tercer caso*, el *objetivo se trata de obtener un beneficio económico*, implica *violencia de tipo social* y supone la *participación de grupos criminales organizados no estatales*.⁴

² Ernesto López, "Nueva problemática de seguridad y nuevas amenazas" ponencia presentada en el Seminario Internacional "*Brasil e Argentina frente às novas ameaças*", Universidad Estadual de Campinas, Campinas, Brasil, 1 y 2 de agosto de 2001.

³ Fernando Bustamante, "La seguridad hemisférica en los '90", *Nueva Sociedad*, No. 138, Caracas, Venezuela, Editorial Texto, julio-agosto 1995.

⁴ Marcelo Fabián Sain, "Seguridad Nacional y Terrorismo Internacional", *Pensar / Hacer*, Buenos Aires, N° 3, Diciembre 2001, pp. 75 y 76.

Se debe enfatizar que las modalidades *terrorismo* y *criminalidad organizada* suponen la existencia de actores que no se comportan sobre la base de razonamientos ligados a balances de poder y consideraciones de corte estratégico tradicionales. Es decir se ha abierto un nuevo panorama en materia de seguridad marcadamente diferenciado al modelo tradicional, que reconocía con exclusividad la existencia de actores estatales en competencia y modos de acción encarrilados dentro de pautas diplomáticas y castrenses. Ambas modalidades implican también la existencia de actores que se vinculan funcionalmente, aunque no tengan los mismos objetivos en última instancia, conformando difusas redes de actividades transnacionales que superan e ignoran jurisdicciones estatales. Para el caso de América Latina, la zona de la denominada Triple Frontera –entre

Argentina, Paraguay y Brasil⁵, en donde presuntamente organizaciones terroristas emplean circuitos de actividades ilegales, como el contrabando (para montar redes de apoyo logístico y obtención de medios materiales) o la vinculación existente entre traficantes de armas, productores de drogas y grupos armados insurgentes y paramilitares en el norte de Sudamérica son ejemplos significativos en este sentido.

Tradicionalmente los fenómenos mencionados eran definidos y abordados a los efectos de su prevención y conjuración como asuntos que caían dentro de la órbita estricta de los aparatos de seguridad policiales y judiciales y tampoco eran agendados como asuntos prioritarios de seguridad, tanto en el plano interno como internacional. Sin embargo, la magnitud de los recursos que han logrado movilizar y los efectos políticos y sociales, locales e internacionales de vasto alcance que produce su desarrollo, los ha terminado colocando como problemáticas en el tope de las agendas y preocupaciones gubernamentales en buena par-

⁵ Latin America Overview. Patterns of Global Terrorism. Office of the Coordinator for Counterterrorism, April 30, 2001.

te de los países de América Latina.⁶

De hecho, en la actualidad la agenda de seguridad regional gira predominantemente en torno a fenómenos de este tipo y los asuntos convencionales que históricamente habían emergido como las únicas amenazas a la paz y la seguridad en América Latina –tales como los diferendos limítrofes y las competencias por el dominio estratégico– parecen haber entrado en un cono de sombra a la luz de los procesos de expansión de la democracia y de incremento de las relaciones económicas intra-regionales. Una serie de acontecimientos han dado cuenta de esta situación en algunos países de la región a lo largo de la década de los 90. En Brasil durante el año 1994 el gobierno de la ciudad de Río de Janeiro solicitó una intervención militar en algunas de las más importantes favelas de la ciudad (Operación Río) debido a que los organismos de segu-

ridad pública habían perdido absolutamente el control sobre las mismas a manos de poderosas y fuertemente armadas bandas de narcotraficantes.

Remontándonos hacia la zona Andina, se puede señalar que desde 1998 el gobierno boliviano está llevando a cabo una fuerte ofensiva dirigida a erradicar los cultivos de coca –Bolivia es el tercer productor de coca a nivel mundial y un importante proveedor de cocaína para el mercado Europeo-⁷ y esto ha motivado situaciones de violencia de gran intensidad entre funcionarios gubernamentales y productores cocaleros organizados, que han obligado a la creación de una fuerza militar específica encargada de ejecutar la erradicación y colaborar con fuerzas policiales reiteradamente superadas en el mantenimiento del orden interno.

Por su lado Colombia está atravesando en la actualidad por uno de los picos más intensos de una guerra interna de gran magnitud en la que

⁶ Fernando Bustamante, "La seguridad hemisférica en los '90", *Nueva Sociedad*, Nro. 138, julio-agosto 1995, Editorial Texto, Caracas, Venezuela, p. 114.

⁷ Bolivia, International Narcotics Control Strategy Report, 01 March 2001, U.S. Department of State.

participan fuerzas insurgentes, grupos paramilitares y la fuerza pública (la policía y las instituciones castrenses), que abarca prácticamente la totalidad del intrincado y en buena medida inaccesible territorio nacional. En esta guerra, los recursos financieros generados por las actividades de organizaciones criminales dedicadas a la producción y tráfico de drogas han jugado un rol central.

En el caso de México, desde mediados de los años 90 las fuerzas armadas están involucradas en un amplio proceso de reforma orientada a respaldar a las fuerzas policiales en el mantenimiento de la seguridad pública y apoyar la lucha contra el narcotráfico.⁸ Al respecto, fuentes gubernamentales estadounidenses estiman que más de la mitad de la cocaína que es vendida en los Estados Unidos atraviesa el espacio territorial de México.⁹

⁸ "México, defensa y seguridad", *Tecnología Militar* N° 2/2000, pp. 46 a 55.

⁹ Mexico, International Narcotics Control Strategy Report, 01 March 2001, U.S. Department of State, International Information Programs.

De más está decir que este asunto es uno de los ejes en relación bilateral entre ambos países y una preocupación central en materia de seguridad para México.

Volviendo a Brasil y al efecto de no relacionar exclusivamente estas problemáticas con intervenciones militares, se puede mencionar también que entre 1998 y fines del 2000 una comisión parlamentaria brasilera dio cuenta de estrechas vinculaciones existentes entre organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico con distintos estamentos del Estado Federal y los estados locales, así como de sectores empresariales y financieros a través de una profunda investigación.¹⁰

Algunos de estos fenómenos terminaron convirtiéndose en objeto de interés e incluso de justificaciones para practicar intervenciones por parte de los Estados Unidos, como consecuencia del potencial que encierran tanto para

¹⁰ "Relatorio de la Comisión Parlamentaria de Investigación destinada a investigar el avance y la impunidad del narcotráfico", Noviembre/2000.

provocar situaciones de inestabilidad regional, como para incidir de manera concreta sobre la seguridad pública y el bienestar en el plano doméstico de ese país. Desde la desactivación de la confrontación Este-Oeste, la estrategia de seguridad de esa potencia con respecto a América Latina en su conjunto ha venido pivotando en torno a la cuestiones del narcotráfico, las migraciones ilegales y más recientemente el terrorismo internacional. En este sentido se debe hacer notar que la única intervención militar protagonizada por ese país en la región fue efectuada en Haití en 1994 y estuvo motivada –entre otras cosas– por el carácter masivo que estaba adquiriendo el flujo de inmigrantes ilegales hacia las costas de Estados Unidos y que el principal esfuerzo de asistencia militar regional que el mismo está ejecutando en la actualidad está concentrado en Colombia y motivado, hasta ahora, por la cuestión del narcotráfico.

Con referencia específica al terrorismo internacional, el fenómeno que dentro del ámbito de las denominadas nue-

vas amenazas motiva este documento, un autor señala que el mismo configura una modalidad específica de interacción social violenta, consumado contra la voluntad de quienes lo sufren y que supone la existencia de un componente físico esencial, que se manifiesta en los daños y lesiones tangibles producidos sobre personas y propiedades y su consecuente impacto psíquico, el cual suele resultar desproporcionado con respecto a sus consecuencias materiales. Siguiendo con la descripción del fenómeno, se afirma que se trata de una forma “*sistemática*” de acción violenta, en tanto se consume a través de una serie de actos y procedimientos vinculados entre sí de manera voluntaria, a los efectos de obtener “*sorpresas e imprevisibilidad*” en su accionar.¹¹

Asimismo el terrorismo es definido como un fenómeno de carácter *político*, dado que conforma una forma de intervención directa e indirecta en

¹¹ Para la descripción del fenómeno del terrorismo sigo a Fernando Reinares, *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona, Paidós, 1998.

las relaciones de poder establecidas entre actores sociales, mediante la cual sus agentes afectan o intentan afectar de alguna manera el alcance y el contenido del aparato estatal y de las actividades gubernativas, incidiendo específicamente sobre la asignación de valores y recursos políticos, el proceso de toma de decisiones, la composición de la clase dirigente, el funcionamiento de las instituciones, la estabilidad en los acuerdos entre legítimos interlocutores sociales, la afirmación de identidades colectivas o las actitudes de la población, tanto en el ámbito interno estatal como a escala global.

El hecho de que el accionar de tipo *terrorista* ocupe un lugar de privilegio, en un espectro de comportamientos posibles y se convierta en la opción excluyente en el marco de una confrontación de poder, denota la existencia misma de una *organización terrorista*. Por otra parte, el autor indica los diferentes usos políticos que permite distinguir, a grandes trazos, varios tipos de terrorismo: el *vigilante* que es aquel practicado a los efectos de preser-

var el orden político establecido y, por otra parte, el *insurgente* que es ejecutado con la intención de alterar sustancialmente una distribución de poder. De este razonamiento surge que el terrorismo es una actividad que puede ser practicada por parte de actores tanto estatales como no estatales. En este último plano, el terrorismo de origen no estatal es generalmente utilizado para socavar la estabilidad de un régimen establecido y propiciar su destitución por otro o para dificultar el mantenimiento del orden público, tratando de generar una situación de caos que erosione la credibilidad de las autoridades y haga perder legitimidad a un determinado régimen o situación de dominio.¹² Un amplio espectro de agrupaciones revolucionarias, insurgentes o guerrilleras de diferentes orientaciones constituyen ejemplos de esta modalidad terrorista, aunque también hay que señalar que incluso determinadas organizaciones criminales complejas han adoptado este

¹² Ibidem.

tipo de accionar eventual y excepcionalmente.¹³

Asimismo se debe remarcar también que un escenario internacional caracterizado por la desregulación y la profundización del intercambio de personas y bienes, y por la aplicación de fenomenales avances tecnológicos a las comunicaciones, ha facilitado la proyección del accionar terrorista en el ámbito del plano global, manifestándose en algunos casos –como el protagonizado por la red terrorista *Al Qaeda*– con un perfil “*desterritorializado*” y “*transnacionalizado*”.¹⁴

¹³ Marcelo Fabián Sain, “Seguridad Nacional y Terrorismo Internacional”, *Pensar / Hacer*, Buenos Aires, N° 3, Diciembre 2001, pp. 77.

¹⁴ La Convención Internacional de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional – Palermo Italia, diciembre de 2000–, establece algunas características que definen el terrorismo transnacional: i) se desarrolla en más de un Estado; ii) dentro de un Estado pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección, o control se realiza en otro Estado; iii) dentro de un solo Estado pero implica la participación de un grupo que realiza actividades terroristas en más de un Estado o iv) en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

En este contexto y recordando que precedentemente se ha mencionado la cuestión de las vinculaciones funcionales entre organizaciones terroristas y criminales, se debe señalar que uno de los aspectos claves en materia de funcionamiento y despliegue de organizaciones terroristas transnacionales está dado por el financiamiento de su actividad y por la obtención de recursos materiales para la concreción de sus objetivos. En este sentido la proliferación de circuitos de blanqueo de dinero, la existencia de significativos flujos ilegales de tráfico de armas, explosivos y equipos de diversa índole y el funcionamiento de actividades empresariales ilícitas articuladas por fuera del control de los Estados centrales o que atraviesan los controles practicados por Estados periféricos, permiten el sostenimiento de estas actividades y dan cuenta de una estrecha vinculación entre las organizaciones terroristas internacionales y organizaciones criminales complejas.

En resumen, se puede afirmar que en materia de seguridad el escenario ha comen-

zado a ser ocupado de manera significativa –aunque por supuesto no exclusiva– por fenómenos de rasgos transnacionales y consecuentemente por situaciones de crisis y conflicto que no responden a parámetros convencionales, en cuyo contexto el actor estatal tenía un rol central y que suponían predominantemente la existencia de situaciones de “guerra clásica” entre actores estatales; esto es, “*la aplicación de la fuerza militar para imponer una voluntad o lo que es lo mismo en términos negativos, para doblegar al adversario forzándolo a ceder aquello que se desea de él*”.¹⁵

La respuesta de los organismos internacionales

Durante los días inmediatamente posteriores al ataque del 11 de septiembre, la ONU, la OEA y el TIAR, emitieron una serie de resoluciones dirigidas a condenar y definir el ataque terrorista perpetrado contra el territorio estadouni-

dense, justificar una respuesta militar, convocar a la comunidad internacional para desarrollar esfuerzos cooperativos antiterroristas y brindar un marco legal e institucional para organizar, encaminar y profundizar los mismos.

El 12 de septiembre de 2001 la Asamblea General aprobó la Resolución 56/1 a través de la cual se condena decisivamente los ataques del día anterior, se solidariza con el pueblo y el gobierno de los Estados Unidos y convoca “*urgentemente*” la cooperación internacional para llevar ante la justicia a aquellos que apoyaron, organizaron y ejecutaron los ataques.¹⁶ Por su lado, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la Resolución 1368, a través de la cual condenó el atentado y convocó a la comunidad internacional a redoblar los esfuerzos para prevenir y reprimir actos de terrorismo, a través del incremento de la cooperación, la implementación a fondo de las convenciones antiterroristas y la ejecución de

¹⁵ Véase Raúl Sohr, *Las guerras que nos esperan*, Santiago, Ediciones B, 2000, p.120.

¹⁶ Resolución de la Asamblea General 56/1, 12 de septiembre de 2001, en <http://www.usinfo.state.gov/>

otras resoluciones previas, referidas a esta temática. Asimismo, insta a todos los Estados a que se comprometan a los efectos de someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos.¹⁷

A fines de septiembre el Consejo emitió la Resolución 1373, mediante la cual este organismo estipuló que cualquier acto de terrorismo internacional “*constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacional*” y reafirmó el derecho a la legítima defensa individual y colectiva, avalando de esta manera las acciones militares dispuestas por el gobierno de los Estados Unidos en Afganistán. La resolución establece una serie de obligaciones que se deben implementar al amparo del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas (artículos 39 al 51 inclusive).

Este capítulo estipula que el Consejo de Seguridad determinará la existencia de amenazas a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de

agresión y efectuará recomendaciones o tomará decisiones a los efectos de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional. Por cierto las medidas previstas en los artículos mencionados están ligadas a una concepción tradicional de “*agresión*” tal como está establecida en la Resolución 3314 de la Asamblea General de la ONU de diciembre de 1974. La misma señala que esta acción es el uso de la Fuerza Armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia de otro Estado.

Textualmente especifica: “[...] *Es agresión la invasión, el ataque de las Fuerzas Armadas de un Estado contra el territorio de otro Estado; el bombardeo de las Fuerzas Armadas terrestres, navales o aéreas contra el territorio de otro Estado; el bloqueo de los puertos y de las costas de un Estado por las Fuerzas Armadas de otro; el ataque de las Fuerzas Armadas de un Estado contra las Fuerzas Armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, contra su flota mercante o aérea; la utilización de Fuerzas Armadas de un Estado que se encuentran en el territorio de*

¹⁷ Resolución 1368, 12 de septiembre de 2001, en <http://www.un.org/News/Press/>

otro Estado con el acuerdo del Estado receptor en violación a las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo".¹⁸ Al respecto cabe señalar que en el caso de la República Argentina, la conceptualización de agresión de origen externo a la que se refiere la Ley de Defensa Nacional (23.554) responde a los criterios establecidos en la mencionada resolución;¹⁹ y que con posterioridad a los acontecimientos del 11 de septiembre el Ministerio de Defensa comenzó a elaborar la reglamentación de esa ley, entre otras cosas con el objetivo de reinterpretar el concepto de agresión exterior, de manera que pudiera ser considerado como una amenaza externa contra la defensa nacional.²⁰

En este contexto, la Reso-

¹⁸ Resolución 3314, sancionada durante la 2319 sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1974.

¹⁹ Cámara de Senadores, Diario de Sesiones 22 y 23 de octubre de 1986, pp. 3518 y 3519.

²⁰ *Clarín*, Buenos Aires, 17 de octubre de 2001.

lución 1373 establece en su parte referida a las decisiones un amplio conjunto de medidas antiterroristas que deben implementar los Estados Parte y que apuntan a: cooperar en asuntos administrativos y judiciales para prevenir actos de terrorismo, intensificar y acelerar el intercambio de información en materia de falsificación de pasaportes, el tráfico de armas, explosivos o material sensible, el uso de comunicaciones y la amenaza presentada por la posesión de armas de destrucción masiva por parte de grupos terroristas;²¹ es decir, el amplio campo de actividades ilegales que es funcional y esencial para el desarrollo de las actividades de organizaciones terroristas. Se debe señalar que con respecto al contenido de esta resolución, el Coordinador para Contraterrorismo del Departamento de Estado, Francis X. Taylor, afirmó que *"va hacia el corazón de cómo el terrorismo opera"*.²²

²¹ Resolución 1373, 28 de septiembre de 2001, [enttp: xww.usinfo.state.gov/](http://www.usinfo.state.gov/).

²² Francis X. Taylor, "Terrorism: U.S. Policies and Counterterrorism Measures", US Foreign Policy Agency, November 2001.

En el plano continental y en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Vigésimo Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores dictó la Resolución RC.23/RES.1/01 *“Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo”* del 21 de septiembre de 2001. La misma resolvió exhortar a sus miembros a *“adoptar medidas que refuercen la cooperación para perseguir, capturar, enjuiciar, sancionar y cuando corresponda, acelerar extradiciones de perpetradores y organizadores de actos terroristas, así como fortalecer la cooperación judicial recíproca y el intercambio oportuno de información”*.²³

La resolución de la OEA plantea que este tipo de fenómeno debe ser considerado de manera congruente a la forma en que lo encara la ONU: como una amenaza a la paz internacional y como un acto

de agresión que autoriza el derecho a la legítima defensa y a una respuesta en el marco del Capítulo VII. En tanto su parte dispositiva está dirigida exclusivamente a la instrumentación de acciones y al reforzamiento de la cooperación en actividades de aplicación de la ley en materia antiterrorista. Asimismo, se debe mencionar también que esta resolución tiene en cuenta un conjunto de instrumentos continentales en el marco de los cuales se ha acordado la definición del terrorismo como una actividad esencialmente criminal. Tal como se establece en la Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo (1996): *“los actos terroristas son delitos comunes graves y, como tales, deben ser juzgados de conformidad a la legislación interna y las garantías que ofrece el estado de derecho”*.²⁴

²³ Respuesta de las Américas al Terrorismo, Vigésimo Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de OEA: www.oas.org/OASpage/crisis/RC.23s.htm.

²⁴ La Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo, fue adoptada en el transcurso de la Primera Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo, desarrollada en Lima, Perú, 23 al 26 de abril de 1996. Esta definición de actividad terrorista, fue re-

También encomienda al Consejo Permanente de la OEA la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo, al efecto de presentarlo en la próxima Asamblea General y lo instruye para que convoque una reunión del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). Por otra parte insta a los miembros a suscribir o ratificar según corresponda la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (adoptada en Nueva York el 9 de diciembre de 1999), encomienda a la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) que acelere los trabajos relacionados con la Conferencia Especial sobre Seguridad y que formule recomendacio-

afirmada en el Compromiso de Mar del Plata, adoptada en ocasión de la Segunda Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo, Mar del Plata, Argentina, 23 y 24 de noviembre de 1998 y se ha mantenido en el ámbito del consenso continental hasta el momento, a los efectos de encauzar la cooperación anti-terrorista interamericana. Véase, sitio en internet de la OEA: www.oas.org.

nes al Consejo Permanente. Finalmente invita a la Junta Interamericana de Defensa a que preste asesoría necesaria a la CSH.²⁵

Por otra parte, el mismo 21 de septiembre la Vigésimo Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA –pero actuando como órgano de consulta en aplicación del TIAR– resolvió en su Resolución RC.24/RES.1/01, “*Amenaza Terrorista en las Américas*” que los ataques terroristas contra los Estados Unidos deben ser considerados ataques contra todos los Estados americanos y decidió que en virtud de las disposiciones pertinentes del TIAR y en base al principio de solidaridad continental, “*todos los Estados Parte del mismo deberán brindar asistencia recíproca efectiva para enfrentar tales ataques y la amenaza de ataques similares en cualquier Estado americano, y para mantener la paz y la seguridad en el Continente*”.

²⁵ Respuesta de las Américas al Terrorismo, Vigésimo Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de OEA: www.oas.org/OASpage/crisis/RC.23s.htm.

Así también, estipula que los Estados Parte deberán prestar “*asistencia y apoyo adicional*” al gobierno de los Estados Unidos y también entre ellos mismos con relación a los ataques mencionados y señala que si alguno de los Estados americanos tiene “*elementos fundados para presumir que alguna persona en su territorio pueda haber participado o prestado asistencia en los ataques de referencia, que esté protegiendo a los perpetradores o que pueda estar involucrada en actividades terroristas*”, ese estado deberá utilizar todas las medidas disponibles de acuerdo al marco legal vigente, para “*perseguir, capturar, extraditar y castigar a estos individuos*”.²⁶ De esta manera se observa que un mecanismo de defensa colectivo hemisférico orientado a enfrentar amenazas a la seguridad continental de carácter convencional, operó sobre un fenómeno de carácter no convencional tal como es el terro-

rismo internacional, lo catalogó como una amenaza a la seguridad y la paz continental y recomendó medidas que no están referidas a actividades de carácter militar a los efectos de preservar la seguridad del continente.

El desarrollo de la cooperación internacional a través de las medidas antiterroristas estipuladas en las resoluciones referidas estuvo en este caso complementado con la acción de índole estrictamente militar protagonizada por Estados Unidos y en menor intensidad por un grupo de países aliados. Por cierto que las resoluciones de la ONU le otorgaron también un viso de legalidad al accionar castrense del mencionado país sobre Afganistán, al invocar el derecho de legítima defensa. Las correspondientes de la OEA y del TIAR estuvieron encaminadas en la misma dirección. La respuesta castrense se denominó “*Libertad Duradera*”, se extendió entre el 7 de octubre de 2001 y el 7 de diciembre de ese año y su objetivo fue destruir las instalaciones y capturar a la dirigencia de “*Al Qaeda*” en territorio afgano y desarticular el régimen talibán

²⁶ Amenaza Terrorista en las Américas, Vigésimo Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de OEA: www.oas.org/OASpage/crisis/RC.24s.htm.

que controlaba una parte importante del territorio de ese país y había prestado resguardo territorial a la mencionada entidad terrorista.

La operación se desarrolló exitosamente desde un punto de vista militar y para la segunda mitad de noviembre una parte relevante del aparato territorial de Al Qaeda en Afganistán había sido destruida, numerosos integrantes de esa organización estaban retirándose hacia países vecinos, el régimen talibán había sido derrotado y se estaba instalando un gobierno de transición bajo el paraguas de la ONU.²⁷ Se puede mencionar de paso, que una operación de esta escala –tanto por la cantidad de los medios movilizados como por las distancias recorridas–, para responder contra un acto de agresión terrorista solo puede ser planifica-

da y ejecutada en soledad por una potencia de la magnitud de Estados Unidos; difícilmente pueda ser encarada por alguna otra potencia con alguna capacidad mínima de proyección global –como Gran Bretaña o Francia– y es impensable para países del ámbito latinoamericano.

No obstante, se debe señalar que dada la naturaleza y las características que asume el fenómeno terrorista –ya descriptas muy generalmente en párrafos precedentes–, los esfuerzos en el plano militar representan una acción de alcance limitado a los efectos de enfrentar y conjurar de manera acabada el accionar de organizaciones terroristas en términos globales. En esta línea de razonamiento, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos Ronald Rumsfeld delineó el nuevo tipo de escenario que emerge para las fuerzas armadas de los Estados Unidos, señalando que en la nueva “guerra” que se librará “*no será necesariamente una en la que fijemos blancos militares y enviemos fuerzas para tomarlos. En lugar de ello, la fuerza militar podría ser una de las tantas herramientas que*

²⁷ El reagrupamiento de elementos sobrevivientes de Al Qaeda y del régimen talibán al este de Afganistán ha dado lugar al lanzamiento de una nueva operación militar liderada por Estados Unidos –denominada Anacón– en la que participan también países aliados y efectivos del nuevo gobierno afgano.

*utilizaríamos para detener a los individuos, grupos y países que se embarquen en acciones terroristas".*²⁸

Mientras en Afganistán en el plano militar las acciones se concretaron con relativa rapidez y de manera favorable para los Estados Unidos y para los integrantes de la oposición interna afgana, en Pakistán fue secuestrado y después de varios días asesinado un periodista estadounidense por parte de un grupo terrorista (Jaish-e- Mohaemmed) presuntamente vinculado a Al Qaeda. De esta manera, se concretó aquello que se ha definido por la prensa estadounidense como el primer acto de terrorismo contra Estados Unidos después del 11 de septiembre, circunstancia que pone de manifiesto las complejas aristas que supone esta "guerra" antiterrorista y el hecho de que difícilmente se puedan saldar definitiva y exclusivamente por la vía militar.²⁹

²⁸ Clarín, 28 de septiembre de 2001.

²⁹ Daniel Klaidman, "Un crimen horrendo", *Newsweek* en Español, 6 de marzo de 2002, pp. 38 y 39.

Algunas consideraciones finales

Para empezar se debe mencionar que el ataque del 11 de septiembre resultó ser la expresión de una situación que ha venido despuntando durante el transcurso de los últimos años y que parece haberse asentado con contundencia después de esa fecha: la configuración de una agenda de seguridad bidimensional que incluye y preserva una dimensión de cuestiones convencionales sobre las que se opera con instrumentos y estrategias tradicionales de acción –básicamente militares–. Y por otro lado, una dimensión que incorpora asuntos no convencionales que ha dado lugar a la intervención creciente y cada vez más protagónica en la arena de la seguridad internacional de organismos gubernamentales no castrenses.

Ciertamente esta combinación no se da de manera equilibrada en todo el mundo. Hay regiones y conjuntos de países en donde las situaciones convencionales y el empleo del instrumento militar siguen teniendo un peso predominante y casi exclusivo en la ecuación

de seguridad, tales los casos de la recurrentemente crítica relación entre la India y Paquistán en virtud de las disputas por la soberanía sobre Cachemira o la permanente situación de tensión en la zona del Golfo o en la península coreana.

Ajustando el foco en nuestra región latinoamericana, se debe señalar que el componente no convencional se ha instalado con especial gravitación. De una manera por cierto escasamente homogénea y con diversas intensidades, un conjunto de fenómenos criminales –entre los que descollan las narcoactividades– han contribuido para alterar de manera significativa la seguridad regional, entre otras cosas alimentando conflictos armados internos, produciendo situaciones de tensión internacional, provocando la preocupación y consecuentemente alentando la injerencia extra regional, intensificando la inseguridad pública e incluso amenazando la viabilidad de las instituciones democráticas de gobierno en algunos países.

A riesgo de ser reiterativo, vuelvo a señalar que los rasgos que caracterizan estos fenómenos productores de inse-

guridad son esencialmente diferentes a los que tradicionalmente la habían provocado en el plano internacional, es decir, actores estatales en competencia mutua; y que esto da lugar a la necesidad de replantear el contenido del concepto de *agresión*, tal cual se lo entendía hasta ahora en los términos de la Resolución 3314. En este sentido, el esquema institucional y legal estructurado desde las principales organizaciones internacionales y regionales dirigido a mantener la paz gira básicamente en torno a hipótesis y alternativas de respuestas convencionales y estipulan el empleo de instrumentos diplomáticos y castrenses para gestionar y conjurar amenazas a la paz y la seguridad internacional.

Con relación al ataque del 11 de septiembre tanto la ONU como la OEA y el TIAR reaccionaron definiéndolo como una agresión armada y como una amenaza a la paz y la seguridad internacional, de la misma manera que si se tratara de un enfrentamiento interestatal. Ahora bien, dado el evidente carácter no convencional –no estatal, transnacional y político-criminal–

del ejecutor de la agresión, las instituciones multilaterales actuaron “*ad hoc*” sobre dos líneas de acción ante circunstancias no contempladas en la arquitectura legal e institucional del sistema de seguridad internacional vigente.

Por un lado y en virtud del artículo 51 de la Carta, que establece el derecho a la defensa individual frente a una agresión armada y ante la necesidad imperiosa de la administración estadounidense de George W. Bush por mostrar resultados tangibles en la “*guerra*” contra el terrorismo hacia el frente doméstico, se legitimó una respuesta militar estadounidense que se materializó a través de la “*Operación Libertad Duradera*” y que se desarrolló –hasta ahora– exclusivamente en el ámbito territorial de Afganistán. Nos encontramos ante un caso novedoso en donde ante un *ataque terrorista* que fue definido como una *agresión armada* contra un Estado (Estados Unidos), por parte de una *red terrorista no estatal* (Al Qaeda) a través de *medios no militares*; se habilitó al estado afectado a ejecutar *operaciones militares* dirigidas tanto contra la *organi-*

zación terrorista como contra otro estado (Afganistán) bajo el argumento de que otorgaba asistencia y cobertura a la mencionada entidad terrorista.

Por otro lado, las mencionadas instituciones internacionales han exhortado a los Estados Parte para que implementen un extenso conjunto de medidas tendientes a impulsar y encauzar la cooperación internacional antiterrorista que si bien no están específicamente previstas en el articulado que constituye el Capítulo VII en virtud del cual se actúa, son sin embargo claves y mucho más efectivas que el accionar castrense a los efectos de prevenir, conjurar, juzgar y castigar el accionar de organizaciones terroristas transnacionales en los muchos y variados campos en los que estas desarrollan sus actividades. El paquete en cuestión se refiere exclusivamente al ámbito del accionar de los organismos policiales y de seguridad pública, de control migratorio y aduanero, de prevención y control de lavado de dinero; también está orientado a alentar la cooperación en materia judicial internacional y de inteligencia específica

antiterrorista con la idea de facilitar la represión, el juzgamiento y el castigo de las organizaciones terroristas y sus integrantes.

El sentido que le impusieron las resoluciones mencionadas a la cooperación internacional refuerza la idea de que más allá de la magnitud material de la agresión y de la existencia de algunas modalidades de respuesta militar que se concretaron –como Libertad Duradera–, de lo que se trata en esencia es de un acto protagonizado por una agrupación terrorista que se desenvuelve en términos transnacionales y funciona siguiendo parámetros organizacionales que se asimilan a organizaciones criminales; y que por lo tanto los instrumentos más adecuados para su prevención y conjuración más allá de la coyuntura, pasan por la inteligencia específica, las actuaciones policiales y de aplicación de la ley y el funcionamiento de la justicia, recorriendo lo que señaló Francis X. Taylor: son estas acciones las que van hacia el corazón del accionar del terrorismo.

Resumen

El reciente ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 contra objetivos localizados en territorio de los EE.UU. ha transformado vertiginosamente las concepciones sobre la seguridad internacional. Esto implica un cambio en las preocupaciones sobre el terrorismo internacional, sus consecuencias y sus formas de accionar. De esta forma un conjunto de “nuevas amenazas” desafían a los sistemas y a las principales organizaciones internacionales encargadas de la seguridad.

Este trabajo realiza una aproximación introductoria al nuevo escenario de seguridad internacional y a la emergencia de nuevas formas de violencia junto al análisis de las resoluciones que emitieron la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

Palabras clave

defensa - relaciones internacionales - seguridad internacional - terrorismo - violencia