

El terrorismo y la ley

Abraham D. Sofaer

El problema del terrorismo

internacional ha adquirido en los últimos tiempos proporciones alarmantes. Su práctica sistemática, ampliamente generalizada en todo el mundo, se ha orientado fundamentalmente en contra de los intereses estratégicos de los países occidentales y en particular de Estados Unidos.

El presente artículo, escrito por uno de los asesores del Departamento de Estado norteamericano, pretende demostrar cómo y por qué la legislación internacional en contra de la actividad terrorista y de sus distintas modalidades ha sido ineficaz en el logro de sus objetivos. Lejos de representar un mecanismo para refrenarla y sancionarla, se ha convertido más bien en un instrumento en manos de grupos terroristas de toda índole que, bajo el supuesto de defender una causa justa, propinan golpes cada vez más espectaculares y funestos para la humanidad en general.

Como podrá apreciarse, este artículo es especialmente incisivo en lo que respecta al terrorismo apadrinado directamente por estados como Libia e Irán.

EL TERRORISMO PLANTEA IMPORTANTES DESAFÍOS, tanto políticos como diplomáticos. Está concebido para llamar la atención, mediante la utilización de la violencia, sobre las causas abrazadas por quienes lo practican, y para introducir cambios favorables a estas. Estados Unidos y sus aliados, lo mismo que las demás naciones afectadas, deben afrontar esta amenaza a la civilización con las medidas apropiadas, que van desde las diplomáticas hasta las militares.

Un mecanismo potencial para hacerle frente al terrorismo es la ley. Los americanos se sienten particularmente inclinados a utilizarla como medio para reprimir la violencia y se han comprometido, tanto a nivel doméstico como internacional, a hacer uso de ella para controlar una conducta criminal o para resolver disputas. Ellos la invocan casi instintivamente y en forma reiterada, asumiendo que este mecanismo regula la conducta internacional, y en particular, suministra un medio para llevar a los terroristas ante la justicia.

Los recientes incidentes terroristas han llevado a múltiples esfuerzos para utilizar la ley, los cuales han fallado prácticamente en su totalidad. La legislación presenta un resultado pobre en su tratamiento del terrorismo in-

IV TRIMESTRE 1986

ternacional. Algunos terroristas son capturados o muertos durante el desarrollo de sus crímenes, pero muy pocos de los que evaden estas consecuencias son encontrados y capturados después. Además, el que es procesado probablemente es dejado en libertad mucho más pronto de lo que exige su sentencia, por lo general a cambio de rehenes aprehendidos en un episodio terrorista posterior.

Ha llegado la hora de preguntar, franca y honestamente, ¿por qué el terrorismo internacional es condenado tan ruidosamente, y sin embargo, aún sigue tan vigente? ¿Qué tan efectiva es la ley al condenarlo? ¿Por qué ha fallado?

II

UNA DE LAS RAZONES QUE EXPLICA la ineficacia de la legislación es que el terrorismo es en esencia una actividad criminal. Mediante la aplicación de la ley a nivel doméstico, los gobiernos buscan castigar y refrenar el crimen tan efectivamente como sea posible. Pero ellos reconocen que este mecanismo no puede eliminarlo. Cuando se trata del terrorismo internacional, pueden esperar aun menos de la ley. El mundo no posee una fuerza policial ni un sistema judicial internacionales.

La solución que corrientemente se plantea a las deficiencias de la ley para afrontar eficazmente al terrorismo es la creación de más leyes. Se trata de una respuesta engañosa. Realmente existen vacíos importantes en la estructura legal que reglamenta los actos terroristas, por lo que la administración Reagan está trabajando con el Congreso y con otras naciones para llenarlos. Por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos carece de una base legal a nivel doméstico para procesar a los terroristas que mataron a Leon Klinghoffer, un ciudadano americano, durante el secuestro del crucero *Achille Lauro* en octubre de 1985, o a los que mataron a cuatro civiles de su país durante el secuestro del vuelo de las Aerolíneas Trans-World, pocos meses antes. El Senado aprobó un estatuto que establece una jurisdicción para los terroristas asesinos de americanos, y su aprobación por parte de la Cámara sería bien recibida. Sin embargo, los americanos no deben engañarse a sí mismos creyendo que al adoptar nuevas leyes y al llenar los vacíos de las existentes, se superarán los problemas que hacen inefectiva la legislación actual. Los recientes acontecimientos han demostrado que aún en los casos en que las leyes reglamentan claramente una conducta particular, estas son con frecuencia omitidas, o en otros casos, fallan en el logro de sus objetivos.

Las razones que explican el fracaso de la legislación para controlar medianamente el terrorismo van más allá de la ausencia de una autoridad o de unos mecanismos coactivos de la ley. La legislación y la cooperación internacionales frecuentemente han arrojado resultados satisfactorios en otros campos menos polémicos. En lo que respecta al terrorismo, sin embargo, la ley no ha sido capaz de castigar y refrenar a aquellos que utilizan la violencia como un medio de promover sus objetivos políticos.

Las naciones civilizadas han intentado controlar el terrorismo internacional condenándolo y calificándolo como piratería, procesando a quie-

nes lo practican bajo las leyes de los estados afectados, creando normas internacionales que establecen como criminales ciertos actos que se cometen en cualquier lugar, y cooperando mediante la extradición y otras estrategias, con las naciones atacadas por los terroristas.

El balance de todos estos esfuerzos lleva a una dolorosa conclusión: la ley en contra del terrorismo no es solo defectuosa sino contraria a su propósito. Las normas y declaraciones aparentemente concebidas para contener el terrorismo, incluyen por lo general cláusulas que evidencian la falta de un consenso internacional en cuanto a la conveniencia de reglamentar la actividad terrorista. La ley deja sin regulación la violencia política en algunos aspectos. En otros, es ambivalente, suministrando así la base para que se esgriman argumentos contradictorios, tendientes a justificarla. Lo más grave de todo es que la ley ha servido efectivamente y en forma importante para legitimar el terror internacional y para preservar a los terroristas de ser castigados como criminales. Estas deficiencias no son producto de la negligencia o el error. Son intencionales.

III

LOS AMERICANOS SON MUY DADOS A SUPONER que los demás están de acuerdo en que al menos algunos aspectos del terror internacional son inaceptables. Si bien se sabe que un buen número de fanáticos lo aprueban como algo normal, es más importante, y menos reconocido el hecho de que la aceptación del terrorismo es mucho mayor de lo que se cree. En realidad, éste es considerado por muchas naciones como un medio legítimo de lucha.

La Asamblea General de las Naciones Unidas empezó a brindarle atención especial al problema del terrorismo después de que se presentaron dos acciones especialmente infames. El 30 de mayo de 1972 terroristas japoneses al servicio del Frente Popular para la Liberación de Palestina atacaron con armas automáticas a pasajeros civiles en el aeropuerto de Lod en Israel, matando a 28 de ellos e hiriendo a 78. El 5 de septiembre de 1972 terroristas de la organización Septiembre Negro asesinaron en Munich a 11 integrantes del equipo olímpico israelí.

El 8 de septiembre de 1972 Kurt Waldheim, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, solicitó la inclusión en la agenda de la Asamblea General de un punto titulado "Medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia que ponen en peligro o acaban con vidas humanas inocentes, o amenazan las libertades fundamentales". Abogó para que "todos aquellos a quienes les concernía el problema rechazaran la violencia insensible y destructiva" y señaló que la comunidad mundial debía continuar "ejerciendo su máxima influencia en la búsqueda de vías pacíficas" para encontrar soluciones" a los problemas implícitos en tales actos terroristas".

La declaración del Secretario General provocó una airada oposición que de inmediato adoptó la forma del rechazo a la consideración del terrorismo sin tener en cuenta sus causas. El Señor Waldheim reiteró su solicitud el 20 de septiembre, pero cediendo a las presiones, agregó que no era correcto considerar este problema "sin examinar al mismo tiempo las situaciones im-

clasificado, tanto por *Euromoney* como por *Institutional Investment*, fue México, que después precipitó la crisis. El tercer puesto en ambas clasificaciones lo ocupó Argentina, cuya situación económica se vio prontamente deteriorada como consecuencia de la guerra del Atlántico sur. El segundo lugar lo ocupó Venezuela, actualmente también con dificultades extremas⁴⁵.

Tal como se anotó al comienzo, Colombia contaba con los mayores recursos para hacer frente a la crisis hemisférica. Más aún, los organismos internacionales que han intervenido en la crisis, tanto en su gestación como en su solución, tenían suficientes motivos para "premiar" el manejo tradicionalmente ortodoxo y disciplinado de la economía latinoamericana, mediante el apoyo a la aspiración de Betancur de negociar un esquema de solución al problema de la deuda distinto al que había concertado la mayor parte de los países del continente.

Aún así, el logro del acuerdo informal con el FMI fue modesto y excesivamente costoso. La política económica se modificó radicalmente con relación a los principios que el gobierno inicialmente había propuesto. La austeridad adoptada implicó una reducción drástica de los instrumentos con los que contaba el gobierno para adelantar el proceso de paz. De una parte, porque implicaba depositar en las espaldas de los menos favorecidos buena parte de la solución a la crisis, y de otra, porque el gasto gubernamental se vio frenado. Además porque el ambiente de disciplina y de "cinturón abrochado" era el menos propicio para que los guerrilleros encontrarán incentivos para ingresar a la vida legal.

La crisis de endeudamiento y la negociación con el Fondo Monetario Internacional también obstaculizaron la nueva orientación que la administración Betancur intentó introducir en lo que respecta a la política exterior. El problema de la deuda subió al primer lugar en cuanto a las prioridades del manejo de las relaciones exteriores y de las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Colombia tuvo que aceptar el ingreso a la OPIC y el modelo de ajuste, reconocer la importancia del problema de las drogas⁴⁶ y respaldar, aunque en extrañas circunstancias, la propuesta de Reagan para cambiar el carácter de la ayuda de su país a los contras nicaragüenses.

Sin embargo, la relación entre la política exterior y la situación económica no puede exagerarse. Esta constituye solo uno de los aspectos determinantes de aquella. La diplomacia multilateral, la voluntad política, así como una dotación de poder suficiente, son condiciones necesarias para llevar a cabo políticas exteriores autónomas, independientes y de alto perfil. De acuerdo con las cambiantes circunstancias de la política internacional, unos u otros

de estos elementos adquieren una mayor preponderancia y solamente mediante un adecuado manejo se puede maximizar la capacidad negociadora de un país. Como ya se señaló, la crisis de la deuda externa afectó considerablemente la política exterior de Colombia entre mediados de 1984 y 1985.

Examinemos ahora brevemente cuál es el carácter de esta crisis. En primer lugar, hay que anotar que se trata de una crisis del sector externo. Y en segundo lugar, que la comunidad de naciones adoptó un esquema de solución, entre muchos teóricamente posibles, con una naturaleza muy específica. Básicamente, el peso de la solución del problema se ha depositado sobre los países endeudados, contrariamente a lo ocurrido en ocasiones anteriores, cuando crisis parecidas se atendieron mediante una distribución más equitativa de los costos⁴⁷. Dentro de dicho esquema, además, Estados Unidos tiene que desempeñar un papel importante por medio de algunas agencias de su propio gobierno y valiéndose de su condición de votante mayoritario en el FMI y en otros organismos multilaterales de crédito. Finalmente, al FMI se le asignó la función de intermediario entre las naciones endeudadas y las entidades acreedoras, además de sus funciones institucionales de otorgar créditos de corto plazo para solucionar situaciones de desequilibrio de balanza de pagos.

A la situación antes descrita habría que agregar otro hecho que resulta del problema mismo de la crisis de endeudamiento: las instituciones crediticias están concentradas en Estados Unidos y los países deudores lo están en América Latina. Aquellas reflejan una asimetría en la estructura internacional de poder que Norteamérica intenta mantener y reforzar.

En último término, la razón que explica la limitación de las posibilidades de innovar en materia de política exterior para algunos países como Colombia es el problema de la crisis de endeudamiento que afectó las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Este país adquirió elementos de manejo adicionales debido al papel que desempeñaron el FMI y el director del *Federal Reserve System* en los procesos de negociación de los países latinoamericanos con los bancos acreedores para buscar mecanismos de pago. La relación de recursos aumentó en favor de Washington, que contó con nuevas y mejores condiciones en las negociaciones bilaterales.

En pocas palabras, la crisis de la deuda externa afectó las políticas exteriores de potencias regionales como Colombia, a pesar de que estas habían aumentado en forma considerable su capacidad de negociación frente a Estados Unidos durante la década de los setenta.

45 / "Who now remembers the "political risk" evaluations used to rank Latin American sovereign borrowers according to credit worthiness? Highest ranked in 1980 by both *Euromoney* and *Institutional Investor* was Mexico, the nation that precipitated the crisis. Third in both rankings was Argentina, an earlier casualty because of the South Atlantic war. Second came Venezuela, currently also in extreme difficulties". *Ibid.*, pág. 1.

46 / Ver la presentación de Fernando Cepeda Ulloa en el Seminario "Aproximación de Colombia al Fondo Monetario Internacional", organizado por el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Fenalco y Fedesarrollo, el 16 de abril de 1985.

47 / Rudiger Dornbush, "The Debt Problem, 1980-1984 and Beyond" (Mimeo).