

**ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL (EDENA)  
QUINTO ENCUENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (V EEE)**

**POSIBILIDADES DE CONTROL EN LA REGIÓN DEL  
TERRORISMO INTERNACIONAL  
CONTEMPORÁNEO**

**Dr. Mariano César Bartolomé (Argentina)  
Escuela Superior de Guerra (CEE)  
Universidad del Salvador (Fac H y L)  
[mcbartolome@hotmail.com](mailto:mcbartolome@hotmail.com)**

**Buenos Aires, 01 a 03 de octubre de 2002**

## **I. Introducción**

El objetivo básico del presente trabajo es abordar la problemática contemporánea del terrorismo, por lo cual es necesario aclarar qué entendemos como tal. Es sabido que existen literalmente cientos de definiciones sobre terrorismo, que difieren entre sí en sus niveles de rigidez e inclusividad. Frente a este estado de cosas, y en la necesidad de acordar una definición operativa que nos permita llevar adelante nuestro análisis, entenderemos aquí como terrorismo a *"actos de violencia cometidos contra personas inocentes o no combatientes, con la intención de obtener fines políticos a través del terror y la intimidación"*<sup>1</sup>.

Creemos que esta definición, que corresponde a John Deutsch, ofrece una mejor diferenciación entre terrorismo y actos de guerra que otras conceptualizaciones alternativas, como la que sugiere Paul Wilkinson: *"la amenaza o el uso sistemático de la violencia para conseguir fines políticos"*.

Definido nuestro objeto de estudio, pretendemos desarrollarlo desde aquella arista que lo define como un "fenómeno no controlado" inserto en el listado de incertidumbres y riesgos que enfrentan los Estados de la región. Cabe aclarar que aquí entenderemos como "región" a aquella área de América del Sur que coincide con el llamado "Mercosur Ampliado": Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia.

A tal efecto, desarrollaremos un abordaje de naturaleza deductiva al tema que nos ocupa, estructurando este trabajo en ocho partes, siendo la primera la presente introducción. Los puntos II, III, IV y VII alternarán los niveles de análisis descriptivo y explicativo; los ítems V y VI tendrán un sesgo primordialmente prescriptivo, mientras que el VIII fluctuará en los niveles explicativo y predictivo.

Planteadas estas fases en forma sucesiva, en el punto II definiremos las características que reviste el campo de análisis dentro del cual el mismo se desarrolla: el área de la *Seguridad Internacional*, en el punto III, ya instalados en la referida área, veremos a qué tipología de amenaza responde el terrorismo, cuáles son sus características distintivas en la actualidad y cuáles podrían ser sus principales patrones de cambio en el corto y mediano plazos.

El punto IV se referirá la presencia en la región del terrorismo antes descrito, con cierto énfasis en la "zona caliente" de Tres Fronteras. En el punto V se identificarán medidas concretas para controlar el fenómeno terrorista, desde el punto de vista de los gobiernos. El punto VI llamará la atención sobre la necesidad de adecuar los esfuerzos estatales contra el terrorismo a lo

---

<sup>1</sup> DEUTSCH, John: "Think Again: Terrorism", *Foreign Policy* N° 108, Fall 1997

consignado en la segunda fase, relativa a la Seguridad Internacional. Ya finalizando, el punto VII analizará las medidas adoptadas por los Estados de la región frente al problema terrorista. Por último, en el punto VIII se obtendrán las conclusiones del trabajo respecto a su objetivo inicial, consistente en el control del fenómeno terrorista.

## **II. Definiendo el campo de análisis: la Seguridad Internacional**

Con Mehrotra, podríamos decir que la Seguridad Internacional es un campo de las Relaciones Internacionales que define su agenda en función de las “amenazas a un orden (entendido como reglas de juego) existente”<sup>2</sup>. Al menos nominalmente, desde la Paz de Westfalia de (1648) el orden existente es estadocéntrico, por lo cual le asiste la razón a Joseph Nye cuando concluye que en el plano internacional el concepto de Seguridad es, como estadio ideal y en líneas generales, una meta negativa: *ausencia de amenaza al Estado*.

La definición de Nye refleja una doble coincidencia. En primer lugar, con la que elaborara Arnold Wolfers, uno de los principales analistas del período posterior a la Segunda Guerra, para quien la seguridad tenía dos significaciones básicas: por un lado, *libertad de riesgos y peligros*; por otra parte, *libertad de dudas, ansiedad o miedo*. Segundo, lo que dice Nye coincide con la conceptualización que maneja la ONU desde 1986, en base al estudio elaborado durante tres años ininterrumpidos por un grupo de expertos internacionales, convocados a tal efecto por la Asamblea General mediante la resolución 38/188H (diciembre de 1983). Para este organismo, la seguridad en el plano interestatal es<sup>3</sup>:

*"Una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios".*

¿Es suficiente para comprender la Seguridad Internacional decir que la misma, en tanto área temática, analiza las amenazas que pesan sobre el Estado? En modo alguno, si no establece el significado y los alcances que se le asignan al concepto *amenaza*. En este caso lo entenderemos en su significado más amplio, es decir como “*un conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas circunstancias puede producirse*”<sup>4</sup>. Esta concepción amplia de las amenazas excede también la existencia o no de una voluntad hostil que la materialice; por lo tanto engloba en sus alcances a un significado de entidad menor, el de *riesgo*.

---

<sup>2</sup> MEHROTRA, O.N.: “International Security and Ethnic Crisis”, *Strategic Review* XXIII:2, May 1999, pp. 325-337

<sup>3</sup> ONU: *Los conceptos de seguridad*, Departamento Asuntos de Desarme, informe del Secretario General. Documento A/40/553, 1986, parr. 3 y 205-209

<sup>4</sup> LAIÑO, Aníbal: *Una aproximación teórica al concepto de Defensa*, mimeo., AGORA Centro de Estudios Internacionales, Bs.As. Octubre de 1991, p. 35

¿Cómo define un Estado su seguridad? O, dicho de otro modo: ¿todos los Estados conciben a su seguridad de la misma manera? La respuesta a este último interrogante es negativa, pues:

- No todos los Estados enfrentan las mismas amenazas, o perciben como amenazas a las mismas cosas.
- No todos los Estados valoran de la misma manera los bienes y/o valores que pueden ser afectados por la amenaza.
- No todos los Estados registran frente a las amenazas el mismo grado de *vulnerabilidad*, entendiendo a este concepto con Keohane y Nye como "*capacidad de un actor de sufrir costos impuestos por acontecimientos externos*".

Entonces, la "cantidad" (por llamarlo de alguna manera) de seguridad de un Estado dependerá de la determinación de la amenaza, la definición de los bienes y/o valores a proteger y el margen de invulnerabilidad que se desee conseguir. O dicho de otra forma, la seguridad es inversamente proporcional al "alcance" de la amenaza, siendo que<sup>5</sup>:

$$A = P \times D$$

Donde:

**A:** alcance de una amenaza

**P:** probabilidad de sufrir una agresión

**D:** daños previsibles en caso de producirse la agresión

En épocas de la Guerra Fría, y más concretamente durante sus primeros veinticinco años de vigencia, es decir hasta inicios de la década del 70 aproximadamente, los análisis y desarrollos en el campo de la Seguridad Internacional estuvieron signados por una serie de características distintivas que cristalizan en lo que hemos dado en llamar "*modelo Westfalia*" y "*modelo Clausewitz*".

Por *modelo Westfalia* nos referimos a la consideración del Estado como actor único (o descollante) del escenario internacional. En el tema que nos ocupa, esto tuvo dos claras consecuencias directas: por un lado, el monopolio estatal de los roles de *sujeto y objeto* de la Seguridad; por otra parte, la expresión de las cuestiones de seguridad en términos de *relaciones interestatales*. A estas dos características del modelo se sumaba una tercera, que tendía a asociar la condición de un Estado en materia de Seguridad con el *poder duro* (militar).

---

<sup>5</sup> Nos basamos en PÉREZ GIL, Luis: "La persistente vigencia del enfoque realista en el estudio de la Seguridad Nacional, en las Relaciones Internacionales de la Posguerra Fría", *Política y Estrategia* N° 83, Santiago de Chile 2001, pp. 73- 90

La orientación en este sentido fue, con raras excepciones, el rasgo dominante de las doctrinas estratégicas vigentes durante cerca de cuatro décadas. Así, las concepciones prevalecientes sobre seguridad asociaban este concepto a "*la protección (estatal) contra la violencia organizada causada por extranjeros armados*". Esto se constata en la definición que proponía Stephen Walt: "*el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar*". Por cierto, quienes adherían a esta óptica rechazaban todo intento de redefinición de la misma, argumentando que cualquier eventual modificación de la agenda de seguridad destruiría la coherencia intelectual que se registraba en este campo de análisis<sup>6</sup>.

Precisamente de esto último, la asociación de la Seguridad del Estado al poder militar, surge el *modelo Clausewitz*, por el cual hago referencia a la "*guerra convencional*" entre ejércitos nacionales. El historiador militar Martin Van Creveld, basándose en el pensamiento clausewitziano, la denomina "*guerra trinitaria*" por sus tres componentes esenciales: un gobierno que representa al Estado, monopoliza la fuerza y la emplea contra otros Estados; un ejército organizado, que la ejecuta; y un pueblo que permanece al margen de las acciones, salvo que sea incorporado al instrumento militar a través de la movilización<sup>7</sup>.

Hoy, buena parte de los postulados del *modelo Westfalia* y el *modelo Clausewitz* han quedado perimidos. En el primer caso, existe consenso absoluto en que:

- Existen otros actores-sujetos de la Seguridad, amén del Estado
- Existen otros actores-objetos de la Seguridad, amén del Estado
- Las cuestiones de Seguridad pueden plantearse en términos transnacionales
- Los poderes blandos adquieren una jerarquía, en materia de Seguridad, equivalente a la del poder duro

Respecto al modelo Clausewitz, el mismo parece ser cada vez menos representativo de las formas de empleo de la violencia que se registran en la post Guerra Fría. Éstas se caracterizan por su profunda *asimetría*, concepto que subraya las diferencias cualitativas entre los contendientes en término de

---

<sup>6</sup> DEL ROSSO, Stephen: "The Insecure State (What Future for the State?)", *Daedalus* 124:2, Spring 1995

<sup>7</sup> VAN CREVELD, Martin: *The Transformation of War*, Free Press, New York 1991, pp. 33 y ss.

los medios empleados, en el estilo y en los valores. Así queda plasmado en la definición de *asimetría* que propone Max Manwaring<sup>8</sup>:

*"Actuar, organizar y pensar de manera diferente al oponente, en orden a maximizar ventajas de uno mismo, explotar una debilidad del oponente, retener la iniciativa, y o ganar mayor libertad de acción. Puede ser político-estratégica, estratégico-militar, operacional, o una combinación de las mismas. Puede admitir diferentes métodos, tecnologías, valores, organizaciones, perspectivas temporales, o alguna combinación de todo ello. Puede ser de corto o largo plazo. Puede ser deliberada o por omisión. Puede ser discreta o buscada en conjunción con abordajes simétricos. Y puede tener dimensiones tanto psicológicas como físicas"*

El **Cuadro 1** condensa los cambios descriptos, en relación a la superación de los modelos *Westfalia* y *Clausewitz*.

**Cuadro 1: Cambios en la agenda de la Seguridad Internacional**

	GUERRA FRÍA	POST GUERRA FRÍA
<b>SUJETO</b>	ESTADO	ESTADO
<b>OBJETO</b>	ESTADO	ESTADO SOCIEDAD INDIVIDUOS
<b>TIPO DE RELACIÓN</b>	INTERESTATALES	INTERESTATALES TRANSNACIONALES
<b>PODER ASOCIADO</b>	PODER DURO	PODER DURO PODERES BLANDOS
<b>EMPLEO DE LA VIOLENCIA (FORMA PREDOMINANTE)</b>	SIMETRÍA	ASIMETRÍA

Obligados a sistematizar nuevamente los múltiples temas que componen hoy la agenda de la *Seguridad Internacional*, una clasificación útil es la que propone Uday Bhaskar<sup>9</sup>, estructurada en torno a tres "niveles" de Seguridad: *macro*, *tradicional* y *micro*.

- **Nivel de Seguridad Macro:** concierne a la distribución de poder en el sistema internacional; focaliza en los principales polos de poder y sus capacidades e influencias, sean éstas políticas, militares, económicas, culturales, etc.

<sup>8</sup> MANWARING, Max: "La Política de Seguridad de EE.UU. en el Hemisferio Occidental: ¿por qué Colombia? ¿por qué ahora? ¿qué debe hacerse?", *Argentina Global* N° 6, Julio-Septiembre 2001. <http://www.geocities.com/globargentina/Manw01.htm>

<sup>9</sup> BHASKAR, Uday: "Post-Cold War Security", *Strategic Analysis* XXI:8, November 1997, pp. 1135-1148

- **Nivel de Seguridad Tradicional:** esencialmente remite al *poder duro*, o sea al instrumento militar, así como a la forma y grado de su empleo real o potencial por parte de los Estados.
- **Nivel de Seguridad Micro:** engloba cuestiones no necesariamente militares que afectan la seguridad del Estado y/o sus sociedades e individuos, incluyéndose aquí factores de naturaleza transnacional sobre cuya dinámica las estructuras estatales padecen fuertes limitaciones.

En este contexto, el terrorismo debe ser comprendido como un fenómeno correspondiente al tercer nivel ("micro") de Seguridad, desde el momento en que constituye actualmente una de las más relevantes *amenazas transnacionales*<sup>10</sup>. Éstas son identificables en función de dos características distintivas:

- Son situaciones o fenómenos que se despliegan "*cortando*" las fronteras nacionales, pudiendo alcanzar una escala global, cuyo potencial de daño alcanza y cuya resolución exige la acción concertada de más de un Estado.
- Involucran un movimiento de elementos tangibles o intangibles a través de las fronteras estatales, en el cual al menos uno de los actores involucrados no pertenece a gobierno u organismo internacional alguno.

### **III. El Terrorismo en la "nueva" agenda de Seguridad Internacional**

El terrorismo contemporáneo, incorporado a la agenda de la Seguridad Internacional en su nivel "micro", en tanto amenaza transnacional, continúa reflejando el atributo que lo ha caracterizado en toda época, lugar y circunstancia: la generación de temor en forma sistemática. Por eso decimos que el terrorismo es "*una creencia en el valor del terror*" que reúne cuatro características principales: es impredecible y carece de toda regulación; es desproporcionada entre el objetivo buscado y los medios utilizados; es indiscriminada y sus efectos se extienden a la totalidad de la población, involucrando víctimas inocentes (el blanco del terrorismo es así más amplio que el de sus víctimas inmediatas); finalmente, produce un sufrimiento innecesario.

Sin embargo, las manifestaciones contemporáneas del terrorismo presentan características accesorias, que han incrementado su peligrosidad. En primer lugar, los avances en materia de explosivos incrementan la letalidad de sus actos; segundo, los adelantos en materia de comunicaciones permiten planear

---

<sup>10</sup> Nótese que las mismas suelen ser denominadas "nuevas amenazas" cuando en realidad ninguna de ellas lo es, con la excepción del *infowar*; lo que ocurre es que cualquiera de ellas aparece como novedosa si quien las analiza lo hace desde los rígidos parámetros del *modelo Westfalia*

y coordinar acciones terroristas a distancia; en tercer término, los nuevos medios de transporte permiten trasladar células terroristas a grandes distancias, dando lugar a aquella figura que un analista de *Brookings* ha denominado "terrorista trotamundos" (*globetrotter terrorist*) y ha ejemplificado en la figura de Ramzi Yousef<sup>11</sup> ; por último, la desaparición del enfrentamiento Este-Oeste impide limitar "desde arriba" (vía el diálogo entre superpotencias) el apoyo al terrorismo que proporcionan muchos Estados, que ahora actúan en modalidad *free rider*.

La interacción de estos cuatro factores redonda en un terrorismo virtualmente globalizado e infinitamente más complejo que antaño. Respecto a lo primero, el ya mencionado John Deutsch ha considerado que el primer hito de esta globalización tuvo lugar el 5 de septiembre de 1972, con el atentado palestino contra los atletas israelíes en Munich. Indudablemente las acciones terroristas contra la embajada de Israel en Buenos Aires en 1992; contra las Torres Gemelas de Nueva York (primer atentado) en 1993; y contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) de Buenos Aires en 1994, son otros eventos distintivos en esta tendencia a la globalización terrorista. Huelga aclarar que el último evento de esta zaga tuvo lugar en EE.UU. el 11 de septiembre de 2001.

En cuanto a la complejidad del terrorismo, los factores arriba consignados, sumados a las diversas medidas antiterroristas y contraterroristas puestas en práctica por los Estados, han redundado en que cada atentado merezca más largas y exhaustivas planificaciones previas (fase preparatoria) y actividades *ex post* (fase de consecuencia). El **Cuadro 2** refleja esta tendencia<sup>12</sup>.

**Cuadro 2: Complejidad de las fases de una acción terrorista contemporánea**

FASE PREPARATORIA	CRISIS	FASE DE CONSECUENCIA
Reclutamiento Entrenamiento Recaudación de fondos R&D Adquisición de materiales Inteligencia Planeamiento Despliegue estratégico Establecimiento de una red Contrainteligencia Operaciones de información	Desplazamiento final Reunión Montaje Reconocimiento final <b>ATAQUE</b> Extracción	Exfiltración Regeneración de recursos Determinación de consecuencias Análisis de las operaciones Planeamiento

<sup>11</sup> Ramzi Yousef ingresa a EE.UU. proveniente de Medio Oriente a fines de 1992; participa en el primer atentado contra las Torres Gemelas, en febrero de 1993; abandona el país con rumbo desconocido; reaparece en Manila intentando cometer otra acción terrorista, esta vez contra SS Juan Pablo II; escapa nuevamente, y finalmente es atrapado en Pakistán.

Ver PILLAR, Paul: "Terrorism goes Global", *Brookings Review* 19:4, Fall 2001, pp. 34-37

<sup>12</sup> Datos del cuadro en base a SMITH, Andrew: "Fighting Terrorism", *Military Review* LXXXII:1, January-February 2002

En esta línea, tal vez asistamos a una menor cantidad de atentados terroristas de magnitud, pero tales atentados generarán un mayor daño que el promedio histórico de estas acciones. Planteado esto en otros términos, podemos decir que:

*"la disminución cuantitativa de los atentados terroristas de magnitud, a escala mundial, es inversamente proporcional a la complejización cualitativa de los mismos".*

Sorprendentemente, todo lo hasta aquí expuesto no agota un diagnóstico sobre la peligrosidad del terrorismo de nuestros días y, sobre todo, de los tiempos por venir. No puede soslayarse, en este sentido, lo que en numerosos trabajos previos<sup>13</sup> hemos denominado la "privatización" del terrorismo internacional, concepto éste a través del cual nos referimos a aquellas organizaciones terroristas que han logrado alcance global sin esponsorio de ningún Estado, fijando así su propia agenda sin terceras influencias.

Obviamente, lo antedicho no quita que algún gobierno tolere pasivamente su presencia, configurando la tipología que Arieih O'Sullivan denominó "países en tránsito"<sup>14</sup>. O que no pueda evitarla debido a su debilidad, su falta de control fronterizo, sus tensiones sociales, su pérdida del monopolio de la violencia; en suma, en casos que se encuadran en la categoría de *Estado fallido*<sup>15</sup>.

En los albores de la década del 90, algunos esbozos de la privatización del terrorismo internacional comenzaron a registrarse con el grupo palestino *Fatah-Consejo Revolucionario* (Fatah CR), separado en 1974 del seno de la organización *Al Fatah* de Yasser Arafat por desinteligencias mutuas, entre las cuales se incluiría el accionar crecientemente independiente del primero. El nuevo grupo sería mundialmente conocido como *Abu Nidal* (etimológicamente "padre de la lucha"), sobrenombre de su líder *Sabri Al Banna* (*Sabri Khalil `Abd Al Qadir Al Banna*).

Paul Wilkinson, por su parte, rastrea los antecedentes de la privatización del terrorismo en otra dirección: el -ya referido- primer atentado contra las Torres Gemelas, ejecutado en 1993. Así, calificó como *freelance* al grupo terrorista que cometió ese acto, bajo el liderazgo espiritual del jeque *Omar Abdel-*

<sup>13</sup> Ver BARTOLOMÉ, Mariano: "El Terrorismo del 2000: privado y transnacional", Fundación Novum Millenium-Instituto de Seguridad Pública, *Boletín de Estudios de Seguridad* N° 2, agosto de 2000, p.3; BARTOLOMÉ, Mariano: "El Terrorismo Internacional en los albores del Siglo XXI", en VV.AA.: *Geoestrategia y Relaciones Internacionales*, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá (Colombia) 2002, pp. 265-296 y BARTOLOMÉ, Mariano: "El Terrorismo Internacional en los albores del Siglo XXI: posibles patrones de cambio", en VV.AA.: *Las Nuevas Amenazas a la Seguridad*, CARI/ENI, Buenos Aires 2002, pp. 129-158

<sup>14</sup> SULLIVAN, Arieih: "All Terrorism isn't the same Terrorism-Yet", *The Jerusalem Post*, October 1, 2001

<sup>15</sup> SMITH, Daniel (comp.): *Background on the Role of Intelligence in Rooting out Terrorism*, Center for Defense Information, October 2001

*Rahman*, de la mezquita de New Jersey, agregando las dificultades que este tipo de organizaciones generaban a las agencias estatales de seguridad e inteligencia<sup>16</sup>.

Sea cual fuera su antecedente inmediato, el fenómeno de la privatización del terrorismo se manifestó con toda su virulencia el 11 de septiembre de 2001, protagonizado por el saudita *Usamah bin Muhammad bin Laden* (*Osama bin Laden*). Este personaje sería el líder de una vasta red terrorista global, integrada por su propio grupo *Al-Qaeda*; los grupos egipcios *Al Jihad* y *Gamaa Islámica*, la *Sociedad de Estudiantes Religiosos de Pakistán* (*Jamiat-ul-Ulema-e-Pakistan*) y el grupo *Jihad* de Bangladesh. Nadie descarta que haya otras organizaciones sumadas a esta suerte de alianza, e inclusive algunas apreciaciones incluyen (pese a su naturaleza chiíta) a los libaneses de *Hezbollah*.

Los informes elaborados por centros de estudio y publicaciones especializadas en todo el mundo sugieren que Osama bin Laden controlaría a nivel global a no menos de 3 mil combatientes, y que contaría con presencia estable (incluyendo centros de entrenamiento, puntos de hospedaje y lugares de combate) en Argelia, Gran Bretaña, Egipto, Túnez, Mauritania, Uzbekistán, Azerbaidján, Yemen, Arabia Saudita, Afghanistan, Bosnia Herzegovina, Sudán, Uganda, Malasia, Tanzania, Albania, Filipinas, Kenia, Bangladesh, Chechenia, Eritrea, Kosovo, Pakistán, Somalia, Tadjikistán, Canadá y EE.UU.

Respecto al último país mencionado (EE.UU.), durante las audiencias públicas del juicio iniciado en Nueva York a principios del año 2001 en relación a los atentados a las embajadas de Kenia y Tanzania, algunos acusados declararon que en el territorio de ese país Osama bin Laden tendría montada una importante infraestructura terrorista. Aunque esta revelación no era novedosa: ya en 1997 el analista Steven Emerson aseguraba que *Al-Qaeda* contaba con la infraestructura necesaria para producir en suelo estadounidense una veintena de atentados como los sufridos por las Torres Gemelas cuatro años antes<sup>17</sup>.

La organización de *Osama bin Laden* también es un elocuente ejemplo de lo ya mencionado en otro pasaje del presente trabajo, en relación a la creciente complejidad del fenómeno terrorista contemporáneo. Sus miembros, lejos de responder al prototipo de una organización terrorista de combatientes standard, incluyen ingenieros, especialistas en computación, expertos en comunicaciones y -como pudo comprobarse- pilotos. Y en cuanto a sus células, éstas han evolucionado hasta alcanzar destrezas y habilidades tales, en el campo de las

---

<sup>16</sup> WILKINSON, Paul: "Terrorism: Motivations and Causes", Canadian Security Intelligence Service [CSIS/SCRS], *Commentary* N° 53, January 1995, unclassified

<sup>17</sup> "Who is the Enemy and how they must be fought", The Center for Security Policy, *Security Forum* N° 01-F75, September 13, 2001

actividades subrepticias a escala global, que se ha llegado a asemejar a *Al-Qaeda* con una virtual *fuerza de operaciones especiales*<sup>18</sup>.

Además, *Al-Qaeda* ha desarrollado sofisticados sistemas de comunicaciones, que le permitieron sostener un seguro tráfico de información entre sus decisores, a la vez que ejecutaban operaciones de desinformación a través de sistemas monitoreados por EE.UU. Inclusive, medios periodísticos estadounidenses aseguraron -citando como fuentes a altos funcionarios de inteligencia- que en los meses previos a los atentados del 11 de septiembre el grupo de *Osama bin Laden* orquestó numerosas falsas alarmas de atentados contra bienes e intereses de ese país, con el deliberado objetivo de confundir y/o relajar a las agencias de seguridad e inteligencia norteamericanas<sup>19</sup>.

Por todo lo expuesto, aunque numéricamente las acciones de esa organización han sido pocas, todas ellas han sido altamente letales y estuvieron espaciadas temporalmente por lapsos nunca menores a un año: mediados de 1996, camión-bomba contra las instalaciones de la ciudad de Dahrán donde se alojaban tropas estadounidenses destacadas en Arabia Saudita (19 muertos); agosto de 1998, coches bomba contra las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania (224 muertos); octubre del 2000, "lancha bomba" contra el destructor *USS Cole*, amarrado en el puerto yemenita de Adén (17 muertos); septiembre de 2001, atentados contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono en Washington (unos 5000 muertos).

#### **IV. Actividades asociadas al Terrorismo Internacional en la región**

Como ya anticipáramos en un trabajo reciente<sup>20</sup>, lamentablemente nuestra región no ha permanecido ajena a este terrorismo virtualmente global, mucho más complejo que sus manifestaciones de antaño. El primer hito de esa afectación regional tuvo lugar antes que el primer atentado a las Torres Gemelas de Nueva York, en 1993, al cual nos hemos referido en repetidas oportunidades; nos referimos, naturalmente, a la bomba detonada contra la embajada de Israel en Buenos Aires a principios de 1992.

La investigación llevada a cabo por la Corte Suprema de Justicia, en la cual jugó un importante papel un informe de los organismos oficiales de inteligencia, reunió indicios suficientes para atribuir el 10 de mayo de 1999 la acción terrorista a la organización Hezbollah; más concretamente, a su Servicio de Seguridad. La Corte consideró que el grupo *Jihad Islámica*, que se había atribuido la agresión, integraba Hezbollah; que el citado Servicio de Seguridad

---

<sup>18</sup> "Ground War Strategies Part 1: Grand Strategy", *Stratfor*, November 5, 2001

<sup>19</sup> "Hate unites an Enemy without an Army", *Los Angeles Times*, September 21, 2001

<sup>20</sup> BARTOLOMÉ, Mariano & LLENDERROZAS, Elsa: *La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur americano*. Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2002, August 7–10, 2002, Brasilia, Brazil

reconocía como máximo responsable a *Imad Moughnie* (o *Mughniyah*), quien habría dirigido la operación en Buenos Aires.

En ese informe, la Corte incorporó las declaraciones de un testigo de identidad reservada (el testigo "A") en las actuaciones judiciales del atentado terrorista llevado a cabo en 1994 contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). Ese testigo indicó que *Imad Moughnie* había ingresado a la Argentina en febrero de 1992, para supervisar el ataque contra la embajada israelí, procedente de Foz de Iguazú<sup>21</sup>.

El informe de la Corte incorporó los enfoques proporcionados por dos expertos internacionales en cuestiones terroristas, Bruce Hoffmann (Rand Corp.) y Ariel Merari (ICT), quienes consideraron que la Triple Frontera desempeñó un rol de importancia en el atentado a la embajada de Israel. Los núcleos de Hezbollah insertos en la comunidad árabe asentada en esa zona, habrían provisto voluntarios que colaboraron en aspectos periféricos de esa acción terrorista, tal vez sin conocer completamente a la misma<sup>22</sup>.

Hoffmann, en sus enfoques sobre Triple Frontera, diría que la misma presentaba cuatro características funcionales a su empleo en el contexto del diseño y ejecución de un atentado terrorista: un entorno de tráficos ilegales y criminalidad organizada, que permite a los terroristas ocultar y disimular sus actividades; un suministro de armas y materiales para cometer el atentado; la existencia de elementos criminales que podían reclutarse e incorporarse a la operación; finalmente, un antisemitismo latente, susceptible de ser explotado<sup>23</sup>.

Agreguemos aquí que a fines del año 2000, la cadena noticias CNN difundió presuntos informes reservados del gobierno paraguayo, según los cuales en julio de ese año se calculaba que en el área de Tres Fronteras había unos 460 miembros operativos (y no meros simpatizantes) de la organización libanesa Hezbollah<sup>24</sup>.

### ***La zona de Tres Fronteras***

El énfasis puesto en la región trifronteriza por parte de los organismos de seguridad de Argentina, Brasil y Paraguay redundó en una importante cantidad de acciones contraterroristas, a lo largo de la segunda mitad de los años 90. Entre esos hechos, podemos destacar los siguientes:

---

<sup>21</sup> FAYT, Carlos: *Criminalidad del Terrorismo Sagrado. El atentado a la Embajada de Israel en Argentina*, Editorial Universitaria de La Plata, La Plata 2001, pp. 52-53 y 97-100

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 106-109

<sup>23</sup> H.CONGRESO DE LA NACIÓN: *Segundo Informe de la Comisión Bilateral Especial de Seguimiento de la Investigación de los Atentados a la Embajada de Israel y al Edificio de la AMIA*, H.Congreso de la Nación, Buenos Aires 1988, ítem F.5.2. (en especial pp. 255-256)

<sup>24</sup> CNN.com: *Terrorists find haven in South America*, November 8, 2001

- Abril de 1996: fueron apresados en Ciudad del Este cuatro árabes, bajo sospechas de pertenecer a la organización libanesa *Hezbollah*; uno de los detenidos se llamaba *Alí Al Youssef*, el mayor proveedor de carne de la comunidad musulmana local.
- Noviembre de 1996: la Policía Federal de Brasil descubre en la comunidad árabe de Foz al libanés experto en explosivos *Marwan Al Safadi*, a quien se consideraba partícipe en el atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York (EE.UU.) de 1993. *Safadi* es detenido en Asunción y trasladado a EE.UU. en el marco de estrictas medidas de seguridad<sup>25</sup>.
- Septiembre de 1998: es apresado en la zona de Tres Fronteras el libanés Ayman Hachem Ghotme, sospechado de pertenecer a Hezbollah.
- Octubre de 1998: es detenido el ciudadano iraní Mohamad Astaraki, en momentos en que efectuaba un reconocimiento de la embajada de Israel en Asunción; Astaraki fue asociado a una red de Hezbollah que manejaba desde Ciudad del Este el libanés Sobhi Mahmoud Fayad (vide infra).
- Octubre de 1998: el mencionado Sobhi Mahmoud Fayad de Hezbollah es detenido en el frente de la embajada estadounidense en Paraguay, siendo liberado poco tiempo después por falta de pruebas<sup>26</sup>.
- Febrero de 2000: es detenido en Ciudad del Este el libanés *Alí Khalil Merhi*, quien era considerado uno de los principales recolectores de fondos de la organización *Hezbollah* en la zona. Sin embargo, los cargos que llevaron a su aprensión fueron de contrabando y falsificación, concretamente de la marca *PlayStation* de *Sony*.
- Noviembre de 2000: fue detenido en la ciudad de Encarnación, capital del departamento de Itapuá, el libanés *Salah Abdul Yasine*, miembro de una organización terrorista egipcia (*Al Jihad* o *Gamaa*). El libanés estaba involucrado en un plan para ejecutar atentados terroristas contra las embajadas de EE.UU. e Israel en Asunción, acción en la que iban a participar otros terroristas islámicos (muchos de ellos ingresados el mes anterior desde Colombia<sup>27</sup>) en un número cercano a la treintena<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> TREZZI, Humberto: "EUA pressionam Brasil a colaborar", *Zero Hora* 19 de septiembre de 2001

<sup>26</sup> *Terrorist Networks Being Broken in South America*, Stratfor, Global Intelligence Update / Red Alert, November 5, 1998

<sup>27</sup> Los nombres que difundió la prensa paraguaya son: *Abadía Abu Sakran; Ayman Taha; Baha El-Khatís; Samer Sweileh; Diban Abu Gamous; Asan Hamáida; Mohamed Minirowwi; Hamad Hamad; Ayman Abu Yin; Salah Tinme; Wael Nasser; Sharif Tahayna; Abbas Ouweiwi; Nasser Saha Ane; Muhammad Moussa Hassan Gadalah; Rafat Rahdan Salem Abio; Brahim Un-Karim Bani-Uda; Mahmud Zakar Rages Zatma Adnan y Mahimud Jabber Alul.*

De acuerdo a "Antiterroristas remiten las evidencias al fiscal", *Noticias* 5 de diciembre de 2000

<sup>28</sup> "Un presunto jefe de grupo terrorista árabe fue detenido", *Noticias* 30 de Noviembre de 2000

Ya en la presente década, después de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y Washington, atribuidos a la red *Al-Qaeda*, comenzaron a surgir análisis en los cuales se aseguraba que la mencionada organización tenía presencia en la zona de Tres Fronteras, inclusive poseyendo facilidades logísticas y seguidores. Al menos dos elementos sustentaban esta apreciación:

- En abril del 2001 el Departamento de Estado norteamericano barajó la hipótesis de un atentado patrocinado por la organización de Osama bin Laden contra sus embajadas en Uruguay o Paraguay, o su consulado en Guayaquil (Ecuador). La noticia sugería que las células terroristas contaban con el apoyo logístico de musulmanes *chiítas* asentados en la zona de Tres Fronteras<sup>29</sup>.
- El llamativo caso de un marroquí que había escuchado sobre los atentados del 11 de septiembre casi un año antes, durante una estadía en la zona trifronteriza<sup>30</sup>.

No se conoce de ninguna detención concreta de miembros de *Al-Qaeda* en la zona de Tres Fronteras. O en todo caso, si esas detenciones tuvieron lugar, no fueron difundidas a la opinión pública. Sin embargo, sí se produjeron en el lugar diferentes operaciones contra el terrorismo que arrojaron importantes resultados, destacándose dos en especial:

- 21 de septiembre: se detiene en Encarnación y Ciudad del Este de 17 ciudadanos árabes, todos los cuales llevaban documentación falsa. y no tenían el ingreso al país registrado por el Departamento de Migraciones. Entre ellos se encontrarían dos miembros de la organización terrorista palestina *Hamas*: el jordano palestino *Yazeed Khalil Abu El Hawa*, jefe regional, y el libanés *Bassam Nazih Jbara*, recaudador de fondos<sup>31</sup>. En esa oportunidad logró escapar del cerco policial el jeque egipcio *Khaled Ta Qe El Din*, importante figura de la comunidad árabe de Foz/Ciudad del Este, considerado miembro de organizaciones terroristas egipcias y seguidor de *Bin Laden*<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> *Embassies Said Closed Because Of Bin Laden Threats*, ERRI, *ENN Daily Report*, April 7, 2001 (la fuente mencionada es la agencia United Press International)

<sup>30</sup> El marroquí *Gueddan Abdel Fatah* es arrestado en Brasil a comienzos del 2001, por asalto. Condenado a cumplir una condena de 64 meses, el 5 de septiembre *Fatah* le solicita a su abogada que entregara con urgencia una carta a las autoridades brasileñas, estadounidenses e israelíes; quería alertarlas sobre “*dos explosiones*” que tendrían lugar en EE.UU. El 10 de septiembre, al enterarse que su abogada no había tomado en serio sus advertencias y no había entregado los mensajes, el marroquí se puso furioso y dijo que “*ya era tarde para evitar una tragedia*”. Posteriormente a los ataques terroristas de Washington y Nueva York, *Fatah* dijo a las autoridades brasileñas que el plan de los atentados lo había escuchado en la mezquita de Foz.

En OPPENHEIMER, Andrés: "El Terrorismo Islámico y la conexión latinoamericana", *El Nuevo Herald* 15 de noviembre de 2001

<sup>31</sup> "Paraguay lanza operativo contra el terrorismo", *El Nuevo Herald* 23 de septiembre de 2001

<sup>32</sup> "Egipcio está sendo investigado pela PF", *O Estado de São Paulo* 24 de septiembre de 2001

- 3 de octubre: se allana en Ciudad del Este la tienda Apollo, propiedad de *Assad Ahmad Barakat*, buscado por la justicia bajo la acusación de reclutar combatientes y recaudar dinero para la organización libanesa Hezbollah. Entre el material secuestrado en el allanamiento se incluyeron diskettes, cintas de video y CDs. Las grabaciones en videos y CD totalizaban más de 60 horas de discursos de Hassan Nasrallah, líder de Hezbollah, donde éste llama a desconocer la autoridad de la Autoridad Nacional Palestina, "*liberar a Jerusalem de sus enemigos*", e iniciar una "*guerra santa*" que incluya el martirologio ("*explotar sus cuerpos contra los enemigos*"), entre otros contenidos. Las grabaciones también incluían una suerte de "*curso de hombres-bomba*". La policía encontró también una carta dirigida a Barakat por Hassan Nasrallah, Secretario General de Hezbollah, manifestándose profundamente agradecido por las contribuciones monetarias enviadas a su organización desde la Triple Frontera.

A fines de abril del 2002, el nombre de Barakat es asociado al de Osama bin Laden por el periodismo paraguayo, quien indicó que el libanés era el propietario de la empresa de ingeniería y construcciones Mondial, con sedes en Ciudad del Este y Beirut. Desde esta compañía se podrían haber efectuado contribuciones a la organización Al-Qaeda, utilizando dinero obtenido en estafas inmobiliarias<sup>33</sup>.

### **Otras zonas**

No debe suponerse que las actividades y ligazones del terrorismo internacional en nuestra región se circunscriben únicamente a la zona de Tres Fronteras. Por el contrario merecen destacarse en este campo a por lo menos otras dos áreas: la ciudad chilena de Iquique y frontera Chui/Chuy, entre Uruguay y Brasil.

En el primer caso, es interesante mencionar que la inteligencia policial de Chile habría descubierto que, en marzo del 2001, el -ya mencionado- Barakat había instalado en la ciudad de Iquique dos empresas "fantasmas", Saleh Trading Limitada e Importadora/Exportadora Barakat Limitada, para lavar dinero sucio procedente de Ciudad del Este. En noviembre de ese año, dos meses después de los atentados perpetrados en EE.UU., el ministro de Interior chileno admitió públicamente que esas dos compañías se encontraban bajo investigación; como fruto de las pesquisas, a fines de ese mismo mes fueron detenidos dos socios menores de Barakat, Arafat Ismail y Mohamed Alí, así como otros cinco libaneses, acusados de financiar ilegalmente actividades terroristas<sup>34</sup>.

Y respecto al punto fronterizo entre Uruguay y Brasil, allí fue detenido un miembro de *Gamaa Islamiyya* con importantes antecedentes terroristas: el

<sup>33</sup> "Triple Frontera: empresa sería de Al-Qaeda, *Ámbito Financiero* 30 de abril de 2002, p.14

<sup>34</sup> "Fundamentalistas están en lavado de dinero", *Última Hora* 13 de diciembre de 2001; MADANI, Blanca: "Hezbollah's Global Finance Network: The Triple Frontier", *Middle East Intelligence Bulletin* 4:1, January 2002

egipcio *El Said Asan Ali Mohamed Mokhles*, participante del atentado perpetrado en 1998 contra turistas occidentales en el templo de Luxor, con un saldo de 58 muertos.

*Mokhles*, quien vivió en Arabia Saudita y habría estudiado en Afganistán, fue detenido a principios de 1999 en el margen uruguayo de Chui/Chuy; aparentemente en ese operativo también se procuraba detener a otro miembro de Gamaa, *Hisham al-Tarabili Aka Bilal*, a quien erróneamente se dio por apresado en un primer momento<sup>35</sup>. *Mokhles*, que provenía de la zona de Tres Fronteras, intentaba ingresar a Uruguay con un pasaporte falso de Malasia. Fue formalmente acusado de terrorismo por las autoridades egipcias, que solicitaron su extradición.

## **V. Controlando al Terrorismo Internacional**

Ya hemos dicho que la "cantidad" de seguridad de un Estado dependerá de la determinación de la amenaza, la definición de los bienes y/o valores a proteger y el margen de invulnerabilidad que se desee conseguir (**A=P x D**).

Aplicando este axioma a la problemática del terrorismo, la reducción de la vulnerabilidad del Estado se sustenta en dos pilares: en primer lugar, en la disminución de las probabilidades de sufrir una agresión; y en segundo término, en caso de asistirse efectivamente a un acto terrorista, en la limitación de los daños que el mismo puede producir. Estos dos pilares deben orientar todas las iniciativas que adopten nuestros Estados frente al terrorismo.

Circunscribiéndonos en este trabajo, por razones de enfoque, a la disminución de las probabilidades de sufrir una agresión, se requiere del Estado las medidas concretas a ser adoptadas desde el Estado un abordaje global y "holístico" del tema, contexto éste dentro del cual las distintas medidas ejecutadas en diferentes esferas de la acción de gobierno no sean inconexas entre sí; por el contrario, las mismas deben interrelacionarse en forma complementaria y no competitiva, en la búsqueda de sinergia. El principio que debe regir en este campo es el de control y coordinación centralizados, con ejecución descentralizada.

La experiencia de EE.UU. en este aspecto merece ser tenida en cuenta. Una de las principales observaciones de la *Comisión sobre Seguridad Nacional en el Siglo XXI*, coordinada por los ex senadores Gary Hart y Warren Rudman, era que las agencias federales de seguridad e inteligencia estaban fragmentadas y no respondían a una estrategia comprehensiva, ni a nuevas formas organizacionales que mejoren la prevención y protección del territorio. La

---

<sup>35</sup> Ver "Uruguay: vinculan a un terrorista detenido con la masacre de Luxor", *La Nación* 1º de Febrero de 1999

recomendación de la Comisión al Poder Ejecutivo fue reordenar y racionalizar las actividades de esas agencias en un todo coherente<sup>36</sup>.

La *Casa Blanca* hizo lugar a las recomendaciones de la *Comisión Hart/Rudman*. Luego de los atentados del 11 de septiembre, en una sesión conjunta de ambas cámaras legislativas (20 de septiembre) se anunció la creación de la *Oficina de Seguridad Territorial* (OHS) como mecanismo central de coordinación de las diferencias agencias federales involucradas en cuestiones tales como el combate contra el terrorismo. También constituyó el *Consejo de Seguridad Territorial* (HSC) cuya función es asesorar y asistir al presidente en temas de seguridad del territorio nacional.

Desde esta perspectiva, entre las medidas a ser tomadas se destacan las que corresponden a tres ámbitos específicos de la acción de gobierno: la *política exterior*, el *control de las fronteras* y la *inteligencia*.

### ***Política Exterior***

El Estado debe rechazar al terrorismo ante la comunidad internacional en forma clara y explícita, con independencia de las circunstancias particulares y el lugar que caractericen a estos hechos. No pueden existir en este campo posturas gubernamentales ambiguas ni elípticas, condicionadas por considerandos de naturaleza ideológica.

El citado rechazo debe plasmarse en la adhesión plena a aquellos regímenes multilaterales vinculados con el combate al terrorismo y otras actividades conexas, entre ellas la criminalidad organizada, la legalización de activos ("lavado de dinero")<sup>37</sup>, el tráfico de armas y la proliferación de armas QBRN y tecnologías duales.

### ***Seguridad de fronteras***

No existe una estrategia efectiva para lidiar contra el terrorismo sin un control igualmente eficaz de las fronteras, incluyendo los puntos de entrada/salida portuarios y aeroportuarios. Es imperativa la informatización de los pasos fronterizos en un sistema único, homogeneizando las normas y procedimientos de control, con independencia de la repartición gubernamental que lo ejerza.

---

<sup>36</sup> "Strategic Warning", Carnegie Endowment for International Peace, *Proliferation Brief* 4:16, September 18, 2001

De todos modos, conviene destacar que desde el año 1998 se había creado el cargo de *Coordinador Nacional para Seguridad, Protección de la Infraestructura y Contraterrorismo*, quien estaba inserto en el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) y respondía al Asesor de Seguridad Nacional.

<sup>37</sup> En casos específicos asociados a organizaciones de extracción cultural islámica, los controles de flujos de dinero deberían hacerse extensivos, con herramientas y técnicas *ad hoc*, a aquella práctica de transferencia de fondos popularizada en el Mundo Musulmán como "hawala" (del hindú "en confianza"), que no suele basarse en los sistemas bancarios y está sustentada en una red de miembros (*hawaladar*) que hoy tiene despliegue global.

Es igualmente imprescindible la cooperación entre Estados limítrofes en el control fronterizo de áreas focales compartidas. Esta cooperación puede materializarse en un amplio rango de actividades, que fluctúa desde el intercambio informativo entre las autoridades de uno y otro lado de la frontera, hasta la constitución de bancos de datos comunes, pasando por la ejecución de operaciones combinadas de control (de personas, bienes y medios de transporte).

### ***Inteligencia***

El combate al terrorismo es una actividad de inteligencia, por excelencia. En este campo, es vital que los órganos y organismos estatales dedicados a esta actividad cuenten con una adecuada capacidad de recolección de información a partir de fuentes humanas (HUMINT). También resulta imprescindible optimizar las capacidades de análisis e interpretación, sin soslayar la impronta cultural que suele permear a fenómenos como el terrorismo; esto incluye desde la incorporación de abordajes novedosos a partir de disciplinas antes soslayadas y últimamente rejerarquizadas como "estratégicas" (sociología, teología, antropología, ciencia política, etc), hasta mejores accesos a lenguas tales como el *farsi*, el *urdu* y el *pashtu*.

Accesoriamente, agreguemos que ningún Estado puede emplear sus recursos de inteligencia en forma aislada y unilateral, so pena de registrar una importante merma en su eficacia. Esta apreciación es totalmente aplicable inclusive a EE.UU., pese a sus formidables capacidades. En este sentido, es necesario desarrollar acuerdos bi o multilaterales cooperativos que redunden en relaciones de intercambio de información e inteligencia fluidas y permanentes, basadas en la confianza recíproca.

Debido a la importante presencia que registra el así llamado *Terrorismo Fundamentalista (o Integrista) Islámico* en el contexto del terrorismo internacional, y teniendo en cuenta la conveniencia de establecer acuerdos bi o multilaterales en la materia, es conveniente que entendimientos de este tipo se hagan extensivos a Estados musulmanes.

Finalmente, se ha dicho acertadamente que *"un mundo en cambio constante demanda un constante cambio de la inteligencia"*, transformando a la adaptación y la experimentación en un verdadero modo de vida de esta disciplina. De ahí que, frente a amenazas complejas y dinámicas como las que representa el actual terrorismo internacional, se considere necesario desarrollar un *"nuevo paradigma de inteligencia"* que contenga novedosas herramientas analíticas y que incluya la colaboración entre diferentes órganos y organismos vinculados con esta actividad, desde los militares hasta las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley.

Este nuevo paradigma de inteligencia es de nivel estratégico (*Inteligencia Estratégica*), al menos en un doble sentido. Por un lado, porque su razón de ser es poder determinar "qué tipo de enemigo" estamos enfrentando, en un ambiente internacional caracterizado por constantes cambios en materia de tecnología, de tácticas terroristas y de necesidades informativas. Por otro, porque es imprescindible el desarrollo de capacidades de inteligencia "profundas" que vayan más allá del análisis de las situaciones actuales para capturar tendencias en materia de terrorismo, minimizando anticipadamente la operatividad de las organizaciones que lo practican<sup>38</sup>.

## **VI. Pensar estratégicamente al Terrorismo Internacional**

Lo dicho en los últimos párrafos, en relación a las necesidades de adaptación a un mundo en constante cambio, de desarrollar nuevos paradigmas de inteligencia y de determinar "qué tipo de enemigo" estamos enfrentando, sirve para volver a poner en el tapete las extremadas limitaciones de los modelos Westfalia y Clausewitz, en lo que a Seguridad Internacional se refiere.

Fuera de toda duda, el terrorismo internacional contemporáneo es *post-westfaliano* y *post-clausewitziano*. El mismo está protagonizado por actores no estatales, su dinámica es transnacional, ejerce la violencia en modos diferentes al poder militar y lo hace en términos asimétricos. En consecuencia, la efectividad de las acciones que adopte un Estado para contrarrestar tal terrorismo se verá limitada por la persistencia de los modelos Westfalia y Clausewitz.

Nuevamente, el caso de EE.UU. sirve para confirmar esta situación. Al año 2001, el presupuesto de Defensa estadounidense era de aproximadamente U\$S 340 mil millones, cifra equivalente a un tercio del total mundial de esos gastos. Los estadounidenses gastaban en Defensa seis veces más que su competidor más cercano (Rusia) y más de 20 veces las sumas combinadas de aquellos países que desde Washington se percibían como "Estados bribones" (*rogue States*): Siria, Libia, Cuba, Irán, Irak, Corea del Norte y Sudán.

Sin embargo, todo ese gasto y dedicación no pudieron evitar los luctuosos atentados del 11 de septiembre. *Al-Qaeda* logró planificar los atentados, infiltrar los agentes en suelo norteamericano, distribuir los fondos, entrenar a los pilotos y coordinar el ataque sin ser descubiertos por las autoridades locales.

Es a partir de esta paradoja que EE.UU. comienza a percibir la cuestión en términos *post-westfalianos* y *post-clausewitzianos*. Y así se desprende de las palabras del propio Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld. Este funcionario

---

<sup>38</sup> WILSON, G.; BUNKERS, F & SULLIVAN J.: *Anticipating the Nature of Next Conflict*, Emergency Research Response Institute (ERRI), February 19, 2001. <http://www.emergency.com/Emergent-thrts.htm>

aludió a la necesidad de "*imponer un nuevo vocabulario y diferentes construcciones*", distintas a las tradicionales, para comprender lo que había sufrido y estaba enfrentando su país<sup>39</sup>, agregando en otra oportunidad:

*"El 11 de septiembre EE.UU. no fue atacado por tradicionales ejércitos, sino por enemigos ocultos. Los ataques representaron una nueva forma de guerra (...) fueron una llamada, una alerta de que estamos entrando en un nuevo período peligroso en el cual la invulnerabilidad (de EE.UU.) ha sido reemplazada por una nueva era de vulnerabilidad; una en la cual las ciudades y las personas son atacadas en nuevas formas.(,,,) Debemos pasar de una mentalidad y un planeamiento "basado en amenazas" a una mentalidad y un planeamiento "basado en capacidades". Es decir, no sólo quién es el enemigo, sino cómo nos atacará".<sup>40</sup>*

## **VII. Los Estados de la región frente al Terrorismo Internacional**

Frente a la situación hasta aquí analizada en materia de terrorismo, los Estados de la región implementaron numerosas y diversas medidas, que pueden categorizarse en tres planos: el subregional, el regional y el hemisférico.

Un ejemplo de medidas adoptadas en el plano subregional fue el "*Acuerdo de Seguridad y Facilidad de Tránsito de las Tres Fronteras*", firmado en marzo de 1996 por los gobiernos de Argentina, Paraguay y Brasil. El mismo, sustentado en la decisión de las partes de aunar esfuerzos en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico en la zona de la Triple Frontera, redundó dos meses después en la constitución de un *Comando Tripartito* a través del cual los tres países articularon medidas de control de fronteras, intercambiaron información e inteligencia (en la llamada "mesa de inteligencia criminal") y realizaron operativos combinados contra la inmigración ilegal, la criminalidad organizada y el terrorismo.

A más de un lustro de la entrada en vigencia del *Comando Tripartito* podemos decir que el mismo fue exitoso, aunque no tanto como podría haberlo sido en contextos estructurales más favorables. Un parámetro del éxito surge de los datos proporcionados por uno de los mentores, y posterior responsable, del funcionamiento del ente trilateral; de acuerdo a los mismos, la acción concertada de las tres partes hizo que en 1999 las actividades criminales de la zona equivalieran al 25 % de las registradas en 1996, que las posibilidades de un tercer atentado terrorista de naturaleza fundamentalista islámica en Buenos

---

<sup>39</sup> "A New Mindset for Warfare", *The Washington Post*, September 22, 2001

<sup>40</sup> RUMSFELD, Donald: "Beyond this War on Terrorism", *The Washington Post*, November 1, 2001, p. A35

Aires disminuyeran un 80 %, y que buena parte de la infraestructura terrorista montada en el área tripartita emigrara hacia otros lugares<sup>41</sup>.

*Pari passu*, conspiraron contra éxitos aún mayores al menos tres factores. El primero remite a que, a pesar de lo antedicho, en la región de la Triple Frontera no se asiste al diseño y ejecución de políticas multisectoriales efectivas y eficientes, desde ninguno de los tres países involucrados; como ejemplo, el contrabando es tratado de manera aislada de sus connotaciones de criminalidad organizada, primando el enfoque que repara en los perjuicios que genera en términos fiscales, de competencia desleal y de desempleo.

El segundo factor se vincula con la diversidad de intereses de los tres países de la región: los intereses comerciales y económicos de Paraguay se contraponen con los intereses de seguridad de Argentina, y esto genera niveles de voluntad y decisión política diferentes. El tercer y último factor apunta a las disímiles percepciones de amenazas a la seguridad que reflejan las partes. Es así que los análisis elaborados por brasileños y paraguayos le otorgan a las acciones terroristas una probabilidad de ocurrencia menor a la que apreciamos los argentinos; esta disparidad no es inconexa del temor argentino a un tercer atentado en territorio nacional, siempre presente desde 1994<sup>42</sup>.

En el plano regional, se han registrado importantes avances desde mayo de 1997, cuando se inician en Asunción las reuniones regulares del llamado "Mercosur de la Seguridad", pomposa denominación de los encuentros de ministros de Interior y Justicia del "Mercosur Ampliado" (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia. Este cónclave se orientó a la articulación de las medidas de los seis países en temas de seguridad; a intercambiar información e inteligencia en la materia, propendiendo a la creación de un banco de datos regional; y a armonizar las legislaciones nacionales en cuestiones tales como terrorismo. El hito más importante en la materia tuvo lugar en julio de 1998, cuando el "Mercosur de la Seguridad" aprueba un *Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional*.

Finalmente, en el plano hemisférico todos los países de la región han participado en dos grandes líneas de trabajo: la reformulación del concepto de Seguridad Hemisférica, ámbito en el cual podría incluirse la amenaza terrorista; y la constitución de un organismo continental *ad hoc* para enfrentar el terrorismo. Los ámbitos en los cuales se plasmaron estas iniciativas fueron la *Comisión de Seguridad Hemisférica* (CSH) y el *Comité Interamericano de Lucha contra el Terrorismo* (CICTE) respectivamente, ambos en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA).

---

<sup>41</sup> BAIZAN, Mario: "Una reflexión acerca de la experiencia argentina en materia de lucha contra el terrorismo", en VV.AA.: *Las nuevas Amenazas a la Seguridad*, *op.cit.* pp. 183-196

<sup>42</sup> BARTOLOMÉ & LLENDERROZAS, *op.cit.*

Al contrario que en los planos subregional y regional, aquí los avances han sido limitados. La CSH, creada en junio de 1995, aún no ha logrado oficializar un concepto de Seguridad que sea aceptado por todos los países del hemisferio. De esa manera, permanece irresuelto el dilema entre el mantenimiento de los modelos Westfalia y Clausewitz (que no incluyen al terrorismo), o su superación hacia concepciones *post-westfalianas* y *post-clausewitzianas* más flexibles y abarcativas (que sí lo incluyen).

Por supuesto, las perspectivas *post-westfalianas* y *post-clausewitzianas* han sido adoptadas por la CICTE. No obstante, hasta el momento este comité no ha implementado (ni propuesto) iniciativas de envergadura en el combate hemisférico contra el terrorismo, circunscribiendo sus actividades a un plano retórico y declamativo. Esta falta de resultados quedó de manifiesto tras los hechos del 11 de septiembre de 2001, cuando la condena hemisférica a esos atentados no fue canalizada por la OEA hacia la CICTE, sino hacia el Tratado Interamericano de Asistencia recíproca (TIAR).

En este marco, diez días después de los ataques contra Nueva York y Washington los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros del TIAR definen a la agresión del 11 de septiembre como "*ataques contra todos los Estados americanos*" que requerían de las partes "*asistencia recíproca efectiva*" para enfrentarlos<sup>43</sup>. No obstante, en este caso tampoco se registraron medidas concretas.

### **VIII. Conclusiones: ¿es controlable el Terrorismo Internacional en nuestra región?**

El análisis de la cuestión terrorista que hemos efectuado en las páginas previas nos permite arribar a las siguientes siete conclusiones preliminares:

1. El terrorismo contemporáneo constituye una amenaza transnacional que está inserta en el tercer nivel ("micro") de la Seguridad Internacional, cuya actual agenda se ha flexibilizado a partir de la erosión de los modelos de *Westfalia* y *Clausewitz*.
2. Respecto a épocas anteriores, el terrorismo contemporáneo es altamente complejo y está virtualmente globalizado, a partir de los avances en materia de explosivos, comunicaciones y transporte, y de la naturaleza *free rider* que revela el esponsoreo de algunos Estados.
3. Este terrorismo globalizado y complejo se encuentra cada vez más "privatizado", logrando capacidades operativas globales sin esponsoreo de ningún Estado, como lo demostrara el 11 de septiembre de 2001 el

---

<sup>43</sup> OEA/Ser.F/II.24 RC.24/RES.1/01 21 septiembre 2001.

terrorista *Osama bin Laden*, líder de la organización *Al-Qaeda* y de una vasta red terrorista global que integran también otros grupos.

4. Nuestra región no es ajena a este terrorismo, quedando vinculada al mismo a partir del atentado a la embajada de Israel en Buenos Aires, cuya responsabilidad fue imputada por las investigaciones judiciales a la organización Hezbollah, la que habría empleado a tal efecto apoyos y facilidades obtenidas en la zona de Tres Fronteras.
5. La zona de Tres Fronteras no monopoliza los clivajes de esta región con el terrorismo global, debiéndose incluirse en esa categoría al menos otras dos áreas: la ciudad chilena de Iquique y frontera Chui/Chuy, entre Uruguay y Brasil.
6. Enfrentados a este cuadro de situación, los Estados de la región adoptaron un enfoque "holístico" de la cuestión terrorista, instrumentando múltiples medidas multilaterales en los niveles subregional y regional, en materia de *política exterior*, el *control de las fronteras* y la *inteligencia*.
7. La adaptación de las medidas de los Estados de la región respecto al accionar terrorista, a la dinámica *post-westfaliana* y *post-clausewitziana* del fenómeno que deben enfrentar, se vé limitada por la falta de avances que se registra en este aspecto a nivel hemisférico, corroborable en los casos de la CSH y la CICTE.

A partir de estas siete conclusiones preliminares, podemos arribar a una conclusión general, según la cual:

***Los Estados de la región registran importantes avances en el "control" del terrorismo. Por cierto esos avances son perfectibles, sus agendas son ampliables y su aplicación puede servir de antecedente a nuevos y más efectivos entendimientos futuros. Pero en un contexto de terrorismo globalizado, de ribetes post-westfalianos y post-clausewitzianos, toda medida adoptada en los planos subregional o regional verá su eficacia limitada por una falta de correlato a nivel hemisférico.***