

## CAPÍTULO 2

### LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL <sup>19</sup>

ARMANDO BORRERO MANSILLA <sup>20</sup>

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

#### RESUMEN

Las amenazas a la seguridad nacional se dan en dos campos diferenciados, así: a) Las amenazas tradicionales derivadas de la competencia entre los Estados en el sistema internacional, que atañen a la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la protección de la población frente a amenazas externas; y b) Las amenazas “nuevas” que han surgido en los últimos tiempos en la medida en que la globalización avanza y se transnacionalizan las relaciones de todo tipo entre las sociedades. Las nuevas amenazas son especialmente peligrosas para la estabilidad política y la tranquilidad ciudadana cuando son de entidad importante como generadoras de violencia y cuando producen fenómenos de desintegración social. Las más importantes son: i) Las insurgencias armadas, factor de desregulación de los conflictos y amenaza a la institucionalidad de los Estados; ii) El terrorismo, tanto de origen nacional como internacional. El terror utilizado para producir miedos

---

<sup>19</sup> Capítulo de libro resultado de investigación vinculado al proyecto de investigación “Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia - Fase II”, que hace parte de la línea de investigación: “Políticas y modelos de seguridad y defensa” perteneciente al Grupo de Investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS registrado con el código COL0104976 vinculado al Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN-, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

<sup>20</sup> Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Asesor e Investigador del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Contacto: [borreroa@esdegue.mil.co](mailto:borreroa@esdegue.mil.co)

sociales, tiende a romper la solidaridad social y, como consecuencia, la estabilidad política; iii) El crimen organizado transnacional, cuyos enormes intereses económicos lo llevan a desarrollar aparatos de violencia y mecanismos de control territorial y de población, que lo ponen en competencia frontal con la soberanía estatal en materia de monopolio de la fuerza, el tributo y la justicia. En este punto escalan a problema político. Los negocios ilegales lo son por traficar con sustancias prohibidas o por hacerlo con productos que en sí mismos no son ilegales, pero que evaden regulaciones nacionales e internacionales para aumentar la rentabilidad. Entre los más amenazantes están: el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas y explosivos, el tráfico de personas, y los tráficos de materiales minerales valiosos, materiales radioactivos y bioquímicos, realizados por fuera de controles y regulaciones; iv) Las migraciones incontroladas. En sí mismas, son más un problema social que una amenaza violenta, pero se han convertido en medio propicio para negocios ilegales como el tráfico y esclavización de personas, además de los conflictos internacionales que propician.

### **PALABRAS CLAVE:**

Amenazas, Política Exterior, Terrorismo, Redes Transnacionales, Ubicuidad, Espacio/tiempo de la globalización.

### **ABSTRACT**

Threats to national security occur in two distinct fields. First, traditional threats arise from competition between States in the international system, this concern sovereignty, independence, territorial integrity and protection of the population against external threats. Second, the “new”

threats that have emerged in recent times as globalization advances and transnationalizes in all kinds of relationships between societies. The new threats are especially dangerous for political stability and citizen tranquility when they are of major importance as generators of violence and when they produce social disintegration. The most important are: i) Armed insurgencies, a factor that deregulates conflicts and threatens the institutions of states; ii) Terrorism, both of national and international origin. The terror used to produce social fears tends to break social solidarity and, consequently, political stability; iii) Transnational organized crime, whose enormous economic interests leads to develop apparatuses of violence and mechanisms of territorial and population control that put him in direct competition with state sovereignty in matters of monopoly on violence, tribute and justice . At this point, this creates a political problem. Illegal businesses are for dealing with prohibited substances or for doing so with products that in themselves are not illegal, but that evade national and international regulations to increase profitability. Among the most threatening are: drug trafficking, illegal trafficking in arms and explosives, human trafficking, and trafficking in valuable mineral materials, radioactive and biochemical materials, carried out outside of controls and regulations; and iv) illegal migrations. In themselves, they create more a social problem than a violent threat, but they have become a conducive medium for illegal businesses such as trafficking and enslavement of people, in addition to the international conflicts they cause.

**KEY WORDS:**

Threats, Foreign Policy, Terrorism, Transnational Networks, Ubiquity, Space/Time of Globalization.

SUMARIO: 1. *El Contexto General del Problema.*  
2. *Soberanía Nacional y Comunidad Internacional.*  
3. *La Complejidad de los Conflictos Asimétricos.* 4. *Las Amenazas más probables para Colombia en el futuro inmediato.* 5. *El Espacio de la Globalización.*  
6. *La Delincuencia Organizada Transnacional.* 7. *Las Políticas de Control y sus Dificultades.* 8. *Los Delitos Transnacionales y Clases de Amenaza.* 9. *Las migraciones: ¿Amenaza Real o Miedo Social?.* 10. *El Tráfico de Personas.* 11. *El Terrorismo Internacional.* 11.1. *Tipos de Terrorismo.* 11.2. *Las amenazas posibles para Colombia.* 11.3. *Las consecuencias negativas posibles de la lucha anti-terrorista.*

## **1. EL CONTEXTO GENERAL DEL PROBLEMA**

Las transformaciones de las sociedades durante el siglo transcurrido desde la primera guerra mundial (en adelante GM1) han repercutido en la naturaleza de las guerras del siglo XX y del siglo XXI, y en la aparición de amenazas a la seguridad distintas de las convencionales. La GM1 fue, a su vez, la eclosión de los cambios acumulados desde las revoluciones científica, técnica, social y política de los siglos anteriores. Consolidado el Estado nacional moderno, las guerras de las naciones fueron la forma dominante de los conflictos armados. La segunda guerra mundial (en adelante GM2) fue un epifenómeno ampliado de la crisis mundial irresoluta en la primera, y después de ésta, los cambios han sido de tal magnitud, que las guerras entre Estados son una proporción menor en el conjunto de las acaecidas desde el medio siglo pasado.

De 1918 en adelante se registra una transformación social cuyas líneas más notorias son:

- a) El plano de la morfología social predominante, el de las sociedades rurales, hace tránsito cada vez más acelerado a la sociedad urbana. Primero fueron las sociedades industrializadas de la primera etapa y luego, todo el mundo experimenta la transformación.
- b) La revolución de la medicina posibilita un crecimiento demográfico también acelerado, como jamás lo había experimentado el mundo.
- c) La ciencia y la tecnología entran en un proceso de desarrollo casi exponencial. Las acumulaciones de conocimiento hacen posible la formulación creciente de problemas con el consiguiente estímulo a la investigación y, por lo tanto, llevan el mundo del conocimiento a la carrera frenética de desarrollos nuevos característica del mundo de hoy.
- d) La revolución tecnológica pasa del predominio de la mecánica al de la electrónica. Los sistemas informáticos transforman el mundo en muchos sentidos. Se maneja información en volúmenes enormes y las comunicaciones se hacen en tiempo real. El comercio, las finanzas, el turismo, la educación, las diversiones y prácticamente cualquier otra actividad están relacionadas con la electrónica.
- e) Los contactos culturales son cada vez más intensos. Los movimientos de población se aceleran a lo largo del siglo transcurrido desde la GM1. La necesidad de una lengua franca se decanta por el predominio del inglés.
- f) La globalización de la economía arrastra consigo otras áreas de lo social y aparece como realidad presente una transnacionalidad muy viva.

- g) El estado nacional moderno sigue vivo como el marco regulatorio más importante de la vida social, pero tiende a desaparecer la soberanía excluyente. Las cesiones de soberanía a organismos supranacionales están a la orden del día.
- h) En cuanto a la seguridad y la defensa, el paradigma típico del Estado westfaliano “que cada Estado cuide de su seguridad” ha sido reemplazado, primero por “que mi propia seguridad no cause inseguridad en terceros” y más adelante por “mi propia seguridad es también la seguridad del otro”. Lo mismo que las amenazas se internacionalizan y transnacionalizan, también la seguridad se juega progresivamente en ámbitos internacionales y transnacionales de colaboración y cooperación.

Los últimos puntos merecen una consideración adicional. Al decir del autor mejicano Sergio González Rodríguez (2014), hay una serie de factores que se expresan en lo que él denomina el “campo de guerra” (más adelante se volverá sobre este concepto) Esos factores (que van más allá del ámbito nacional),

[...] mediante las que surgen y se consolidan conceptos y procedimientos de los Estados-nación de la actualidad bajo el orden global-local existente en las sociedades a lo largo y ancho del planeta: la ultracontemporaneidad, que se refiere al espacio/tiempo de la globalización (simultáneo, ubicuo, sistémico y productivo) e incluye el tiempo histórico-local y la noción de “tiempo-real” de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, Internet, en particular, así como la tendencia al uso de la

lengua inglesa como lengua franca en todo el mundo. El aplanamiento integral, sin fronteras ni límites, en lo civil y lo militar. (González, 2014, p. 10)

Llama la atención el concepto de espacio-tiempo de la globalización, definido como simultáneo, ubicuo, sistémico y productivo. En un pasado no muy lejano el problema estribaba en la consecución de información. Ahora la información fluye en cantidades ingentes y una buena parte se puede tener en tiempo real. Una de las consecuencias más importantes de la facilidad para comunicarse, es la posibilidad de tener interacción intensa a distancia. Hoy, las personas pueden tener redes interactivas que les proveen más relaciones interpersonales que los mismos vecinos físicos. La transformación de las culturas es un hecho y en este sentido también, el mundo se “aplana”.

En el espacio/tiempo de la globalización, los riesgos y las amenazas se convierten en fenómenos ubicuos. Las amenazas actuales no necesitan fundamento nacional o regional para actuar. Su escenario es el mundo entero y sus contendores también están por todas partes. La identidad de los grupos que generan inseguridad es generalmente proveniente de ideologías, religiones, culturas y civilizaciones, sin respaldo estatal ni sentimiento nacional. La era de las guerras nacionales cede su lugar a una etapa en la que se mezclan la irregularidad, la acción armada sin reglas y la intención de vencer se mezcla con los métodos extorsivos de hacer daño, vale decir, el reino del “todo vale” (Kaldor, 2001, p. 93).

No es extraño en este escenario contemporáneo, que haya proyectos armados sin más propósito que el de castigar a un enemigo real o supuesto. La finalidad es elusiva o no se la formula,

la motivación se funda en visiones ideológicas, en agravios históricos o en reivindicaciones morales, más que en intereses tangibles y bien definidos. La guerra clásica cede su lugar a una sucesión de tipos de conflicto que van de desde violaciones puntuales a las reglas, las elaboradas trabajosamente a lo largo de la modernidad, al caos total en el plano normativo. El Estado ya no combate a iguales.

Las amenazas más serias a la seguridad se inscriben en este contexto. Mezclan en una especie de rompecabezas siniestro las piezas tomadas de muchas fuentes. La oportunidad define los métodos empleados: estos pueden ser los de la guerra convencional o los de la guerra de guerrillas. El terrorismo aparece como táctica auxiliar de movimientos armados (Wardlaw, 1986), o puede ser estrategia prevalente de grupos que no pueden plantearse la posibilidad de enfrentarse militarmente a los recursos de los Estados. La delincuencia puede ser una aliada para abastecerse o para prestar sus medios de fuerza a cambio de dinero o de impunidad. La barbarie en los métodos se hace común. La justicia se invoca como justificación, y es posible que los grupos violentos tengan motivos para sentirse oprimidos y humillados, pero esa justicia invocada no se tiene en cuenta a la hora de imponerle cargas y sufrimientos a las poblaciones. Cuando la identidad y las motivaciones se fundan en creencias religiosas, el terror santificado no tiene límites morales. La violencia se presenta como purificadora, tanto más cuanto mayor sea su intensidad.

El espacio/tiempo de la globalización abre la posibilidad de llevar el terror a todas las latitudes. El enemigo, autodefinido por el terrorista, es castigado en su propio suelo. Las sociedades enteras son satanizadas. Los cristianos son “cruzados”, los musulmanes son terroristas en bloque, los inmigrantes son delincuentes. Todo contra razón y lógica. Los miedos sociales se extienden por el mundo entero y gobiernan la conducta de grupos, o la de sociedades enteras. La ubicuidad en una

sociedad planetaria lleva la amenaza a cualquier rincón. Amenaza y miedo se refuerzan mutuamente para crear ambientes propicios a la promoción de la violencia.

La expresión de la ubicuidad es la guerra en redes. El término se refiere al nacimiento de una manera nueva de operar en los conflictos del siglo XXI. En lugar de una organización centralizada que asume el control total de las operaciones y las lleva adelante con miembros de la misma organización, se presenta una forma en la cual el “centro” actúa como las cadenas de negocios que operan por medio de franquicias.

Un primer gran ejemplo es Al-Qaeda. Para realizar atentados contacta grupos afines, yihadistas, los adiestra si es necesario y financia las acciones de terror. La conexión con el “centro” es guardada celosamente: el mando de la organización tiene la información y la capacidad para tomar contacto con el grupo que recibe la “franquicia” para actuar en nombre de Al-Qaeda, pero éste no puede hacer el contacto en sentido inverso por su propia iniciativa. El poder lo da la información. Tal es el peso de la nueva forma de relación establecida por la globalización y por la tecnología. Una unidad mínima es desplazada para preparar la operación. Adiestran, pagan y desaparecen del escenario sin que el receptor de la franquicia pueda conocer, ni su verdadera identidad, ni su origen y destino. Antes, los servicios de inteligencia podían penetrar una organización siguiendo los hilos para encontrar la tela. Ahora, los hilos son elusivos para los investigadores. La organización central está más protegida que nunca y su vulnerabilidad es reducida. El desafío para los aparatos estatales de inteligencia es mayúsculo.

En cuanto a las razones para la conformación de grupos armados, se nota la tendencia a la menos importancia de propuestas revolucionarias doctrinarias. Los grupos terroristas, o guerrilleros

y terroristas al tiempo, parten de identidades de tipo cultural, sean religiosos o étnicos. Por su parte, las organizaciones transnacionales del crimen organizado, desarrollan, por causa de la magnitud de sus negocios, aparatos armados para defenderse de los Estados que los combaten. También, con frecuencia, allí donde existían guerrillas revolucionarias, aparecen aparatos armados resultantes de una simbiosis guerrillas-bandas delincuenciales. Los grupos con propósito político se auto-justifican por la necesidad de financiar sus movimientos, y las mafias los instrumentalizan para alejar o dificultar la acción de los Estados y proteger el negocio.

## **2. SOBERANÍA NACIONAL Y COMUNIDAD INTERNACIONAL**

El contexto político en el cual se desenvuelven hoy los conflictos armados es diferente del que se daba cuando el Estado westfaliano era la forma predominante. Se mencionó antes la decadencia de las soberanías excluyentes de los Estados y el cambio del papel que juegan las instituciones de la comunidad internacional. El cambio se manifiesta en el surgimiento de un derecho nuevo, nuevo en cuanto formulación de derecho, no en cuanto a la existencia misma de la intervención (siempre se han dado en la historia) el derecho de intervención, bajo la forma de intervención humanitaria (Bergalli y Resta, 1996).

Como en toda etapa inicial de las innovaciones políticas o de derecho, el debate es intenso. La cuestión empezó en el periodo de entreguerras cuando la Sociedad de las Naciones intentó limitar el *jus ad bellum* detentado por los Estados. No tuvo éxito por falta de instrumentos más fuertes de derecho internacional y por falta de voluntad política de muchos de sus miembros. En 1945, la constitución de la Organización de las Naciones Unidas pudo avanzar más allá de lo poco logrado por la Sociedad de las Naciones. La institución de un

Consejo de Seguridad con poderes especiales para las cinco potencias vencedoras de la GM2, permitió la aparición de un derecho incipiente, entonces, pero bastante consolidado hoy, de intervención.

Las Naciones Unidas comenzaron por intervenir militarmente en la guerra de Corea, en desarrollo del principio de la Carta que permite calificar al agresor y sancionarlo. Pero después, la forma más común de intervención ha sido en conflictos internos mediante la conformación de fuerzas para interponerse entre los bandos contendores, o para imponer la paz mediante el uso de la fuerza contra el bando, o los bandos, contendores. Pero más allá de la intervención adelantada por la ONU, otras potencias han diseñado instrumentos para justificar la intervención. Un caso notable es el de Francia en África. Interviene con frecuencia en los Estados surgidos de la antes llamada África Ecuatorial Francesa, apoyada en un entramado de compromisos con sus antiguas colonias.

La intervención puede ser, también, unilateral, como ha sido típico en el caso de las intervenciones norteamericanas. Lo importante en este punto, es que el tipo de amenazas que perciben los interventores, salen de los moldes establecidos en el viejo orden mundial. La adaptación del orden internacional a los problemas emergentes, ha sido, primero, limitar el *jus ad bellum* antes puesto totalmente en cabeza de los Estados (Carta de la ONU) y avanzar luego en interpretaciones cada vez menos restrictivas del artículo 51 de la Carta mencionada, para calificar las agresiones. Un caso que se ha presentado con frecuencia, ha sido el de las agresiones que proceden de un factor interno de desorden, pero refugiado en otro Estado que no puede, o no quiere, evitarlo.

Lo anterior se menciona para mostrar esa otra faceta de las “nuevas amenazas”. La faceta de transnacionalidad que adquieren y promueven, hacen muy difícil enfrentarlas con los instrumentos que antes estuvo sólidamente establecidos como derecho internacional.

### **3. LA COMPLEJIDAD DE LOS CONFLICTOS ASIMÉTRICOS**

La característica más notoria de los conflictos llamados “asimétricos” (Hoffman, 2006), es la disparidad de recursos y de métodos para hacer la guerra. En el pasado la disparidad de medios tendía a ser ocasional y no incidía sobre los métodos cuya naturaleza permanecía sensiblemente igual. Hoy la asimetría es lo corriente en los conflictos armados. La asimetría impacta negativamente la posibilidad de aplicar, de manera correcta, el derecho internacional de los conflictos armados -DICA- por cuanto el sólo hecho de la rebeldía, pone a los grupos armados irregulares en el trance de renunciar al derecho, y porque la práctica de la guerra irregular hace muy difícil el cumplimiento cabal de los principios básicos del derecho. Como lo expresa muy bien el profesor Geiss:

Las estructuras bélicas asimétricas tienen repercusiones en la aplicación de los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario. ¿Cómo puede conciliarse, por ejemplo, el concepto de necesidad militar, que sirve normalmente para justificar el grado de fuerza necesario para obtener la derrota militar del enemigo, con una situación en la que una parte del carecer, desde el comienzo, de toda posibilidad de triunfar por las armas? Es más, los desequilibrios militares de esta magnitud alientan obviamente a la parte desventajada a compensar su inferioridad eludiendo las normas de la guerra aceptadas. En el presente artículo se lleva a cabo un primer intento de evaluar las repercusiones que esta situación podría tener en el principio de la reciprocidad, especialmente el

riesgo de que se suscite una demanda desestabilizadora de reciprocidad negativa que, en última instancia, conduciría a la intensificación gradual de la mutua inobservancia del Derecho Internacional Humanitario. (Geiss, 2006)

La cita transcrita deja pocas esperanzas de volver a las guerras simétricas y reguladas de los Estados nacionales. La brecha de recursos, y especialmente la tecnológica, entre los beligerantes hace que la disparidad militar no sólo permanezca, sino que tiende a profundizarse.

#### **4. LAS AMENAZAS MÁS PROBABLES PARA COLOMBIA EN EL FUTURO INMEDIATO**

Colombia se encuentra en un momento de cambio. El acuerdo de paz con la guerrilla más fuerte, las Farc, puede significar un “parte aguas” entre la historia reciente y el futuro inmediato. Por supuesto que un acuerdo como el mencionado no resuelve del todo los problemas de violencia interna. Pero el Estado cobra fuerzas para enfrentar las amenazas que trascienden el conflicto con la guerrilla y para reducir a los grupos supérstites del viejo conflicto. En ese orden de ideas, el establecimiento de unas hipótesis sobre la naturaleza de las amenazas del presente y del futuro, puede seguir unas líneas previsibles en las que confluyen factores internos antecedentes y factores externos concordantes con las formas de violencia que surgen en el mundo globalizado, intensamente interdependiente, con una dinámica de transformación constante.

Las amenazas probables para Colombia constituyen un abanico amplio. Proceden del entorno geopolítico, de los intereses económicos originados en negocios ilegales que maneja una delincuencia

internacional poderosa, de las crisis sociales y políticas internas, de las migraciones masivas e incontroladas que crecen en el mundo, y menos probables pero posibles, las amenazas del terrorismo derivado de conflictos originados en otros escenarios del mundo, pero constituidos en conflictos globalizados, cuyas olas pueden llegar hasta el entorno regional del país.

Para precisar lo afirmado, se propone el siguiente listado de amenazas posibles:

- a) *Amenazas de tipo tradicional*, las derivadas de interferencias o conflictos sobre derechos o pretensiones de derechos, entre Estados nacionales;
- b) *Amenazas de movimientos subversivos* que no se acogen al ordenamiento constitucional y buscan el poder por medio de las armas;
- c) *Amenazas terroristas de variada procedencia*, uno puede ser el terrorismo asociado a guerrillas que lo utilizan como táctica auxiliar. Otro puede ser el terrorismo asociado a aparatos armados de la delincuencia organizada. Finalmente, el “terrorismo puro” o terrorismo como estrategia prevalente de grupos radicales de los extremos políticos –de derecha o de izquierda- o de grupos de “indignados” sin que necesariamente sean radicales en política y pueden ser de origen internacional o interno;
- d) Amenazas derivadas de la delincuencia organizada transnacional basada en negocios criminales. Estos negocios generan necesidades de defensa de sus actividades y tienen la capacidad económica para hacerlo. Las más notorias en Colombia son las del narcotráfico, las de la minería ilegal, las del tráfico de personas y las del tráfico de armas, municiones y explosivos;

- e) Conectadas con las anteriores están las amenazas derivadas de prácticas comerciales desleales y del contrabando;
- f) Amenazas derivadas de una característica ya mencionada del mundo actual, el “espacio-tiempo” de la globalización, principalmente la ubicuidad producida por la tecnología. En este campo están las amenazas cibernéticas y los fraudes financieros;
- g) Amenazas típicas de los posconflictos que envuelven muchas de las mencionadas, y la elevación de los índices de violencia social derivados de la permanencia de “mercados de violencia” (incluyen excombatientes que no se reinserstan ni se adaptan a la situación nueva, armas que permanecen en los circuitos del mercado negro, negocios generadores de ilegalidad, etc.)

## **5. EL ESPACIO DE LA GLOBALIZACIÓN**

Sobre las amenazas nuevas ha corrido mucha tinta en los últimos 30 años. Menos se ha discutido sobre la conformación de un espacio novedoso también, para los conflictos contemporáneos. Concurren a esa conformación varios factores. Uno, la ubicuidad de las amenazas: su escenario es un mundo sin fronteras nítidas. Otro, la informática que permite las interacciones sociales en un nivel planetario. Un tercero, la urbanización que ha convertido a las ciudades en escenario de las batallas, en los conflictos armados (Arquilla, 2003).

Sin embargo, las amenazas no son simétricas en materia de globalización. Hay amenazas totalmente globalizadas como las cibernéticas. La ubicuidad de los sistemas y redes de información las hacen amenazas por sí mismas o vehículo utilizado por otras amenazas. En el primer tipo están los ataques cibernéticos para interferir o destruir los sistemas nacionales o internacionales y así paralizar respuestas

(militares, policiales o económicas) En el segundo, el uso de las redes para fraudes financieros u otro tipo de actividades fraudulentas.

El terrorismo ha salido de los límites nacionales para convertirse en global. Es particularmente agresivo, desnacionalizado y ubicuo, el terrorismo yihadista. La experiencia de Europa en los últimos años y el impacto del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, pone a los Estados ante una realidad inesperada en un pasado no muy lejano. Ahora el terrorismo puede golpear en cualquier lugar. Es un terrorismo “de castigo”. El objetivo es político, castigar a un ofensor, real o supuesto, pero sin trascender a una propuesta concreta y expresa de tipo revolucionario o de reforma de las sociedades y las relaciones internacionales.

América Latina todavía no entra en el cuadro de los objetivos, pero tampoco está a salvo de consecuencias derivadas de ese terrorismo, así sean marginales. Cualquier apreciación, real o equivocada, acerca de un Estado no implicado directamente, pero relacionado con una potencia de las señaladas como enemiga, o la represión de alguna actividad (contrabando de armas y explosivos, participación en misiones internacionales) puede convertirlo en blanco. Es un terrorismo irracional, fanático, bárbaro e indiscriminado, difícil de predecir y de prevenir.

Otras amenazas como el crimen transnacional (narcotráfico y otros tráficos ilegales como los de personas, armas, material nuclear, y otros materiales estratégicos) y las actividades contra la conservación del medio ambiente, también son del orden planetario. En general, las amenazas de este tipo, sólo se pueden combatir con una cooperación internacional intensa, que va desde marcos jurídicos compartidos hasta cooperación material en inteligencia y en esfuerzos policiales y militares.

## 6. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

La delincuencia organizada transnacional es una amenaza multifacética a la seguridad nacional. Per se, no lo es necesariamente y tampoco en todo tiempo. Puede mantenerse en el nivel de “amenaza a la sociedad” como cualquier otra forma de delincuencia, sea organizada o no. Pero puede serlo en varias perspectivas, según sus necesidades de control territorial y de población, o según las de protección del negocio en función de la intensidad y capacidad de la represión estatal.

Cuando la criminalidad organizada de alto bordo apela a la violencia, lo hace si el lucro esperado de la actividad delincriminal lo justifica. Es un cálculo racional de costo-beneficio que juega para regular, o eliminar, la competencia, o para disuadir y detener intentos de represión. También puede actuar violentamente cuando necesita que grupos y comunidades renuentes, les presten apoyo activo, o simplemente, que lo hagan mediante el expediente de permanecer en silencio.

La violencia del crimen organizado puede aparecer como una actividad exclusiva de las organizaciones delincriminales o en alianza con otros grupos violentos, tanto delincriminales como políticos. Depende del nivel de riesgo que puedan asumir y de la necesidad de negociar con poderes que les pueden negar el acceso a una o más etapas de un negocio ilegal.

En este punto, vale subrayar la relación que puede darse entre crimen organizado y guerrillas o terrorismo. Esa relación puede ir de lo puramente funcional y ventajoso para cada parte, hasta la simbiosis de las dos actividades. En principio, a las organizaciones delincriminales no les conviene “hacer olas”. Mientras puedan permanecer lo menos notorias posible, mejor para sus intereses. Cuando son reprimidas, tienen que hacer un primer cálculo racional para decidir si apelan a la violencia como defensa o si acentúan su clandestinidad. El cálculo

se centra en las posibilidades de resistir por la fuerza el embate contra sus intereses. El meollo de la cuestión reside en la fortaleza o debilidad del Estado. Frente a Estados débiles, las organizaciones criminales han llegado al desafío armado. Frente a Estados fuertes les queda en el camino sofisticar los métodos de la clandestinidad.

Las alianzas con grupos armados de carácter político se dan en términos de necesidad. El caso colombiano es un buen ejemplo para ilustrar el proceso de acercamiento y utilización mutua. Alrededor de los cultivos ilegales, principalmente los de coca, coincidieron los intereses. Las guerrillas alejan al Estado de las zonas apartadas donde se instalan los cultivos y tienen un control fuerte sobre los colonos, a quienes las mafias del narcotráfico deben comprar la hoja de coca, o en una segunda fase, la pasta base para refinarla.

En el caso colombiano, la guerrilla desarrolló sus propios laboratorios y sus propias rutas para llegar a los mercados externos. En cada nueva fase, la relación con el crimen organizado variaba. En la fase final, la relación se da con organizaciones capaces de distribuir en los mercados de destino final. Al mismo tiempo, como no detentan el monopolio de las rutas, se mantuvo la relación con la delincuencia organizada local y se permitía su acceso a la compra de base en las zonas controladas por la guerrilla. La relación siempre fue flexible, según el grado de control regional de las guerrillas o de los grupos armados de la delincuencia organizada. El fenómeno de la simbiosis se materializa en la conversión de la guerrilla en organización narcotraficante.

Un proceso similar se da en la Colombia contemporánea alrededor de la minería ilegal y del contrabando de combustibles. También en estos negocios coinciden los intereses de la delincuencia organizada y de los grupos armados ilegales, sean estos revolucionarios o también delincuenciales, pero pre-existentes a los negociantes del oro, el

coltán y la gasolina. En medio de los intereses comunes se instala la confusión. Aparte de esto, hay cierta ambigüedad en la calificación de los delitos, cuando el producto transado no es prohibido, pero es ilegal la explotación por no contar con los requisitos que exige el Estado. Es la diferencia entre producir cocaína y explotar oro.

En este punto vale detenerse. ¿Qué hace “transnacional” una actividad de grupos al margen de la ley? Peter Andreas (2005), investigador con una obra extensa en materia de narcotráfico, escribió:

Hay términos como “crimen transnacional que suelen emplearse arbitrariamente. Gran parte del enfoque analítico se centra en los diversos grupos criminales, como por ejemplo los llamados cárteles de la droga colombianos, la mafia rusa e italiana, y las tríadas chinas. No obstante, la actividad económica medular del contrabando \_definido simplemente como la entrada o la salida de una mercancía sin autorización estatal- es lo que convierte a esos actores no estatales en transnacionales. Aunque las organizaciones criminales están involucradas en otras actividades como la extorsión, el fraude y el asesinato a sueldo, y aunque grupos como el Yakuza japonés son primordialmente internos, aquí nuestro interés analítico gira en torno a las dimensiones específicamente transnacionales y económicas del crimen, y de ahí que nos centremos en el contrabando. (p. 64)

La tesis es clara. La producción y el proceso de refinación de una sustancia psicoactiva, por ejemplo, es un delito interno. Su traslado

le confiere la calidad de transnacional. El contrabando está instalado en la historia de la humanidad desde cuando los Estados comenzaron a reglamentar la entrada o la salida de mercancías a su territorio, entendido como un mercado regulado en función de los intereses de grupos sociales nacionales. El mismo autor citado, anota como, mucho de lo que hoy es criminal, ni siquiera era penalizado hace un siglo.

El planteamiento anterior implica una paradoja. El combate al crimen es, simultáneamente, el motor de buena parte de los negocios ilegales. Hace un siglo, para ver un ejemplo notorio, la cocaína se promovía como sustancia medicinal. Más tarde, conocidos sus efectos como sustancia dañina para la salud, tanto física como mental, fue prohibida y a partir de esa medida comenzó su ascenso. Sus cualidades estimulantes se acoplaron bien a las presiones laborales y al vértigo de la vida urbana en los grandes centros metropolitanos. Eso hizo que escalara peldaños en la estima social y saliera de los nichos que la albergaban en los bajos fondos.

El éxito de la droga fue mayor en sociedades ricas, altamente urbanizadas. La prohibición, muy fuerte en ambientes de cultura puritana, aumentó el interés, la curiosidad y la aventura. El mercado creciente generó la demanda, y la prohibición, aumentó el riesgo que eleva los beneficios de los traficantes. Las condiciones de pobreza del campesinado andino suramericano, pusieron el resto: al fin campesinos y colonos encontraron un renglón rentable para su trabajo y para el de miles de recolectores informales. Por otro lado, la competencia entre mafias, refinadoras y traficantes, y la necesidad de protegerse del Estado, potenciaron la violencia. El tamaño del negocio justificaba todos los riesgos.

## 7. LAS POLÍTICAS DE CONTROL Y SUS DIFICULTADES

Ya establecido que el mercado y la producción tienen el contrabando como lazo que los une, puede entenderse porqué el combate contra los negocios ilegales es tan difícil. Cuando el producto que se ofrece no es ilegal (el oro, la gasolina) el interés del Estado es el tributo aduanero evadido y el asunto no escala a problema de seguridad nacional (salvo en sociedades con subversión interna que se financia con el tráfico ilegal) y el delito es uno más de los que persiguen las autoridades como tarea rutinaria. Pero cuando el producto es prohibido, considerado nocivo y de alta afectación social, puede escalar a problema de seguridad nacional, como es el caso del narcotráfico.

En un escenario de combate internacional a una actividad ilícita, surgen multitud de complicaciones. La primera es que el ilícito cometido en los dos extremos geográficos y políticos, país productor y país consumidor, tiene valoraciones sociales e implicaciones penales diferentes. Cultivar coca no es necesariamente un delito. En el pasado la coca siempre estuvo presente en los países andinos y su uso se limitaba a la medicina popular y al consumo de la infusión de la hoja como bebida estimulante, recreativa y productora de sensación de bienestar en lugares altos, por su calidad de bronco-dilatador. La marihuana fue introducida en Colombia como cáñamo útil en la industria textil y por mucho tiempo su uso como alucinógeno estuvo confinado en nichos del lumpen urbano. El control social fue un disuasivo muy fuerte para los jóvenes, porque se la asociaba con el crimen y la miseria.

También un desarrollo contemporáneo estimula los tráficoes ilegales. Se trata del enorme volumen del comercio internacional de hoy. Desde los años 80, cuando se impulsó la liberalización del comercio, éste se disparó en crecimiento. Además la utilización de los

contenedores y el aumento continuo de la capacidad de carga de los buques, más el correlativo de los medios terrestres y aéreos, hace que el volumen impida la inspección de las mercancías que circulan. Si en la frontera suroeste de los Estados Unidos, se revisara cada contenedor transportado, en una semana la fila de camiones represados llegaría a Ciudad de México, miles de kilómetros al sur.

En el caso de la coca, el genio se salió de la botella por causa del estímulo que significó la demanda del derivado, producto de un proceso de refinación por medios químicos. Una cosa es la infusión de dos hojas, otra el alcaloide refinado como clorhidrato de cocaína. Una cosa es la marihuana como vicio de grupos marginales reducidos y otra la marihuana popularizada y hasta ensalzada como producto recreativo. Una vez masificados los consumos, las afectaciones sociales se elevan y la clandestinidad de los negocios prohibidos, estimula la aparición de ambientes delincuenciales asociados a las drogas. Como todo producto rentable que no se regula por el mercado libre, se regula por medios violentos en los planos de la competencia por los mercados y por los medios de acceso a los mismos.

La lucha contra el delito entra en el juego de la institucionalidad y las reglamentaciones internacionales, que no son todavía una normatividad acabada. El delito es uno en el país productor y otro en el consumidor. El alcance de las jurisdicciones nacionales es disímil. Los Estados Unidos consideran que un delito cometido en otro país, pero parte de una conspiración contra su Estado, por ejemplo, para enviar sustancias prohibidas a su suelo, es materia de persecución y proceso judicial por sus autoridades, independientemente del lugar de comisión. La mayor parte de los países establece el lugar de comisión como condición para establecer la jurisdicción correspondiente. La diferencia de criterio resulta con frecuencia, conflictiva.

Otro obstáculo que se presenta es la diferencia de los tipos penales en los códigos nacionales. Una conducta puede ser delito en un país y en otro no, o muy diferente la ponderación de la gravedad del delito. La persecución del delito en alguno de los eslabones de la cadena del tráfico, puede tener como escenario espacios no bien regulados en materia de jurisdicción policial o judicial. Un ejemplo puede ser el seguimiento y captura en aguas internacionales, que es visto de modo distinto según los Estados implicados.

Los conceptos y definiciones de lo que se entiende por crimen organizado y grupos tipificados como tales, son otra fuente de confusión. Casi siempre las diferencias se dan en el contraste del derecho común con el derecho continental europeo. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada del año 2000 (Convención de Palermo) es un avance en la superación de las diferencias y en la afirmación del principio *aut dedere aut judicare* (obligación de la extradición)

Las dificultades anotadas se superan parcialmente con las definiciones de la Convención y para mejor comprensión se transcriben a continuación las definiciones, tanto de lo que se entiende por *grupo delictivo organizado*, como de los ámbitos jurisdiccionales. En este último punto, la Convención ha aclimatado un principio de cooperación internacional al superar la idea de que sólo estaban sujetos a una jurisdicción nacional los delitos cometidos en su jurisdicción territorial.

Textualmente, la Convención de Palermo reza:

Para los fines de la presente Convención: a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo

y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; b) Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave; c) Por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada; d) Por “bienes” se entenderá los activos de cualquier tipo, corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos; e) Por “producto del delito” se entenderá los bienes de cualquier índole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito; f) Por “embargo preventivo” o “incautación” se entenderá la prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o mover bienes, o la custodia o el control temporales de bienes por mandamiento expedido por un tribunal u otra autoridad competente; 6 g) Por “decomiso” se entenderá la privación con carácter definitivo de bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente; h) Por “delito determinante” se entenderá todo delito del que se derive un producto que pueda pasar a constituir materia de un delito definido en el artículo 6 de la presente Convención;

i) Por “entrega vigilada” se entenderá la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar delitos e identificar a las personas involucradas en la comisión de éstos; j) Por “organización regional de integración económica” se entenderá una organización constituida por Estados soberanos de una región determinada, a la que sus Estados miembros han transferido competencia en las cuestiones regidas por la presente Convención y que ha sido debidamente facultada, de conformidad con sus procedimientos internos, para firmar, ratificar, aceptar o aprobar la Convención o adherirse a ella; las referencias a los “Estados Parte” con arreglo a la presente Convención se aplicarán a esas organizaciones dentro de los límites de su competencia.

Más adelante define el ámbito de la jurisdicción, de la siguiente manera:

A los efectos del párrafo 1 del presente artículo, el delito será de carácter transnacional si: a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo

delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado. (Convención de Palermo, 2000)

El delito así calificado introduce la posibilidad de ajuste de las normas penales nacionales a la realidad de lo transnacional. Todavía el avance es desigual, pero la tendencia es positiva en materia de cooperación judicial y policial. Sin embargo, la mayor dificultad radica en las estrategias para combatir este tipo de crimen. Respecto del narcotráfico, las posiciones de los Estados y de la opinión pública, son divergentes en materia de percepción de la gravedad del delito y de la efectividad de las medidas tradicionales para combatirlo. Sobre esto se volverá más adelante, una vez se describa el conjunto de delitos más relevantes en cuanto a grados de transnacionalización.

## **8. LOS DELITOS TRANSNACIONALES Y CLASES DE AMENAZAS**

Los delitos transnacionales son de diverso tipo y no todos son amenazas a la seguridad nacional. El volumen de mercancías transadas y el monto del tráfico correspondiente, no son criterios decisivos para una calificación como amenazas a la seguridad nacional. Algunos, muy grandes y rentables, se mantienen, en cuanto delito, en el campo de las amenazas a las sociedades, o a las finanzas de los Estados. Otros pueden ser de menos envergadura económica pero con características de letalidad que los hace de alta peligrosidad. El contrabando de cigarrillos, para poner un ejemplo, es por lo general, combatido como contrabando por motivos fiscales, pero no se le considera ni un generador de violencia, ni factor grave de deterioro social. El tráfico de armas, en cambio, una

vez superadas ciertas cotas de volumen y de letalidad del tipo de armas transadas, si se ve como amenaza seria a la estabilidad política de un Estado o a la integración social de un conglomerado humano.

Los delitos transnacionales que se consideran amenazas a la seguridad nacional, son aquellos que traspasan los límites del problema policial y judicial y escalan hasta ser un peligro para las instituciones centrales de la sociedad y del Estado. En esta categoría están, principalmente, los que generan demandas de respuesta violenta a la persecución estatal, como son el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de armas, el tráfico de personas, que se asocia con las migraciones masivas en condiciones de ilegalidad, la piratería marítima, la prostitución forzada, y bajo ciertas condiciones favorecedoras, formas de delincuencia económica que no siempre apelan a procedimientos violentos, pero pueden llegar a hacerlo, como el robo y el contrabando de combustibles, y el robo y tráfico de automotores. Otros tráficos pueden ser amenazas por la utilización que se le dé al producto y no por la defensa del proceso de comercialización. Un ejemplo de esto último es el tráfico de materiales, bien sean nucleares, o químicos, o biológicos, que sirvan para fabricar armas de destrucción masiva, o los problemas que genera el consumo de drogas psicoactivas en términos de patologías sociales y costos de salud pública.

En el caso del narcotráfico, merece mención aparte la amenaza que significa el producto traficado. Todas las sustancias traficadas tienen una difusión mundial grande y las consecuencias en la salud mental o en la física, causan daños sociales y económicos tales como, desintegración social, delincuencias asociadas al consumo y a la adicción, morbilidad y accidentalidad, también producto del consumo y costos de salud crecientes. En los países productores se suma el costo económico y social de la erradicación de los cultivos ilegales y la violencia que, eventualmente, puede llevar consigo el proceso.

## **9. LAS MIGRACIONES: ¿AMENAZA REAL O MIEDO SOCIAL?**

Las migraciones no son, necesariamente, amenazas a la seguridad nacional y tampoco llevan consigo el tráfico ilegal de personas. Sin embargo, en la contemporaneidad, las migraciones masivas, e ilegales, implican, con frecuencia, la aparición de formas diversas de tráfico de personas a cargo del crimen organizado. Las diferencias son de orden político y cultural, como lo son, también, la calificación y el alcance como amenaza, de uno y otro fenómeno. Las migraciones masivas serán percibidas como amenaza mientras se mantenga el orden político del sistema internacional. Las transiciones son complejas y en tanto en el mundo no termine el proceso de transformación de los conceptos de soberanía y ciudadanía, que está en marcha, las migraciones pueden escalar a problema de seguridad.

Las migraciones internacionales están minando los dos pilares fundamentales del sistema internacional: la soberanía, representada por el Estado, y la ciudadanía, representada por la nación. La inmigración cuestiona la soberanía nacional al poner en tela de juicio la noción de frontera [...] La inmigración está poniendo en discusión la idea misma de la ciudadanía tanto a escala local –al facilitar el derecho de voto a los extranjeros, con lo cual en algunos países de origen ya empieza a disociarse la ciudadanía de la nacionalidad – como a una escala supranacional, al introducir nuevos valores con respecto a los derechos humanos y prácticas de una realidad en constante evolución: nuevas lealtades, una comunidad política socialmente

compleja y la posibilidad de dobles nacionalidades. Así pues, la inmigración permite la creación de nuevas categorías de práctica política, fundadas en valores étnicos y religiosos, proponiendo nuevas formas de movilización centradas en el derecho de tener derechos, en el caso de los indocumentados. (Wihtol de Wenden, 2013, p.13)

Una apertura mundial que considere la migración como un derecho, idea que ya se abre paso, una reglamentación internacional acompañada de instrumentos eficaces de aplicación, y unas actitudes de comprensión y tolerancia, harían que los movimientos de población no fueran vistos como amenazas. Pero el momento de lograr esa apertura parece lejos todavía. El nacionalismo como ideología aparece y desaparece en la era moderna, y no hay garantías para su superación inmediata.

En el fondo, se asiste a una tensión muy fuerte entre las fuerzas que conducen a la globalización –la económica a la cabeza- y las fuerzas, sobre todo culturales e ideológicas que llevan a la defensa de las identidades tradicionales en términos de nacionalidad, lengua y etnia. La globalización produce temores muy fuertes en ese plano: cuestiona la permanencia de las lenguas vernáculas, rompe el factor racial como elemento de identificación de “los iguales” y hace aparecer grupos humanos con identidades difusas. En ese clima social, es fácil encontrar la chispa que inflame los sentimientos –básicamente defensivos- de los nacionalismos extremos. Si hace falta un ejemplo, las guerras de los Balcanes, impensables hace unas cuantas décadas, echaron por tierra la idea de una identidad común de los antiguos yugoeslavos.

El Estado nacional moderno nació como una relación muy fuerte entre territorio y población. El tipo ideal de Estado-nación tiende a ser la coincidencia entre etnia, cultura (sobretudo lengua y religión) y territorio. En algunos casos se da esta coincidencia plena, sobre todo en Europa, pero su ausencia no significa que no se puedan lograr identidades nacionales. El ejemplo clásico es el de Suiza. Fuera del mundo europeo y americano, un Estado como Tanzania, compuesto por un poco más de cien grupos tribales distintos, ha mostrado que es posible un sentimiento nacional, y una unidad nacional viable en términos políticos. La India moderna puede considerarse como unida por una civilización común a pesar de diferencias étnico-lingüísticas y se muestra sólida como Estado.

Sin embargo, a la hora de recibir inmigrantes, para grandes capas de la población anfitriona opera la idea clásica del Estado-nacional homogéneo. Los miedos sociales juegan un papel central. El “otro”, el distinto pone en cuestión la identidad aceptada. También, en el plano de lo práctico, es posible que ponga en cuestión el empleo, la seguridad social, la seguridad pública amenazada por la pobreza y por conductas que chocan con los valores del grupo receptor.

La ciudadanía es el otro pilar que se tambalea en el mundo globalizado: Las lealtades se diversifican, la diferencia entre ciudadanía y nacionalidad se hace común, los vínculos se replantean. Aparece la ciudadanía transnacional, la ciudadanía parcial –cuando se dan derechos locales, pero no nacionales a los extranjeros- y por supuesto, la ciudadanía doble.

## 10. EL TRÁFICO DE PERSONAS

A diferencia de las migraciones que, *per se*, no son necesariamente amenazas, el tráfico de personas en gran escala y en manos de organizaciones criminales, si lo es, y cabe, como ya se mencionó antes, en la amenaza “crimen organizado transnacional”. Aunque fenómeno distinto, aparece asociado a las migraciones masivas del presente. Los llamados “coyotes” en México y Centroamérica, los empresarios de embarcaciones en el norte de África que fungen como contrabandistas de personas, y los dos tipos de delincuencia se reproducen con el mismo molde por todos los continentes, son hoy parte de organizaciones que se lucran de la necesidad de los migrantes ilegales.

Además del oficio de llevar gentes de un lado a otro de las fronteras, el tráfico de personas adquiere ribetes de criminalidad suma cuando trafica con personas convertidas en “piezas” de un comercio infame. Es el tráfico de personas en condiciones de esclavitud, con fines de prostitución o de trabajos ilegales vecinos del trabajo forzado. En esta actividad se encuentran mafias internacionales de traficantes, con mafias locales de explotación de las personas. Este tráfico no es nuevo en el mundo (la “trata de blancas” por ejemplo) pero la escala en la cual se practica, lo hace trascender a problema de seguridad de afectación alta. Una de las consecuencias más graves para los Estados, cuando se convierte en negocio de alto bordo, es el grado elevado de corrupción que genera entre los funcionarios de migración, policía y justicia.

## 11. EL TERRORISMO INTERNACIONAL

Lo primero para considerar, cuando de terrorismo se trata, es la dificultad para definirlo como entidad penal. No existe el terrorismo como un delito específico. Hay delitos con propósito terrorista. Un asesinato

puede ser funcional o pasional, pero también puede ser terrorista. La calificación depende del propósito y por eso, las mejores definiciones del terrorismo son las que se concentran ese factor, el propósito de un acto destinado a generar miedo social, intenso y extenso.

Una consecuencia que no es favorable para el combate al terrorismo, es precisamente esa dificultad para definirlo. Como los códigos penales del mundo son diferentes en la tipificación del terrorismo y ni siquiera las Naciones Unidas han logrado unidad en ese sentido, se abre la puerta para que muchos terroristas evadan la justicia al cambiar de país de refugio.

El terrorismo es una violencia que se ejerce para dañar, no para vencer militarmente a un enemigo. El terrorismo es un ejercicio extorsivo. El mensaje suele ser: “si me conceden lo que pido, ceso los atentados”. El terrorismo juega a que el miedo lleve a las ciudadanías afectadas, a pedir que se les conceda lo que quieren, para librarse del peligro. A veces lo logran, porque la mentalidad terrorista considera que si no alcanzan el objetivo es porque la magnitud de los atentados no ha sido suficiente. En consecuencia, suben la dosis: más atentados y más crueles. Esa mentalidad es difícil de cambiar. El mundo ha presenciado la persistencia de terrorismos inútiles, que insisten en la violencia, aunque no les dé resultados. La ETA vasca, tardó más de 40 años para llegar al convencimiento de que estaban aislados y que la vía del terror era la causa del aislamiento.

Antes de continuar con el tema, debe hacerse una precisión sobre la naturaleza de la amenaza. Por lo general, una amenaza es valorada por su capacidad de producir muertes y daños en una sociedad. El caso del terrorismo es diferente. Si se le tasara por las muertes causadas, el terrorismo no sería, ni de lejos, una amenaza importante: es un peligro mínimo para la mayor parte de una población. Las estadísticas muestran que otras formas de violencia son más letales. Sin embargo el terrorismo es una prioridad para los organismos de seguridad de los Estados y una amenaza grave en la percepción de la población. El

valor que se le asigna en la escala de las amenazas es muy alto por la sensación de inseguridad y vulnerabilidad que produce en las personas.

Así pues, el terrorismo es una de las amenazas más temidas en el mundo de hoy. Desde la segunda mitad del siglo XIX aparece como arma política de grupos muy diversos. Fue, inicialmente, un terrorismo político selectivo dirigido contra las cabezas de los Estados, practicado por grupos anarquistas. En el período de entre guerras mundiales, el signo ideológico del terrorismo político fue el nazi-fascismo. Tras la segunda guerra mundial, se asocia con las luchas de liberación nacional, con las guerras revolucionarias y con movimientos ultra-izquierdistas, irredentistas (sobre todo pueblos sin Estado propio) o nacionalistas extremos. De manera simétrica produjo, por reacción, terrorismo contra-revolucionario y de Estado. Desde los años sesenta del siglo XX, tiende a la internacionalización.

Ya a finales del siglo XX aparece un terrorismo sin fundamento nacional, bajo la forma de terrorismos que se fundamentan en una identidad cultural, frecuentemente religiosa, o en nombre de un conjunto de pueblos supuestamente oprimidos por un poder imperial, que puede ser un Estado o un conjunto de Estados que comparten alguna característica común (capitalistas, occidentales, cristianos, etc.) Al-Quaeda es un ejemplo de este tipo de terrorismo que, arropado en una identidad común islámica, ataca en diferentes partes del mundo a Estados y sociedades que definen como opresoras. Más complejo es el caso de Estado Islámico, que pretende imponer la idea de Mahoma de un Califato Islámico. A diferencia de Al-Quaeda, E.I. pretende territorialidad.

El terrorismo internacional inauguró, además, la operación en redes. Son núcleos terroristas altamente descentralizados, que pueden actuar en todo el planeta. Al-Quaeda es, nuevamente, el ejemplo de esa operación en redes. La organización central opera como una multinacional que concede franquicias. El grupo terrorista contacta a grupos de menor envergadura pero que comparten su ideología yihadista, pero a su vez, estos grupos menores no pueden contactar a

la organización central. Actúa en este caso, el poder de la información, que es de una sola vía.

El directorio central envía uno o varios contactos con identidades falsas, quienes instruyen y financian a los elegidos para usar la “franquicia” de Al-Quaeda. Hecho el trabajo desaparecen y no hay canal de vuelta con el grupo madre. El grupo elegido realiza el atentado y si los servicios de inteligencia logran identificarlos, no hay manera de llegar a los autores intelectuales, o se dificulta mucho lograrlo. Esta modalidad también la usa Estado Islámico y se ha extendido por el mundo.

### **11.1. TIPOS DE TERRORISMOS**

El terrorismo político siempre es hecho por grupos. La realización individual es más bien de individuos mentalmente alterados que hacen terrorismo de castigo. El terrorismo político tiene dos modalidades principales. Una es el terrorismo “puro”. Es realizado por grupos que solamente se expresan políticamente por medio de atentados. La ETA vasca, la banda Bader-Meinhoff alemana de los años ochenta, o el IRA irlandés, tienden a ser de este tipo. Otra modalidad es aquella en la cual el grupo tiene una manera principal de actuación política y acude al terrorismo como táctica auxiliar de una lucha armada. Es el caso de las guerrillas colombianas, que optan por la creación de una fuerza militar y combaten irregularmente al Estado. Eventualmente ejecutan atentados terroristas contra las fuerzas de seguridad, o contra individuos o sectores sociales considerados enemigos. Estos grupos también usan el terror contra la población para mantenerla bajo control por el miedo.

Las mencionadas son las modalidades predominantes, pero existe una menos frecuente, cuyo carácter político no es tan nítido, pero lo tiene en un grado diferente al terrorismo revolucionario. Se trata del terrorismo sub-revolucionario, que en Colombia fue una realidad con los atentados del cartel de Medellín. Fue de origen delincencial, pero escaló a lo político en el siguiente sentido: no tuvo pretensiones revolucionarias, en el sentido de buscar una reforma social, o al menos, del Estado. Ni siquiera buscó derribar un gobierno. Se trató solamente de tratar de cambiar leyes (no a la extradición de nacionales) o de paralizar instituciones del Estado que combatían el negocio de la droga, especialmente la justicia y la policía. Esta modalidad es importante como amenaza, porque en Colombia hay una criminalidad organizada de alto rango, que puede llegar a repetir experiencias como la mencionada.

## **11.2. LAS AMENAZAS POSIBLES PARA COLOMBIA**

Las modalidades mencionadas son posibles en el contexto latinoamericano y en Colombia en particular. Grupos de terrorismo puro se insinúan con atentados como el ocurrido en el Centro Comercial Andino de Bogotá en fecha reciente. El terrorismo como táctica auxiliar de las guerrillas sigue en pie con grupos como el ELN. Si se logra la paz con este último movimiento guerrillero, la posibilidad sigue abierta en el evento de aparecer guerrillas de nuevo cuño. El terrorismo de origen delincencial con consecuencias políticas, dadas los negocios ilegales que perviven en Colombia (narcotráfico, minería ilegal, contrabandos de combustible, automotores, tráfico de armas y explosivos) puede apelar al arma del terror en caso de verse acorralados por el Estado. Las alianzas internacionales de estos grupos criminales, potencian la posibilidad. Es particularmente peligrosa la sociedad de hecho entre

el narcotráfico colombiano y el mexicano, ambos con una tradición de violencia muy fuerte.

El terrorismo internacional parece estar lejos de Colombia y en general de América Latina. Sin embargo, lo que antes fue caso aislado (los atentados en Argentina contra organizaciones judías en los años 90 son un ejemplo) podría repetirse. Un grupo puede sentirse amenazado por la participación de un Estado en una organización internacional que consideren contraria a su actuación, a su religión, o a su etnia, o una actuación contraria a estos movimientos terroristas en el mismo ámbito internacional (p.e. en el Consejo de Seguridad de la ONU) pueden desatar atentados de castigo. Si bien América Latina ha estado fuera del juego en este campo, nunca se ha dicho la última palabra en materia de pretextos de los terroristas para atacar.

### **11.3. LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS POSIBLES DE LA LUCHA ANTI-TERRORISTA**

Una situación que debe considerarse también como amenaza, es la derivada de la lucha contra el terrorismo. En el dilema siempre presente entre seguridad y libertad, cabe la posibilidad de que los Estados que sufren el embate de los terroristas, o sectores sociales específicos con capacidad para competir con el Estado como factores de dominación, se extralimiten en los medios y métodos de lucha contra las organizaciones del terror. Si algo así sucede, la sociedad puede quedar en una situación en la cual, el represor (Estado o particulares) logra un ambiente similar al que busca el terrorista: un ambiente social y político sin libertades y un gobierno arbitrario o, dicho de otra manera, para salvar la democracia (fin proclamado) se destruye la democracia.

Es cierto que los Estados más exitosos en la lucha contra el terrorismo han sido los totalitarios y las dictaduras (no necesariamente totalitarias) pero lo logran imponiendo un régimen de terror sobre toda la sociedad. El saldo no es convincente. Terror y contra-terror acaban agravando el problema. Las democracias han logrado éxitos que no siempre se valoran en la opinión pública. El enfoque judicial italiano frente a las Brigadas Rojas, o el aislamiento político al que fue sometida la ETA en España, son ejemplos de derrotas al terrorismo que no supusieron la vulneración de los derechos, ni la negación de las libertades públicas. Más exitosos fueron en Italia los interrogatorios de los fiscales especializados, que las torturas de la primera etapa contra los brigadistas capturados. En España el intento de combatir el fuego con fuego tampoco fue exitoso. La decisión política y el recurso judicial-policial, fueron claves para arrinconar a la organización del terror. La lección fue clara. Las democracias pueden defenderse con métodos que no terminen por destruir lo que se pretende defender.