

LAS HERRAMIENTAS ANTITERRORISTAS

*Por Paul R. Pillar
Oficial Nacional de Inteligencia para el Cercano
Oriente y el Sur de Asia
Consejo Nacional de Inteligencia,
Agencia Central de Inteligencia*



El antiterrorismo, que involucra una gama de actividades que exceden el término "antiterrorismo", incluye el uso eficaz de la diplomacia, medios policiales, controles financieros, poderío militar y recolección de información de inteligencia, dice el oficial nacional de inteligencia para el Cercano Oriente y el Sur de Asia Paul R. Pillar, del Consejo Nacional de Inteligencia. "Cada herramienta antiterrorista es difícil de usar. Es aún más difícil usarlas bien en su conjunto. Pero el uso de todas ellas es crucial en la lucha contra el terrorismo".

Cada herramienta que se usa en la lucha contra el terrorismo tiene algo que contribuir, pero también tiene límites importantes en lo que puede lograr. Por lo tanto, el antiterrorismo requiere usar todas las herramientas disponibles, porque ninguna de ellas sola puede realizar la tarea. De la misma manera en que el propio terrorismo es multifacético, también debe serlo la campaña en su contra.

El antiterrorismo involucra muchas más actividades de las que llevan la etiqueta "antiterrorista". Incluso antes de que los ataques del 11 de septiembre de 2001 tornaran el tema en un interés aparentemente absoluto para Estados Unidos, el mismo ya involucraba los esfuerzos de muchos departamentos y organismos diferentes. El antiterrorismo incluye la diplomacia dirigida a armonizar los esfuerzos de los gobiernos extranjeros sobre el tema. Incluye la labor de investigación de numerosos organismos policiales y la tarea legal relacionada de procesar judicialmente los delitos terroristas. Involucra medidas de los organismos reguladores financieros para interrumpir el financiamiento de los terroristas.

A veces, como nos recuerda el comienzo de las operaciones militares aliadas en Afganistán en octubre del 2001, incluye el uso de la fuerza armada. Otro componente importante del antiterrorismo es la recolección de información por los organismos de inteligencia. Y todas estas funciones dirigidas a contrarrestar las operaciones terroristas son adicionales a las muchas medidas de defensa tomadas por el sector privado así como en diversos niveles del gobierno, destinadas a proteger contra los ataques terroristas.

DIPLOMACIA

La diplomacia es crucial para combatir el terrorismo internacional moderno, el cual, en muchos sentidos, no conoce fronteras. Los grupos terroristas han aumentado cada vez más su

alcance alrededor del mundo. Para combatir a una red terrorista como la que incluye al grupo al-Qaida de Osama ben Laden se requiere los esfuerzos cooperativos de muchos países, porque la organización opera en muchos países. La diplomacia antiterrorista activa es el pegamento necesario para mantener estas acciones en un todo coherente en vez de simples partes separadas. La creación de una coalición antiterrorista tras los ataques del 11 de septiembre es sólo la demostración más reciente y notable de que Estados Unidos necesita la ayuda de asociados extranjeros para contrarrestar incluso las amenazas dirigidas específicamente contra Estados Unidos.

La diplomacia antiterrorista no es sólo la responsabilidad de los diplomáticos profesionales en los ministerios de relaciones exteriores. Funcionarios que desempeñan otras funciones especializadas, y relacionadas con el antiterrorismo, tienen que colaborar extensamente con sus colegas extranjeros para realizar su tarea. Por ejemplo, los organismos reguladores responsables de la seguridad de la aviación civil y de otros modos de transporte tienen que desempeñar lo que en realidad es una función diplomática para lograr la coordinación necesaria donde sus sistemas de seguridad convergen con los de otros países. Los funcionarios de aduanas y de inmigración deben hacer lo mismo.

La mayor parte de esta cooperación especializada es bilateral, pero la diplomacia multilateral también tiene que hacer sus contribuciones. Puede brindar una aprobación general a medidas que tendrían menos legitimidad si fueran adoptadas por un país individual. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por ejemplo, lo ha hecho con resoluciones (comenzando con la Resolución 1267 de 1999) referidas al apoyo talibán al terrorismo con base en Afganistán. La diplomacia multilateral -- incluso las resoluciones de la Asamblea General de la ONU y una docena de convenciones internacionales sobre el terrorismo -- fortalece también una norma internacional contra el terrorismo. Algunas de estas convenciones, como las que tratan con el secuestro de aviones, también proveen una base para la cooperación práctica en asuntos en que las jurisdicciones nacionales podrían traslaparse.

Las limitaciones de la diplomacia como herramienta antiterrorista son obvias. Los terroristas no alteran su comportamiento en respuesta directa a un tratado o a una resolución de las Naciones Unidas. Pero la diplomacia apoya toda otra clase de herramientas, ya sea ampliando la base moral en su respaldo o brindando una estructura legal internacional para su uso.

EL DERECHO PENAL

El procesamiento judicial de los terroristas individuales en los tribunales penales ha sido una de las herramientas antiterroristas en las que más se ha confiado. Estados Unidos ha hecho hincapié particular en esto, y el sometimiento de los terroristas a la justicia por sus crímenes ha sido durante mucho tiempo un principio de la política antiterrorista estadounidense. Los tribunales de otros países también tienen funciones importantes. Un tribunal escocés que sesionó en Holanda fue utilizado para juzgar a dos sospechosos acusados del atentado contra el vuelo 103 de Pan Am en 1988.

El uso del sistema de justicia criminal puede ayudar a reducir el terrorismo de varias maneras. El encarcelamiento de un terrorista por el resto de su vida (o su ejecución) obviamente le impide lanzar más ataques. La posibilidad de ser capturados y castigados puede disuadir a otros terroristas de realizar ataques en primer lugar. Incluso si no son disuadidos, los movimientos de los terroristas todavía prófugos pueden ser obstruidos por el conocimiento de que son personas buscadas. El drama y la publicidad de un juicio penal también pueden

sostener el apoyo público al antiterrorismo, demostrar la determinación de un gobierno de perseguir a los terroristas y alentar a otros gobiernos a hacer lo mismo.

Una limitación de la aplicación del sistema de justicia penal al terrorismo es que algunos terroristas no son disuadidos por la perspectiva de ser capturados y castigados. Esa perspectiva ciertamente es irrelevante para los terroristas suicidas que usan bombas, y quizás también para otros terroristas de menor jerarquía que sienten un nivel comparable de compromiso y desesperación. A los líderes terroristas de alto nivel -- quienes típicamente se mantienen lejos del escenario del crimen y son más difíciles de atrapar -- les preocupa poco si se captura a sus subordinados.

El procesamiento de un terrorista también plantea la dificultad práctica de recopilar pruebas suficientes que sean aceptables legalmente para condenarlo. Por lo menos en los tribunales de Estados Unidos, eso representa una norma más alta que simplemente obtener suficiente información para tener la seguridad desde un punto de vista de inteligencia o de política de que alguien es terrorista. Es particularmente difícil obtener pruebas directas de las decisiones u órdenes impartidas por los líderes terroristas. La planificación y toma de decisiones físicamente dispersas de los grupos terroristas significa que muchas de las acciones que conducen a un ataque terrorista fueron realizadas fuera del país donde ocurre el ataque y fuera de la jurisdicción de los investigadores principales.

La necesidad de la cooperación internacional para aplicar la ley penal a los terroristas es obvia. Involucra no sólo la adquisición de pruebas para usar en las cortes sino también la extradición o rendición de los fugitivos para que sean sometidos a juicio en el país donde se los acusa.

CONTROLES FINANCIEROS

La importancia de los esfuerzos para interceptar el dinero de los terroristas ha sido destacada por el financiamiento que evidentemente hizo posible a los perpetradores de los ataques de septiembre entrenarse y viajar mientras se preparaban para su operación. Estados Unidos usa dos tipos de controles financieros para combatir el terrorismo: el congelamiento de bienes pertenecientes a terroristas individuales, grupos terroristas y estados que los auspician, y la prohibición de apoyo material a los terroristas. El dinero es también el tema del tratado multilateral más reciente sobre terrorismo: la Convención para Suprimir el Financiamiento del Terrorismo, que fue abierto a la firma de los gobiernos en enero del 2000.

La interrupción del financiamiento de los terroristas enfrenta dos desafíos principales. Uno de ellos es que -- a pesar de la importancia del respaldo financiero a los secuestradores de septiembre -- la mayor parte del terrorismo no requiere financiamiento en gran escala. Hay menos dinero involucrado que en el tráfico ilegal de narcóticos, el tráfico de armas y algunas otras actividades criminales transnacionales. El otro desafío es que el flujo de dinero de los terroristas es extremadamente difícil de rastrear. La regla es el uso de cuentas con nombres falsos, de intermediarios financieros y mezcla de fondos con fines legítimos e ilegítimos. Grandes cantidades de dinero se transfieren mediante arreglos informales fuera del sistema bancario formal.

A pesar de estos desafíos, se puede hacer más para impedir las operaciones financieras de los terroristas. La Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento de Hacienda provee el enfoque y dirección de las acciones de Estados Unidos en este tema, pero

la mayor parte de la actividad financiera, incluso de grupos que han seleccionado a Estados Unidos para sus ataques, tiene lugar fuera de la jurisdicción estadounidense. La creación de oficinas similares a la OFAC por otros gobiernos y la estrecha colaboración entre esas oficinas puede hacer mella adicional en la actividad financiera de los terroristas.

FUERZA MILITAR

Las municiones modernas con sistemas de guía de precisión han hecho de la fuerza armada un herramienta antiterrorista menos tosca y más útil, pero que todavía es apropiadamente rara. Varios países han usado la fuerza militar con diversos grados de éxito durante las tres últimas décadas para rescatar rehenes. Más recientemente, la herramienta militar se ha usado para tomar represalias contra ataques terroristas. Estados Unidos usó sus fuerzas armadas en represalia a los ataques terroristas de Libia en 1986, Irak en 1993 y Osama ben Laden en 1998.

Un ataque militar es la acción antiterrorista más contundente posible y por lo tanto la demostración más dramática de determinación de derrotar a los terroristas. La limitación principal de la fuerza militar es que los elementos terroristas, a diferencia de los elementos militares convencionales, no presentan objetivos grandes y fijos que puedan ser destruidos fácilmente. Con la amenaza terrorista que ahora proviene mucho más de grupos que de estados, hay incluso menos blancos a los cuales atacar, ya sea para dañar la capacidad de los terroristas o para disuadir actos futuros de terrorismo.

Las operaciones militares estadounidenses y británicas iniciadas en Afganistán en octubre van más allá de cualquier uso antiterrorista previo de la fuerza militar por cuanto constituyen no solamente una represalia sino una campaña para barrer la fuente y refugio principal de una organización terrorista. Por su objetivo y escala, tienen el potencial de tener un efecto más grande sobre el terrorismo que cualquier uso previo de la fuerza armada. El éxito en Afganistán dependerá de capítulos tanto políticos como militares de la historia de ese país que todavía están por escribirse. Sin embargo, incluso con un éxito en Afganistán, las operaciones militares allí no tocan directamente las porciones de la organización al-Qaida que residen en otras partes, y por lo tanto debe ser parte de una campaña antiterrorista más amplia que tenga en cuenta esas porciones.

INTELIGENCIA

La recolección y análisis de información de inteligencia es la herramienta antiterrorista menos visible pero de algunas maneras la más importante, y con razón se la considera como "la primera línea de defensa" contra el terrorismo. Pero esta herramienta también tiene sus limitaciones, la principal de las cuales es que el tipo de información de inteligencia táctica, muy específica, requerida para frustrar conspiraciones terroristas, es rara. Esa clase de información sobre la cual se pueda actuar es difícil de obtener debido a que requiere la penetración de grupos que son pequeños, sospechosos de los extraños y muy cuidadosos de su seguridad operativa.

La mayor parte de la información de inteligencia sobre grupos terroristas es fragmentaria, ambigua y con frecuencia de dudosa credibilidad. Por lo tanto, el análisis es casi tan difícil como su obtención. La contribución de la información de inteligencia no es tanto proveer cuadros coherentes de operaciones terroristas inminentes sino un sentido más estratégico de cuáles son los grupos que presentan las amenazas más grandes, qué épocas y cuáles regiones

presentan los peligros mayores y qué clase de objetivos y tácticas se usarán con más probabilidad.

Las limitaciones de la información de inteligencia antiterrorista significan que la misma no se puede tomar como indicador a prueba de errores de dónde existen o no las amenazas. Pero la guía que provee para manejar los riesgos del terrorismo es invaluable, tanto para tomar decisiones sobre seguridad de lugares como para una política más amplia de adjudicación de recursos antiterroristas, así como para constituir una parte esencial del funcionamiento de todas las otras herramientas antiterroristas.

COMBINACION DE TODAS LAS HERRAMIENTAS

Las herramientas consideradas aquí deben ser bien coordinadas. Utilizadas con inteligencia, producen un todo que es mayor que la suma de las partes. Si no están bien coordinadas, pueden ser contraproducentes. Por ejemplo, la aplicación de las leyes penales puede interferir con la recolección de información de inteligencia, y la acción militar puede trastornar las acciones policiales o de obtención de información de inteligencia.

Estados Unidos realiza una coordinación cotidiana mediante comisiones a nivel de subgabinete, asignaciones cruzadas de personal y otros mecanismos formales e informales concentrados en el Consejo de Seguridad Nacional y que involucran a los departamentos de Estado, Defensa, Justicia y Hacienda, organismos de inteligencia y otros elementos. Los mejores arreglos para coordinar el antiterrorismo variarán de un gobierno a otro, pero la coordinación eficaz debería reflejar tres principios. Uno de ellos es que se debe involucrar a todos los ministerios u organismos pertinentes, incluso los responsables de asuntos militares, seguridad interna, inteligencia y relaciones exteriores. Segundo, el liderazgo debe provenir del centro, como una oficina a nivel de gabinete o el equivalente al Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Y tercero, los diversos organismos involucrados deben desarrollar hábitos cotidianos de trabajo conjunto que se conviertan en una segunda naturaleza y den resultado durante una crisis.

Cada herramienta antiterrorista es difícil de usar. Es aún más difícil usarlas bien en su conjunto. Pero el uso de todas ellas es crucial en la lucha contra el terrorismo.