DOCUMENTO DE TRABAJO
PROGRAMA FLACSO-CHILE
NUMERO 427. Septiembre 1989.

JAQUE A LA DEMOCRACIA: TERRORISMO Y ANTI-TERRORISMO EN LAS RELACIONES SOCIALES E INTERNACIONALES CONTEMPORANEAS

Augusto Varas

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

RESUMEN

El uso de la fuerza en las relaciones inter-estatales se ha expandido horizontal y verticalmente. Por una parte, se ha internacionalizado al extender su campo de acción más allá de las sub-regiones en conflicto. Por la otra, se ha diversificado asumiendo múltiples formas e invadiendo al conjunto de la sociedad y estados contemporáneos.

Este trabajo analiza la naturaleza del terrorismo y sus características a nivel nacional e internacional. Concluye con un análisis de las alternativas para combatirlo.

El uso de la fuerza en las relaciones inter-estatales se ha expandido horizontal y verticalmente. Por una parte, se ha internacionalizado al extender su campo de acción más allá de las sub-regiones en conflicto. Por la otra, se ha diversificado asumiendo múltiples formas e invadiendo al conjunto de la sociedad y estados contemporáneos.

Una de las formas de violencia más difíciles de contener y reducir, que ha reaparecido en el mundo contemporáneo[1], es el terrorismo. Entre 1976 y 1987 ocurrieron siete mil incidentes terroristas en el mundo, con un saldo de seis mil personal muertas y nueve mil heridos.[2] Esta forma de violencia, manifestada en los marcos de la política doméstica o empapando las relaciones internacionales, tiene características particulares que lo diferencian de otras formas de violencia política.

El terrorismo sea a nivel de las relaciones inter-estatales o bien enmarcado al interior de los límites nacionales, en cuanto acción del estado contra los ciudadanos o de grupos sociales contra el estado y el

---

[1] Antecedentes históricos en: Norman Hampson, "De la regeneración al terror: la ideología de la Revolución Francesa", en: Noel O'Sullivan, Terrorismo, Ideología y Revolución. Madrid: Alianza Editorial, 1987

[2] James P. Wootten, "Terrorism: U.S. Policies", Congressional Research Service, January 4, 1989.

En un sólo año, en 1984 los actos terroristas a nivel mundial saltaron de quinientas acciones a más de setecientas, aumentando en un 40%. En 1985 aumentaron un 45%. Ver, John Newhouse, "The Diplomatic Round. A Freemasonry of Terrorism", The New Yorker, July 8, 1985, p. 47.

resto de la sociedad, transforma la política en guerra, aún cuando ello se realice bajo características particulares.

La acción terrorista no tiene como objetivo la derrota y rendición incondicional del oponente. El propósito de este tipo de acción, su meta objetiva, el efecto neto de su conducta, es la internalización, en el actor definido como enemigo, de una disuasión simbólica. Se introyecta de hecho el terror en el oponente, convirtiéndolo así en un instrumento o recurso manejado externamente, pero que cuenta con un mecanismo de control interno: el terror. En este contexto, quién actúa o desata la acción terrorista puede contener y eventualmente de modificar las acciones del otro[3].

La internalización del control político a partir del terror es posible de materializarse producto de tres características fundamentales propias de la acción terrorista. En primer lugar, es impredecible, esto es se da en un contexto de ausencia de toda norma de regulación de este tipo de acción. En segundo término, es indiscriminada, sus efectos se extienden a la totalidad de la población involucrando víctimas inocentes. Finalmente, es un tipo de acción que produce sufrimiento

---

[3] Para el caso del terrorismo de estado en América Latina, ver: Hugo Frühling, "Modalidades de la represión política en el Cono Sur de América Latina", en: Augusto Varas (Editor) Jaque a la Democracia: Orden Internacional y Violencia Política en América Latina. Buenos Aires: GEL, 1989; y Juan Rial, "Los límites del terror controlado", trabajo presentado al seminario "La cultura del miedo en los regímenes militares del Cono Sur", CEDES, Buenos Aires, 30 de mayo - 1 de junio, 1985.

innecesario, incluyéndose así, por extensión, en la categoría de armas inhumanas largamente repudiadas por la comunidad internacional.[4]

El terrorismo actúa sobre un elemento clave de la estabilidad social, tal es la regularidad de las conductas, la certidumbre. En la medida que el terrorismo atenta contra la estable definición compartida de las situaciones, uno de los elementos claves o básicos de la organización social, sus efectos son fundamentalmente desquiciadores de toda convivencia, especialmente de una democrática.

Por estas razones, un orden social inundado por el terror, sea este doméstico o inter-estatal, nunca podrá aspirar a una estable y legítima regularidad y, en consecuencia, no podrá ordenar sus principales procesos- económicos, políticos y culturales- que le permiten su propia existencia y desarrollo. De esta forma, el terror como instrumento de acción política, si bien puede destruir la sociedad, el estado y el orden internacional, difícilmente puede constituirse en instrumento para su reconstitución[5]. De aquí su naturaleza intrínsecamente negativa. Incluso en los marcos del más cínico pragmatismo político, en el cual todo medio se justifica por la finalidad de la acción, el terrorismo cumple sólo la mitad de su propuesta: realiza la tarea de demolición

---

[4] Ver: SIPRI, Anti-Personnel Weapons. London: Taylor & Francis, 1978, capítulo 2.

[5] Ver, Richard Clutterbuck, "El terrorismo como herramienta política", NATO's Fifteen Nations, January 1982.

de la sociedad -nacional o internacional- pero no puede constituir una nueva.

Aun cuando es posible distinguir varias formas de terrorismo[6], aquí sólo destacaremos dos tipos fundamentales: la acción terrorista intra-nacional, y la acción terrorista inter-estatal. Cada una de ellas tiene su propia dinámica y especificidad.

El Terrorismo Doméstico: La Militarización de la Política

A nivel doméstico se han podido observar dos grandes grupos de acciones terroristas: el terrorismo de Estado y el no-estatal.

Respecto del primero se ha hipotetizado que un estado fuerte tiende a reprimir a actores estatales o no estatales débiles[7]. Sin embargo, por el contrario, el terrorismo de estado muestra precisamente lo contrario. Así, el ejercicio del terror por parte de un estado determinado sólo está mostrando que éste puede ejercer la fuerza indiscriminadamente, pero, al mismo tiempo, está indicando que no cuenta con la legitimidad social suficiente como para proyectarse establemente sin recurrir a su uso.

A partir del terrorismo de estado se ha caído en la tentación de intentar explicar el conjunto de las

---

[6] Ver, Allan S. Nanes, "The Changing Nature of International Terrorism", Congressional Research Service, March 1, 1985.

[7] Ver: Johan Galtung, "On the causes of terrorism and their removal", IFDA Dossier, July-August 1988.

prácticas terroristas no-gubernamentales a niveles nacionales, conceptualizándolas como respuestas a este tipo de acción terrorista.[8] Sin embargo, además de esta línea de explicación, es posible entender el terrorismo como reacción a otras situaciones que no implican el uso directo de la fuerza.

El uso de este tipo de violencia por parte de grupos civiles no gubernamentales, podría entenderse, aún cuando no justificarse, como el producto de ciertas situaciones sociales especiales. Como condición necesaria del terrorismo se podría identificar la existencia de sectores radicalmente marginalizados de la toma de decisiones (culturales, económicas y/o políticas), los llevaría a constituirse en minorías consistentes que desafían al orden político al cual no pueden acceder.[9] Esta acción desesperada apela al último recurso de una minoría consistente marginalizada, tal es su capacidad de llevar al sistema político a su colapso total.[10] En otras palabras, convierte el orden rechazado en un "desequilibrio catastrófico".[11] En estas condiciones, la capacidad de negociación de una minoría de este tipo

---

[8] Peter Clavert, "El terror en la teoría de la revolución", en: Noel O'Sullivan, Terrorismo, Ideología y Revolución, op. cit.; y Richard Falk, The Dual Face of Terrorism. New York, E.P. Dutton, 1988.

[9] Ver, Alberto Ronchey, "Guns and Gray Matter: Terrorism in Italy", Foreign Affairs, Spring 1979.

[10] Ver: Martha Crenshaw, "The Causes of Terrorism", Comparative Politics, July 1981; y Johan Galtung, op. cit.

[11] Ver, Raúl González, "Para entender Sendero", Que Hacer, Nº 42, agosto-septiembre, 1986. p. 33.

aumenta considerablemente, sustituyendo con la fuerza terrorista la capacidad política que no le proporciona un amplio electorado o base social de masas.[12]

Junto a esta marginalidad, es posible encontrar como condición suficiente, una ideología fundamentalista. La acción terrorista doméstica se encuentra habitualmente asociada a una doctrina de corte fundamentalista[13], la que sirve de cemento ideológico y justificación de la declaración de guerra de parte de tales minorías al resto de la sociedad,[14] sean éstas minorías gobiernos dictatoriales, grupos políticos, regionales, religiosos o clasistas, que intentan sustituir por la fuerza lo que la popularidad o arraigo nacional les niega.

Las ideologías fundamentalistas aparecen regularmente como un rechazo de la modernidad que invade a grupos minoritarios marginales. Su respuesta anti-moderna se organiza a partir de los más preciados valores tradicionales —cualquiera que ellos sean—, e implica, por

---

[12] Ver, Kalus Wasmund, "The Political Socialization of Terrorist Groups in West Germany", Journal of Political & Military Sociology, Fall 1983.

[13] Sobre esta dimensión ideológica del fenomeno terrorista, ver: Noel O'Sullivan, "Terrorismo, ideología y democracia", en: Noel O'Sullivan, Terrorismo, Ideología y Revolución, op. cit.

[14] Ver, Cynthia McClintock, "Why Peasants Rebel: The Case of Peru's Sendero Luminoso", World Politics, October, 1984.

consiguiente, un proyecto de transformaciones globales[16]. Por estas razones, se genera un enorme hiato entre la magnitud de la tarea y el apoyo social al que potencialmente pueden aspirar. De esta forma, tales minorías tratan de sustituir la legitimidad social por el uso de la violencia bajo la forma del terror. Así, las luchas de las minorías tradicionales (religiosas, políticas, u otras), que enfrentan la desaparición - de hecho o simbólica - frente al cambio, producto de la secularización y modernización, tiende, en consecuencia, a tener un carácter fundamentalista que generalmente se aparece asociado a acciones de carácter terrorista.

El carácter minoritario de la acción terrorista se ve posibilitado y fortalecido por el vertiginoso desarrollo de la tecnología militar que, equipando a costos menores a contingentes más reducidos, ha logrado incrementar la capacidad de destrucción más allá de los límites siquiera imaginados.[16]

Frente a esta situación surgen respuestas igualmente desesperadas, afirmando que "las democracias tendrán que seguir entre la disyuntiva de envenenar sus sociedades con la supresión del disenso, o permitirle al terrorismo

---

[16] Sobre este tema del fundamentalismo en sociedades en cambio, ver: Frank J. Lechner, "Fundamentalism Revisited", Society, January-February 1989, páginas 51 a 59.

[16] Sobre el efecto de la tecnología en la acción terrorista, ver: Johan Galtung, op. cit.; y Brian Jenkins, High Technology and Surrogate War: The Impact of Technology on Low Level Violence, RAND paper, Santa Monica, 1975.

qué se desmande fuera de todo control, hasta que la sociedad se envenene con la intensidad de las medidas necesarias para su protección".[17] El escepticismo que muestran algunos analistas sobre las posibilidades de contener el terrorismo a través de vías diplomáticas y convenciones internacionales, los lleva ineluctablemente a privilegiar las medidas de fuerza militar[18], todo lo cual, en vez de resolver el problema tiende a agudizarlo. Sin embargo, frente a las especiales características del terrorismo, todo hace suponer que esta forma de violencia debe ser tratada de manera adecuada a su naturaleza conmtemporánea[19].

En la medida que la acción y reacción terrorista adquiere las características anteriormente señaladas, se estructura un sistema de retroalimentación polarizada que excluye al consenso social como forma de resolución del conflicto. En la medida que ambas formas de acción terrorista nacen de la ausencia de consenso para

---

[17] Ver, Richard Clutterbuck, "El terrorismo como herramienta política", NATO's Fifteen Nations, January 1982. Un enfoque similar en: Walter Laqueur, "Reflexiones sobre el terrorismo", Foreign Affairs, Otoño 1986.

[18] Paul Wilkinson, "La lucha contra la hidra: el terrorismo internacional y el imperio de la ley", en: Noel O'Sullivan, Terrorismo, Ideología y Revolución, op cit.; también Gral. Francisco Morales Bermúdez, "On Terrorism: Some Philosophical Considerations", Global Affairs, Spring 1986.

[19] Jorge Nef, "Some Thoughts on Contemporary Terrorism: Domestic and International Perspectives", en J. Carson (Editor), Terrorism in Theory and Practice. Toronto: The Atlantic Council of Canada, 1978; también ver: "Subversión: 7 tesis equivocadas", Quehacer, DESCO (Perú), Nº 41, agosto 1986.

enfrentar problemas comunes, ella tiende a evitar y bloquear su constitución. Por estas razones, una acción preventiva o correctiva del terrorismo doméstico debería poner el énfasis en acciones generadoras de consenso a través de medios civiles y políticos[20]. La experiencia europea muestra que, incluso en el enfrentamiento militar al terrorismo, es necesaria una alta coordinación y acuerdo civil-militar.[21]

Una adecuada legislación anti-terrorista o que prevenga y combata el terrorismo como delito de violencia política interna debe ser desarrollada tomando en consideración los problemas que ella pone a un estado de derecho, pero al mismo tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de una respuesta jurídica que prevenga el uso indiscriminado de la fuerza en permanentes estados de emergencia.[22]

---

[20] Sobre el caso alemán, ver: Hans Josef Horchem, "Terrorism in West Germany", Conflict Studies, Nº 186, 1986.

[21] Ver: Teniente Coronel Bernar Courossé, "La Lutte Contre le Terrorisme: les Armées aux Frontières", Armes D'Aujourd'Hui, Decembre 1986-Janvier 1987.

[22] Sobre este dilema entre constitucionalismo y penetración jurídica de los estados de emergencia, ver: Diego López Garrido, Terrorismo, Política y Derecho. Madrid: Alianza Editorial, 1987; también : Javier Valle Riestra, "The Democratic Response to Terrorism", en: Eugenio Chang-Gonzalez y Ronald G. Hellman, APRA and the Democratic Challenge in Peru. New York: The Bildner Center, 1989.

El terrorismo inter-estatal: la continuación de la guerra por otros medios

El terrorismo inter-estatal tiene características similares a las anteriores, pero su campo de acción y sus actores son los gobiernos involucrados.

Se podría afirmar que el terrorismo a nivel inter-estatal es la transformación de la guerra en violencia política interna. El terrorismo aplicado a las relaciones inter-estatales no sería otra cosa que la continuación de la guerra por otros medios.

Sobre este aspecto pareciera que existe cierto consenso a nivel internacional. Así, el 3 de abril de 1984, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, George Shultz, definió al terrorismo como una forma de guerra. Analistas estadounidenses también lo caracterizan como "una forma de guerra irregular, como un modo de conflicto político de baja intensidad, debajo de las operaciones militares reconocidas claramente por las leyes de la guerra normalmente aceptadas".[23] Por su parte, autores soviéticos definen de la misma manera al "terrorismo internacional, como una guerra no declarada de agresión".[24]

Distintas explicaciones se han intentado para entender la emergencia del terrorismo a escala

---

[23] Ver, Ray Cline and Yonah Alexander, Terrorismo: La Conexión Soviética. Editorial CLIO, Buenos Aires, 1984.

[24] Ver, Yevgeni Lugovoi y Nikolai Ilyin, Gambling on Fear, Novosti Press, Moscow, 1984.

internacional. Sin embargo, es posible incorporar elementos adicionales a este cuerpo de análisis pre-existente. Desde una perspectiva de relaciones internacionales, este tipo de respuesta de guerra degradada por parte de algunos estados podría entenderse, en un plano teórico, como el efecto de la marginalización de algunos estados en el marco de un proceso de concentración y centralización de la iniciativa política y de los beneficios económicos internacionales. Existen evidencias empíricas que demuestran que a mayor marginalidad de un determinado país en el sistema económico mundial, - países periféricos o semi-periféricos -, se observa en ellos una mayor desigualdad económico-social. A su vez, esta desigualdad tiene efectos estadísticamente significativos sobre el número de muertes por causas violentas.[28]

En un contexto de serios límites a la amplia participación estatal en las tomas de decisiones globales, estados marginalizados pueden constituirse en minorías consistentes. En el momento que éstos cuentan con doctrinas de corte fundamentalista -de izquierda o derecha- en el Ejecutivo, tienden a incrementar su capacidad de negociación y presencia con acciones terroristas. En un escenario internacional con un alto número de actores gubernamentales, con una dificultosa gestión colectiva de los temas globales, y con políticas manipulativas frente a un coro de estados que no pueden

---

[28] Ver: Michael Timberlake y Kirk R. Williams, "Structural Position in the World-System, Inequality, and Political Violence", Journal of Political and Military Sociology, Spring 1987.

acceder a esta toma de decisiones, las que en algunos casos afectan de manera importante a sus propios intereses nacionales, se recurre equivocadamente al terrorismo como una respuesta militar encubierta, o de baja intensidad, en un sistema de grandes asimetrías político-estratégicas.

Por otra parte, este tipo de acción para-militar internacional se ha incrementado a medida que se han internacionalizado los vínculos políticos -sociales y estatales- a nivel global. De esta forma, la acción terrorista local ha comenzado a tener una dimensión propiamente internacional, vinculándose con actores estatales foráneos, quienes extienden el campo de confrontación, rivalidad y conflicto inter-estatal, inundando la política doméstica con niveles superiores de violencia bajo su forma terrorista.

De esta manera se ha generalizado y profundizado una <u>situación de querra</u> que tiene dos características centrales. Primero, es una guerra de hecho, en la cual los beligerantes mantienen las vinculaciones inter-gubernamentales como si no existiera una confrontación soterrada que involucra a ambos contendientes. Segundo, la guerra es total, esto es incluye todo tipo de medios y compromete a todo tipo de actores, incluso a quienes no tienen ningún papel en esta confrontación. De esta forma, la violencia -y el uso de la fuerza bajo su forma más degradada como es el terrorismo- se tiende a constituir en un estado "normal" del sistema internacional, incluyéndola como parte de la cotidianidad del sistema.

Alternativas

La internacionalización del conflicto bajo la forma de la acción terrorista erosiona la estructura de las relaciones internacionales, así como obstruye la fluidez de sus vinculaciones. En este contexto, no todas las políticas de respuesta al terrorismo internacional han tenido como efecto una disminución del uso de la fuerza a nivel inter-estatal. Por el contrario, algunas de ellas han dinamizado el proceso creando una espiral terrorismo - respuesta militar - terrorismo.

Los EE.UU. han tenido una mayor presencia internacional en materias de respuesta al terrorismo. Aun cuando el Secretario de Estado Shultz sugería la necesidad de implementar duras medidas de represalia para enfrentarlo, también se ha abogado por el uso de acciones preventivas de fuerza. No sólo la represalia militar ante las acciones terroristas es vista como válida, sino que se han igualmente valorado cursos de acción que eventualmente permitirían anticiparse al mismo, abortándolo antes de nacer. Tal como lo indicara el secretario de defensa Caspar Weinberger, "además de la espada, necesitamos el estilete"[26]. Así, para algunos autores se requiere de una estrategia capaz de contrarrestar al terrorismo "cada vez que se encuentre en proceso de desarrollo. En este campo de conflictos de baja intensidad, los Estados Unidos deberían enfocar las

---

[26] Caspar Weinberger, "La política de Estados Unidos hacia el terrorismo", Revista Argentina de Estudios Estratégicos, octubre-diciembre 1986. Una visión diferente, en: Conor Cruise O'Brien, "Thinking About Terrorism", The Atlantic, June 1986.

habilidades de sus fuerzas militares convencionales y el trabajo de inteligencia de acción encubierta para contrarrestar el avance apoyado por los soviéticos".[27]

La decisión de seguridad nacional 138, firmada por el presidente Reagan el 3 de abril de 1984, implicó una alteración significativa de la anterior política de combate al terrorismo. La administración Reagan hasta ese momento había puesto el énfasis en los medios de prevención y cooperación internacional para su contención. Sin embargo, a partir de 1984 se enfatizó el uso de la fuerza militar en contra de los grupos terroristas y de los estados que aparecían vinculados a sus acciones. El decreto 138 "permite el uso de fuerzas militares y paramilitares cuando se hayan cometido acciones terroristas contra los EE.UU. o sus aliados".[28]

La ley anti-terrorista de los EE.UU., aprobada en agosto de 1986, define al terrorismo como aquellas acciones violentas dirigidas contra ciudadanos estadounidenses, realizadas dentro o fuera de la jurisdicción de los EE.UU., que intentan intimidar a la población civil o influenciar la política de los EE.UU. a

---

[27] Ver, Ray Cline and Yonah Alexander, Terrorismo: la Conexión Soviética. Editorial CLIO, Buenos Aires, 1984. p. 104.

[28] Ver, James Wootten, "Anti-Terrorism Policy: A Pro-Con Discussion of Retaliation and Deterrence Options", Congressional Research Service, July 10, 1985. p. 2.

través de la coerción.[29]

Esta ley autoriza al presidente de los Estados Unidos para adoptar las acciones anti y contra-terroristas que estime conveniente, lo cual podría modificar la resolución sobre poderes en tiempo de guerra en materia de consulta, requerimientos de información y duración, así como respecto de los límites de las acciones, dándole a la Casa Blanca una total discrecionalidad en estas materias. Más importante que lo anterior, existen aprehensiones de que esta nueva ley pueda abrir la posibilidad del asesinato como recurso político.[30]

Contrastando con estas propuestas emerge el conjunto de medidas ofrecidas por la comisión bipartidaria, dirigida por el aquel entonces vice-presidente Bush, las cuales pusieron el énfasis en el área no militar.[31] Igualmente, algunos intelectuales estadounidenses han propuesto agendas alternativas de acción.[32] De hecho, el propio asesor legal del Secretario de Estado Shultz,

---

[29] Ver, Ellen C. Collier, "Anti-Terrorism Act of 1986. A Brief Overview of Policy Issues", Congressional Research Service, April 25, 1986. p. 5.

[30] Ibid.

[31] Ver, George Bush, "Public Report of the Vice-President's Task Force on Combatting Terrorism", US Government Printing Office, Washington, D.C., February 1986; y James P. Wootten, "Terrorism U.S. Policy Options", Congressional Research Service, January 4, 1989.

[32] Ver, Richard Falk, "Thinking about Terrorism: A Program for the Left", The Nation, June 28, 1986.

indicaba que "las naciones civilizadas no pueden abandonar la idea del derecho internacional aun cuando estén frustradas con sus magros resultados. Nuestro desafío es el crear un entendimiento amplio entre pueblos y gobiernos para producir un cambio en los objetivos que debe servir el derecho internacional"[33].

El tipo de respuesta militar al terrorismo no sólo tiene como efecto una permanente intervención en los asuntos internos de otros estados,[34] sino que podría reproducir en una escala ampliada las acciones terroristas a nivel inter-estatal.

Ultimamente el desarrollo y puesta en acción de Fuerzas de Despliegue Rápido, tanto en los EE.UU. (Fuerza "Delta", estacionada en Fort Bragg, North Carolina), como Inglaterra, Francia y otros países, proporciona los mecanismos y medios para el uso de la fuerza militar para combatir el terrorismo internacional. Sin embargo, en este contexto, los países europeos comienzan a sentir los efectos negativos de las acciones anti-terroristas de los EE.UU., viéndose envueltos en acciones no siempre coincidentes con sus intereses nacionales.[35] Por otra

---

[33] Abraham D. Sofaer, "Terrorism and International Law", Dialogue, 2-1987, página 7.

[34] Ver, Allan S. Nanes, "Anti-Terrorist Activities: Issues Raised by the Reagan Administration's Proposals", Congressional Research Service, September 27, 1984. p. 18.

[35] Ver, Mariano Aguirre, "The European Front of Low Intensity Conflicts", trabajo presentado a la reunión anual de LASA, Boston, octubre, 1986; también: Mariano Aguirre y Robert Matthews, Guerras de Baja Intensidad. Madrid: Editorial Fundamentos, 1989.

parte, la existencia de una bien dotada y disponible red de terrorismo neo-fascista[36] fácilmente podría verse estimulada por una decisión estatal de este tipo.

Las opciones militares de respuesta al terrorismo son criticadas y vistas con escepticismo por las propias FF.AA. estadounidenses, quienes piensan que el uso de la fuerza como elemento central de una política de contención al terrorismo, por definición de origen incierto y contra enemigos no identificables, no se justificaría.[37]

De acuerdo al análisis anterior es legítimo preguntarse si el uso de la fuerza militar es el mejor medio para combatir al terrorismo. En la medida que EE.UU. -o cualquier otro estado- incremente las probabilidades del uso de instrumentos bélicos, de acciones encubiertas e incluso de terrorismo anti-terrorista, para penalizar estados que violen las leyes internacionales, sus relaciones inter-estatales se verían perjudicadas y profundizaría el ciclo terrorista, tal como sucedería si se siguieran algunas prescripciones en estas materias.[38]

---

[36] Ver, Thomas Sheehan, "Italy: Terror on the Right", The New York Review of Books, January 21, 1981.

[37] Ver, John Newhouse, "The Diplomatic Round. A Freemasonry of Terrorism", The New Yorker, July 8, 1985. p. 63.

[38] Para una propuesta "dura", ver, Benjamin Netanyahu, Terrorism. How the West can Win. Farrar, Straus, Giroux, New York, 1986.

Frente a las opciones de combatir militarmente al terrorismo existen otras alternativas que quizás puedan tener mejor resultados, usando medios de prevención civil, aumentando la cooperación internacional contra el terrorismo, actuando fluidamente en el campo diplomático, fortaleciendo el derecho internacional y los organismos aptos para su puesta en vigor, así como usando todo tipo de medio de carácter político.

Estudios comparativos de respuestas anti-insurgentes muestran que las acciones exitosas en este campo han sido aquellas que han puesto un gran énfasis en los factores políticos, mas que militares. En aquellas ocasiones donde la acción anti-insurgente de carácter militar ha fracasado, ello ha sido producto de la ausencia de una iniciativa política que diera cuenta de las causas propiamente civiles de su emergencia.[39]

En este sentido, cabe destacar la posición del Consejo de Europa, el cual frente a este problema acordó adoptar medidas de conjunto en el campo diplomático contra estados que ejerzan o apoyen el terrorismo internacional; suspender los vuelos hacia esos países; interrumpir el comercio militar, los flujos de inversión, las compras de materias primas y de productos energéticos a tales estados.[40] El uso y aplicación de las actualmente

---

[39] Ver, Larry A. Niksch, "Case Studies of Counter-Insurgencies", Congressional Research Service, Report Nº 85-60 F, March 12, 1985.

[40] Ver, M. Amadei, "Rapport Sur la Reponse Europeenne au Terrorisme International", Conceil d'Europe, Assemblee Parlamentaire, 11 julliet, 1986. p.

existentes leyes de la guerra, según algunos autores, también podría desempeñar un papel de significativa importancia.[41]

En los últimos años esta perspectiva se ha consolidado con cierto éxito al lograrse la primera cumbre estadounidense-soviética para "buscar áreas de cooperación práctica que vayan más allá de la retórica". Ambas partes lograron acuerdo en una primera definición común del terrorismo como aquellos "actos de violencia contra personas inocentes". Así, la reunión entre Morris Busby, coordinador del Departamento de Estado para el contra-terrorismo, y Yuri Ryabakov, jefe del departamento legal del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, ocurrida entre el 26 y 27 de junio de 1989, marca un hito histórico en la lucha conjunta contra el terrorismo a escala mundial.[42]

Una adecuada combinación de medios civiles-económicos, políticos, legales y diplomáticos -, aun cuando puedan y deban estar apoyados por la fuerza militar, se constituyen en la mejor respuesta de las democracias al flagelo del terror.

---

ii.

[41] Ver, Paul A. Tharp, Jr., "The Laws of War as a Potential Legal Regime for the Control of Terrorist Activities", Journal of International Affairs, Spring/Summer, 1978.

[42] Ver: "U.S. and Soviets Explore Cooperative Effort Against Terror", International Herald Tribune, July 7th, 1989.