

Las Naciones Unidas, los Estados nacionales y el terrorismo: ¿un *triumviratus* insoluble?

United Nations, Nation-States and terrorism: a *triumviratus* without solution?

Matías Esteban Ilivitzky*

Meridiano 47 vol. 12, n. 126, jul.-ago. 2011 [p. 43 a 49]

Terrorismo: ¿es posible una definición unánimemente compartida?

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX se idearon, sin éxito o consenso alguno, diversas definiciones de esta actividad problemática que presenta riesgos y desafíos a la soberanía y seguridad westfaliana en la actualidad. Dejando de lado lo que Witker (2005) denomina como terrorismo de tipo anarquista, insurgente y revolucionario, entendiendo que el primero se cierne a reivindicaciones provenientes exclusiva y principalmente de la ideología anarquista (que datan de fines de siglo XIX y comienzos de la centuria siguiente) mientras que el segundo y el tercero se confunden gravemente y se remiten a situaciones que mayoritariamente son intraestatales o, a lo sumo, subregionales, nos abocaremos a aquél componente de la tipología que se identifica con el martirologio con el cual el suicida puede justificar su accionar violento.

En este sentido es paradójico señalar la falta de consenso internacional sobre el tópico. Como sostiene Ahmad (2005, 55) todos los intentos por circunscribirle alguna significación específica fracasan debido a que cuentan con una gran carga afectiva y emocional por parte de quienes los elaboran y/o emiten, con el objetivo final de persuadir no vía la argumentación racional sino por medio de la movilización sentimental.

Por ello puede resultar de utilidad recurrir a la definición que otorgan diccionarios o enciclopedias ya que, a diferencia de tratados académicos específicos sobre la materia o incluso bibliografía de divulgación, aquellos se remiten a la comprensión que el sentido común puede tener sobre la materia. Es por esto que nuevamente Ahmad (2005, 57), a partir de la utilización del *Webster's Collegiate Dictionary*, refuerza las implicancias que porta la raíz etimológica del término: el terror.

En efecto éste es el miedo extremo ante la posibilidad de perder la vida y no poder efectuar o llevar a cabo ninguna acción para evitarlo en forma preventiva (o asimismo pre-emptiva (Feinstein y Slaughter 2004; Freedman 2003)). Es la utilización de la violencia sin ningún tipo de discriminación alguna hacia el blanco en el que se desea ejecutarla, es decir, sin diferenciar entre civiles y militares (ello implica su radical ruptura con el *ius bellum* del *ius publicum europaeum* clásico (Schmitt 2005a)). El objetivo último de este tipo de obrar es lograr un cambio que se percibe como injustamente obliterado. Ello implica que, a raíz de la extrema desproporcionalidad de sus actos, se

* Licenciado y Profesor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires – UBA. Profesor e investigador de la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET. Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes – UNQ (ilivitzky@gmail.com).

consigue obtener la atención a su causa por parte tanto de la opinión pública como de la *elite* dirigente mediante la publicidad más brutal (Laquear 1997). De esta forma lo que se persigue es generar una modificación radical y la violencia sería la herramienta *par excellence* para hacerlo (Deutsch 1997; Jervis 2002, 46).

Por lo tanto, si bien no toda ocasión o evento violento puede ser generado por vías terroristas, lo contrario sí es cierto: todo terrorismo es violento. Desde la perspectiva de Hannah Arendt ello lo convierte automáticamente en una acción totalmente antipolítica, ya que la misma se vivencia a partir del diálogo y del actuar con y entre los otros [*inter homines esse*], y no mediante meras demostraciones de fuerza (Arendt 1972).

Obviamente este tipo de enfoque refleja una perspectiva en particular, lo cual no es óbice para entender que, al día de hoy, en todo el mundo se contempla al terrorismo como una acción con una miríada de reivindicaciones (económicas, culturales, religiosas, etc.) entre las cuales por supuesto que se incluyen las políticas. Paradójicamente debido a esta referencialidad *ad infinitum* se debe reducir la relevancia de las motivaciones aducidas por los perpetradores de este tipo brutal de agencia, ya que las mismas distorsionan su entendimiento y posibilitan que sea justificada en unos casos y sancionada en otros dependiendo de quien sea el que la use (Ahmad 2005, 57-58).

Lo que es fácilmente consensuable es el alcance del terrorismo: el planeta entero (Ahmad 2005, 56-57). En la época de la globalización y de la generalización mundial de los valores occidentales (Marramao 2006) la posibilidad con la que cuentan las células terroristas para adquirir tecnología y *know-how* necesario para llevar a cabo un atentado en cualquier parte del orbe se acrecienta exponencialmente.

Y con posterioridad a 2001 es posible visualizar como nuevamente Schmitt (2005b), con su *Teoría del partisano*, permite comprender como el terrorismo, teniendo cierta conexión y aprendizaje de la guerrilla, puede llevar su accionar fácilmente al espacio aéreo, ciertamente flexible, permitiendo en consecuencia el surgimiento del terror *for export* en gran escala. Teniendo en mente los atentados contra edificios emblemáticos de Nueva York y Washington ocurridos hace una década, es importante observar como el derecho internacional y las organizaciones supranacionales contemplaban este tipo de eventualidad, a fin de vislumbrar si dicho acto terrorista podría haber sido encarado (incluso preventivamente) de otra manera por parte de las autoridades estadounidenses.

Naciones Unidas frente al terror

La problemática del terrorismo es, a comienzos del siglo XXI, una de las más importantes nuevas amenazas existentes. Su relevancia se acrecienta aún más por el hecho de que son muy pocas las situaciones que reúnen los requisitos para ser incorporadas en este tipo de categoría (Bartolomé 2006; Sepúlveda Muñoz 2007).

Las Naciones Unidas, si bien aprobaron dieciséis tratados sobre este asunto, no han podido elaborar una definición precisa del mismo desde que se creara un comité *ad hoc* sobre el tema en 1972 (Rosana 2007, 11-13). Veamos cuáles son algunos de aquellos instrumentos jurídico-institucionales establecidos previamente al 11 de Septiembre de 2001, tanto por la ONU en general como por algunas agencias especializadas en particular (como la OIEA), a fin de evaluar la potencial efectividad de los mismos:

- Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves (1963).
- Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970).
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971).
- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973).
- Convención contra la toma de rehenes (1979).
- Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (1980).

- Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil (1988).
- Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988).
- Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1988).
- Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para las fines de detección (1991).
- Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (1994).
- Convención Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997).
- Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999).

Asimismo en 1994 la Asamblea General aprobó la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, adoptando a su vez una Declaración complementaria en 1996, en la que se condena al terrorismo *in toto*, es decir en todo lugar y a todos sus ejecutantes (Naciones Unidas 2000, 309-310).

¿Qué es lo que puede colegirse a partir de toda esta serie de documentos? En primer lugar es posible ver una progresiva ascensión del tono reprobatorio de la institución hacia el terrorismo, así como a quienes lo practican, ampliando *in crescendo* las condiciones y circunstancias de su materialización.

¿Estaba contemplada la posibilidad de que se produjera un atentado tan brutal como el que destruyó el World Trade Center? Como es posible apreciar a simple vista, incluso desde comienzos de la década del sesenta del siglo pasado ya se conocían las ventajas que la aviación presentaba para el terrorismo aéreo, lo que se fue constatando paulatinamente en diversos acontecimientos (sobre todo secuestros de la tripulación y pasajeros, de los cuales sobresale el incidente Lockerbie).

Teniendo esto en mente, ¿por qué no se evitó la catástrofe habiendo ya recaudos suficientes al respecto en la jurisprudencia internacional? Porque en este caso, así como en una miríada de situaciones más, las Naciones Unidas no pueden interferir con la aplicación concreta en materia de política interna que hacen los Estados de las leyes y documentos internacionales.

A propósito de esta cuestión resulta evidente que no es tan relevante el contar con una definición del término, sino que pueda combatirse, y con éxito, al flagelo del terror. Tal como lo dijera metafóricamente Den Xiaoping a propósito de cuál era el sistema económico de la China (comunista o capitalista), lo importante no es de qué color sea el gato, sino que cace ratones.

Las críticas a la ONU rebosan por doquier. Se la acusa de inutilidad, inoperancia, ineficacia, reactividad antes que proactividad (Rosand 2007, 19) y desactualización frente a muchas problemáticas, el terrorismo entre ellas. ¿Pero qué puede hacer, además de producir jurisprudencia, si no cuenta con los medios propios para, ya sea sobrepasando la soberanía estatal como contando con la colaboración de las naciones, realizar una campaña coordinada a nivel global? ¿Cómo no fallar en su rol de coordinadora planetaria de la causa antiterrorista (Rosand 2007, 18) cuando sus supuestos acólitos rehúsan apoyarla *in toto* (o incluso la boicotean)?

Exista o no una definición, creándose o no comités especiales o disolviendo los ya existentes, criticando al Consejo de Seguridad por tener perspectivas cortoplacistas (Rosand 2007, 21), lo cierto es que Naciones Unidas ve circunscrito su accionar en este asunto, ya que si bien no es estrictamente uno de alta geopolítica, si concierne a la seguridad intratestatal más estricta. Aún cuando los países reconozcan que las causas del terrorismo son efectivamente globales antes que nacionales o subnacionales, los mismos (o gran parte de ellos dependiendo el tema en cuestión) no se comprometen con el funcionar de la organización más allá de ciertas operaciones generales en varios ámbitos, incluido el judicial (como por ejemplo las extradiciones o las persecuciones vía Interpol), ya que se reservan estrictamente para su decisión autónoma las cuestiones que evalúan pertenecen a la defensa interna frente a ataques foráneos (ya sean éstos terroristas o no).

¿Cuáles son los motivos por los cuales se evidencia esta forma particular de disonancia cognitiva (Elster 2005, 23) en la voluntad sostenida de una nación a lo largo del tiempo? Además del factor previamente referido (la falta de voluntad de renunciar a una determinación no heterónoma de las *defense policies*) puede también argüirse que mientras en el plano supranacional es más fácil el concertar *long-term policies*, las mismas son una *rara avis* dentro de la matriz estatal en vistas de la alta tasa de cambio de su dirigencia.

Al establecer de manera consensuada unas medidas que en conjunto numerosas naciones alrededor del mundo deben lograr, está implícita la confianza en las habilidades de los dirigentes nacionales para llevar a cabo *policies* que se sostengan en el tiempo dejando de lado divergencias ideológicas, partidarias y de gestión. A pesar de ello, la continuidad y la consistencia en las decisiones estatales es una virtud que, por desgracia, no se halla con tanta facilidad al momento de planificar, intratestatalmente, la implementación de objetivos que se hubieren acordado a nivel global.

Una vez que los líderes retornan a sus naciones luego de haberse encontrado en cumbres internacionales el escenario se modifica, dando la impresión que los compromisos convenidos devienen en políticas basadas en la coyuntura interna. Este proceso se reitera al cambiar periódicamente a la dirigencia nacional, lo que brinda una justificación sencilla a la falta de implementación de los acuerdos supranacionalmente alcanzados, ya que se confiere la exclusiva responsabilidad del fracaso a las gestiones anteriores.

Todo esto permite entender porqué, tal como lo enuncia Deutsch (1997), si bien existe desde hace varias décadas una efectiva articulación supraestatal para combatir tanto al terrorismo como a otros flagelos y cuestiones, la misma es dejada de lado por las naciones en vista de sus divergencias sobre cómo enfrentar a quienes propagan sus peticiones vía el terror.

Ahora bien, habiendo hecho este prolongado alegato en pos de la supremacía de la *innenpolitik* por sobre la *weltpolitik*, ya sea por el temor hobbesiano a una muerte violenta proveniente de vectores exógenos como por la gran tasa de variabilidad de la *domestic agenda*, es cierto que las Naciones Unidas deben asimismo efectuar su *mea culpa*. Es sin lugar a dudas la institución en la que *prima facie* se piensa como coordinadora de una estrategia concertada sobre el tema (Rosand 2007, 14), conciliando voluntades diversas (desde un mayor militarismo desde el lado estadounidense hasta una visión más amplia en el campo europeo (Rosand 2007, 7-12) y logrando obtener resultados concretos para solucionar los problemas.

La falta de resultados finales respecto a Al Qaeda (más allá del asesinato selectivo de su cúpula dirigente), agrupación terrorista que simboliza la crueldad más extrema, es probable que se deba, al menos en parte, a la imposibilidad de generar un consenso en el seno de la ONU sobre cómo perseguirla y, por último, exterminarla completamente (el debate sobre la complicidad de Pakistán en albergar a Bin Laden hasta 2011 sirve a modo de ejemplo de lo antedicho).

Pero tanto en este caso como en general las Naciones Unidas son más efectivas en el largo antes que en el corto plazo. Por ejemplo ésta es la única institución que percibe las amenazas no desde una óptica estrictamente militar o defensiva, sino que busca descubrir lo que subyace a las mismas, las *underlying conditions* (Rosand 2007, 10) en las que las células terroristas germinan y pueden generalizarse.

En este sentido el concepto de seguridad humana, *human security*, ilustra hasta qué punto la ONU puede ir más allá en el combate al terror, dando una respuesta específicamente multilateral como lo es la ayuda humanitaria. Como lo ejemplifica un documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

Si bien no existe un vínculo inherente entre pobreza y conflicto armado, hay mayores probabilidades de obtener resultados violentos en sociedades marcadas por una polarización profunda, instituciones débiles y pobreza crónica. Las amenazas que plantea el terrorismo demandan una respuesta mundial. Así lo exige también la inseguridad en sentido amplio. En efecto, la “guerra contra el terrorismo” jamás

se ganará a menos que se amplíe y fortalezca la seguridad humana. Las actuales estrategias de seguridad adolecen de dar una respuesta militar sobredimensionada a las amenazas a la seguridad colectiva y una respuesta subdimensionada a la seguridad humana. (PNUD 2005, 174).

A lo largo de todo el capítulo de ese informe puede verse como es fundamentada la relación entre contextos de precariedad y violencia armada (entre las que se incluye por supuesto al terrorismo). El hecho de que se securitice la pobreza responde en consecuencia a detectar cuáles son las motivaciones no ya ideológicas sino existenciales del terrorismo.

Y es en esta línea que las Naciones Unidas son altamente efectivas, al señalar los defectos y falencias de las condiciones de vida en la que se encuentra, lamentablemente, la mayor parte de la humanidad. Iniciativas como los Objetivos del Milenio responden a recordarle principalmente a los estados desarrollados que la modificación de esas circunstancias es imperiosa. Caso contrario no solamente el terrorismo sino el crimen transnacional o las migraciones masivas en sentido Sur-Norte (hacia el Primer Mundo) serán cada vez más difíciles de ser revertidos.

Existen objeciones a esta *weltanschauung*. Tal como lo remarca Witker (2005) Walter Laqueur y Boaz Ganor se oponen a esta perspectiva remarcando que era lo que se estimaba como *politically correct* en los noventa, luego de la caída de la Unión Soviética, y que en realidad en los 50 países más pobres del planeta no hay evidencia alguna de ataques terroristas, por lo que deben enfatizarse factores psicológicos, sociológicos y culturales del individuo y su entorno.

Ante ello es posible aducir que el terrorismo “posmoderno” que Al Qaeda y otras agrupaciones representan necesita, como cualquier otro emprendimiento, dinero para su financiación, coordinación logística, compra de insumos, capacitación, sustento en campos de entrenamiento y en el extranjero en el marco de operaciones. No es casual que Bin Laden proviniese de una rica dinastía saudí, ni que muchas de las ganancias petroleras obtenidas por algunos ciudadanos de países dependientes de la exportación del petróleo sean vertidas a las escuelas terroristas.

Ello implica que mientras que los cuadros de fanáticos que integrarán las potenciales células suicidas y terroristas serán integrados principalmente por miembros que provengan de naciones ya sea en vías de desarrollo o en condiciones aún más extremas de pobreza, mientras que la financiación provendrá de donaciones particulares y de redes localizadas globalmente (aunque con mayor predominancia de aquellos Estados dependientes de los petrodólares, tal como se sostuviera en el párrafo anterior).

Por esto es que Laqueur y Ganor recaen en la falacia de denegar a la pobreza como factor relevante de la problemática, cuando es gracias a la misma que puede generarse tanto la desesperación por la cual los padres consientan en mandar a sus hijos a las madrasas más retrógradas del mundo musulmán (escuelas fundamentalistas en donde no se le cobra a los asistentes) como así también el resentimiento y el odio hacia lo que se percibe como “lujoso” o “ostentoso” desde la carencia más extrema, motivado a su juicio por el consumismo que moviliza el espíritu del capitalismo occidental visible en EE.UU.

Naciones Unidas acierta entonces en colocar en la mira a la satisfacción de las necesidades básicas y las secundarias (para suscribir a la tipología establecida por la pirámide de Maslow) como vía para la solución del problema en el mediano y en el largo plazo. Es cierto que esta iniciativa debe complementarse con otro tipo de medidas en el horizonte cercano, pero no puede bajo ningún motivo ser sugerida su invalidez, tal como se evidencia en los planteos de Laqueur y Ganor.

En definitiva, en la compleja interrelación entre la ONU, los estados nacionales y el terrorismo, lo que queda claro es que las acusaciones mutuas de inoperancia entre aquellos deben ser dejadas de lado a fin de lograr aunar esfuerzos para desarticular eficazmente a éste. Los documentos jurídicos existen (a pesar de no implementarse con constancia o no ser respetados al pie de la letra) y las políticas nacionales también (pese a no concertar entre sí esfuerzos a nivel general).

Esto implica una solidaridad y cooperación globales, con una clara diferenciación de responsabilidades, entre los países en desarrollo que deben resolver y mejorar sus escenarios particulares y los países desarrollados que deben proveer apoyo a estas acciones, no tanto por una postura “caritativa” sino porque perciben en este modo de obrar una forma de autoprotección diferida frente a potenciales amenazas que podrían surgir en el Tercer Mundo.

Estas razones, ajenas a un idílico altruismo desinteresado pero próximas a la más cruda *realpolitik*, conllevan concebir a la sociedad humana como un todo, más allá de divergencias coyunturales, creando así una nueva forma de interrelación planetaria, en la cual existen de hecho objetivos comunes que trascienden cualquier tipo de particularidad y que deben y merecen ser cumplidos.

De lo que se trata ahora entonces, teniendo en cuenta un concepto más amplio de seguridad colectiva que contemple a los problemas socio-económicos como potenciales caldos de cultivo de inconvenientes políticos y amenazas a la vida cotidiana, es de concertar actividades conjuntas sostenidas en el tiempo para garantizar así la eficacia deseada. Solo así podrá darse eventualmente el tan ansiado punto final a la irracionalidad asesina de los emuladores de Bin Laden.

Bibliografía

- Ahmad E. (2005). “Terrorism: Theirs& Ours”, en Russell Howard and Reid Sawyer, *Terrorism and Counterterrorism: understanding the New Security Environment, Readings and Interpretations*. McGraw Hill, New York, 46-55.
- Arendt H. (1972). “On violence”, en *Crises of the republic*. Harcourt & Brace, Orlando.
- Bartolomé M. (2006). *La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, más allá de Westfalia y de Clausewitz*. ANEPE, Santiago de Chile.
- Deutsch J. (1997). “Think Again: Terrorism”, *Foreign Policy* N° 108, Fall.
- Elster J.(1995). *Psicología política*. Gedisa, Barcelona.
- Feinstein L. y Slaughter A.M. (2004). “La obligación de prevenir”, *Foreign Affairs* (español), Abril-Junio.
- Freedman L. (2003). “Prevention, not preemption”, *The Washington Quaterly*, Spring, pp. 105-114.
- Jervis R. (2002). “An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not?”, *Political Science Quaterly* 117:1, Spring, 37-54.
- Laqueur W. (1997). “El Terrorismo Posmoderno”, *Archivos del Presente* N° 9.
- Marramao G. (2006). *Pasaje a Occidente. Filosofía y Globalización*. Katz, Buenos Aires.
- Naciones Unidas (2000). *ABC de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas, Nueva York.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. PNUD, Buenos Aires.
- Rosand E. (2007). *Global Terrorism: Multilateral Responses to an Extraordinary Threat*, International Peace Academy, “Coping with Crisis” Working Paper Series, April.
- Schmitt C. (2005a). *El nomos de la tierra en el Derecho de gentes del “jus publicum europaeum”*. Struhart, Buenos Aires.
- Schmitt C. (2005b). *Teoría del partisano. Acotación al concepto de lo político*. Struhart, Buenos Aires.
- Sepúlveda Muñoz I. (2007). “La Seguridad Internacional ante las nuevas amenazas”, en PNUD: *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales*. PNUD, Buenos Aires.
- Witker I. (2005). “Occidente ante las nuevas tipologías de terrorismo”, *Estudios Públicos* N° 98.

Resumo

El propósito del presente trabajo es explorar inicialmente las diversas acepciones con las que cuenta el fenómeno del terrorismo para proceder *a posteriori* a efectuar una serie de consideraciones en torno a la capacidad con la

que cuenta la mayor institución internacional existente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para paliar total o al menos parcialmente los efectos de su accionar destructivo.

Abstract

This paper aims to explore the diverse meanings of terrorism. It will also analyze UN's capacity to deal with it, regarding mainly the antecedents of 9/11 attacks in New York.

Palabras-chave: Naciones Unidas; terrorismo; Estado;

Key words: United Nations; terrorism; State;

Recibido en 12/09/2011

Aceptado el 29/09/2011

