

ARTÍCULOS

La Argentina y el terrorismo transnacional en el ámbito regional

Argentina and transnational terrorism at the regional level

María Laura Civale

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Sofía Mormandi 

Pontificia Universidad Católica Argentina

Isabel Vanesa Retamozo Enrique 

Pontificia Universidad Católica Argentina

RESUMEN El terrorismo es un fenómeno internacional que se introduce en agenda a partir del atentado a las torres gemelas, el 11-S. Sin embargo, Argentina ya había sufrido dos atentados terroristas en su territorio previamente y se volvió pionera en la lucha contra el mismo. Al ser una amenaza asimétrica y de carácter global, requiere de la coordinación de múltiples actores para combatirlo, pero el problema se presenta a la hora de encontrar un consenso universal respecto a su definición y características. Ante la falta de acuerdo, los espacios de coordinación, como pueden ser los organismos regionales, pueden volverse ineficaces en el diseño de una estrategia internacional contra el terrorismo si no logran un consenso en cuanto a su identificación. Al no haber una línea universal respecto a ello, Argentina formó su posición en torno a sus propios intereses, focalizándose en los dos grandes temas que la atraviesan: el atentado a la AMIA y la triple frontera.

PALABRAS CLAVE Terrorismo transnacional, definición, posición argentina, organismos regionales.

ABSTRACT Terrorism entered the international agenda after the 9/11 attack on the World Trade Center in New York City. However, Argentina had already suffered two terrorist attacks in its territory. It had thus become a pioneer in the fight against it. Terrorism is an asymmetric global threat, thereby requiring the coordination of multiple actors to combat it. Problems arise, however, in finding a universal consensus regarding

its definition and characteristics. In the absence of an agreement, coordination spaces—such as regional organizations— can become ineffective at promoting the design of an international strategy against terrorism. Due to the lack of international agreement, Argentina formed its position around its own interests, focusing on the two major issues that run through it: the attack on the AMIA and the triple border.

KEYWORDS Transnational terrorism, definition, argentine position, regional organizations.

Introducción

El terrorismo se ha desarrollado como un fenómeno global que traspasó los límites estatales y se convirtió en una amenaza transnacional, puesto que ya no tiene lugar en territorios específicos, sino que atraviesa fronteras apoyado en una lógica de funcionamiento a través de distintas redes dispersas en varios países que actúan de forma descentralizada. La principal característica operativa de estos grupos terroristas transnacionales reside, precisamente, en su capacidad de aprovecharse de las condiciones propiciadas por la economía globalizada, construyendo redes transnacionales de seguridad, reclutamiento y financiamiento. Es así como nos encontramos frente a una amenaza asimétrica transnacional. Este carácter se puede ver especialmente plasmado por la forma en que trabajan los grupos terroristas. Su *modus operandi* se basa en generar un impacto psicológico por medio de tácticas y armas no tradicionales. Este se enmarca en un tipo de conflicto distinto a las guerras convencionales que el siglo XX supo ver. El objetivo es canalizar algún tipo de mensaje destinado a la sociedad como forma de darle publicidad. Cuando se utiliza para afectar el *statu quo* de poder de una sociedad específica se puede catalogar como político. Es así como a comienzos del siglo XXI y con posterioridad a los atentados ocurridos el 11-S, se constituyó en una de las principales preocupaciones de la seguridad internacional y en este escenario adquirió relevancia la cooperación internacional para abordarlo de manera conjunta entre los Estados. Sin embargo, en virtud de las divergencias existentes, en gran medida, en torno a su definición y a la determinación de los actores que se consideran como terroristas, se observan dificultades a la hora de erradicar su accionar.

Particularmente, Argentina es uno de los Estados que ha sido objeto de atentados terroristas con anterioridad al desarrollo global que tuvieron luego del 11-S. El primer atentado ocurrió contra la Embajada de Israel en Buenos Aires en 1992, dejando 22 muertos y 242 heridos. Dos años más tarde, la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) fue víctima de una gran explosión a presunta razón de un coche bomba, dejando un saldo de 85 muertos y 300 heridos. De esta manera, Argentina se ha caracterizado por constituir un actor relevante en la materia y pionero en tomarlo como

parte de su agenda de política exterior, generando instancias de cooperación regional y lineamientos en el orden internacional. Este primer paso se vio moldeado luego de la configuración que tuvo el terrorismo en el 2001, sin embargo, prosiguió contribuyendo desde las organizaciones internacionales universales y regionales lideradas por Estados Unidos como el promotor de la lucha contra el terrorismo.

Al ser un fenómeno que atraviesa a los distintos Estados de diversas maneras y con una historia particular, hoy en día la lucha contra el terrorismo no ha visto resultados favorables. En este sentido, el presente trabajo se centrará en analizar la posición argentina frente al terrorismo transnacional en el contexto regional al ser uno de los componentes presentes en la agenda de política exterior argentina desde el primer atentado. Para ello, en primer lugar, se expondrá sobre la complejidad de lograr una definición de terrorismo, no solo en la Argentina sino en el conjunto regional, luego, se describirán las acciones conjuntas llevadas a cabo en el marco del Mercosur y la Organización de los Estados Americanos (OEA) por la lucha contra el terrorismo y, finalmente, se analizará la postura argentina respecto al tema.

La definición de terrorismo

Uno de los debates más complejos del derecho nacional e internacional y de política exterior ha girado en torno a la definición de «terrorismo». Aunque este no es un fenómeno nuevo —ya que sus orígenes históricos se remontan al siglo XIX—, el terrorismo ha evolucionado con la globalización transformado su naturaleza, su impacto y su forma de comprenderse. La necesidad de definir el terrorismo es de vieja data, así como la complejidad y la controversia que este concepto ha generado históricamente. Es así que, debido a la multiplicidad de percepciones basadas en la experiencia de cada Estado y en la falta de consenso, aún no existe una definición de terrorismo aceptada universalmente.

El debate internacional sobre la definición universal de terrorismo, si bien históricamente se centró en la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre 1985 y 2001, el Consejo de Seguridad de dicho organismo adoptó una serie de medidas para abordar las amenazas terroristas a la paz y la seguridad. Después del 11-S, el Consejo de Seguridad adoptó medidas legislativas generales contra el terrorismo, que tuvieron consecuencias jurídicas por su falta de definición (Saul, 2005). A través de la Resolución 1373 (2001) el Consejo de Seguridad requirió a los Estados que tomaran medidas legislativas nacionales efectivas como parte de sus esfuerzos globales para combatir el terrorismo de manera más efectiva. El hecho de que se haya alentado a los Estados a definir unilateralmente al terrorismo en sus legislaciones nacionales dio lugar a definiciones amplias y divergentes con enfoques legislativos mixtos que a veces han tenido un potencial obstaculizador en lugar de facilitador de la cooperación internacional.

El 11-S constituye un hito a partir del cual se realineó y resurgió la noción de terrorismo. Este acontecimiento puso a la comunidad internacional frente a la necesidad de conceptualizar una nueva forma de terrorismo: el terrorismo de alcance global. En esta lógica de una «guerra asimétrica» en la que se enfrenta una «parte estatal» y una «parte no estatal», es necesario establecer una estrategia global para poder luchar de forma efectiva contra el terrorismo. En otras palabras, los atentados del 11-S generaron en la comunidad internacional la voluntad de construir una política común. Sin embargo, el consenso sobre la aceptación de una definición de terrorismo adecuada todavía se encuentra en proceso y tras varios años de discusión y reuniones en foros sobre la temática, aún no se han realizado avances significativos en la cuestión.

El concepto actual de *terrorismo* descende de dos vertientes: el *delito político*, característico de las revoluciones europeas liberales de mitad del siglo XIX, y las anarquistas de fines de ese siglo e inicios del siguiente; y de las *luchas de liberación nacional*, características de los procesos de descolonización de los años cincuenta y sesenta. De la primera vertiente, el terrorismo actual deriva la comisión de atentados contra autoridades de mayor o menor nivel; de la segunda, el carácter indiscriminado de los atentados, que apuntan meramente a crear una sensación de inseguridad en la totalidad de la población. A su vez, estas dos características dan origen a los dos enfoques de la lucha contraterrorista actual: uno que lo considera un delito penal con responsabilidad individual, y otro que lo enmarca más o menos firmemente en las luchas de liberación y busca incluir el llamado *terrorismo de Estado* (Rolandelli, 2018).

El mayor obstáculo para poder darle una definición al terrorismo es que es una etiqueta política que sirve para legitimar o deslegitimar acciones que hacen uso de la fuerza con objetivos políticos. En este sentido, cada región carga con una historia que impide que la lucha contra el terrorismo sea homogénea. Asimismo, dentro de las mismas regiones, los países han tomado medidas para combatir el terrorismo en base a sus experiencias históricas e idiosincrasias; algunos, como en el caso de Paraguay, las han utilizado para contener a grupos rebeldes, mientras que otros, como en el caso de Uruguay, se han centrado en la regulación de la financiación del terrorismo. Esto implica que cada Estado elaboró sus leyes basándose en sus propios intereses, lo que no favorece a la cooperación entre los Estados para luchar contra una amenaza transnacional (Aras y otros, 2018).

En el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha adoptado diversas resoluciones que fueron precisando algunos alcances del terrorismo y definiendo obligaciones para los Estados, en el marco de las atribuciones dadas por la Carta al Consejo de Seguridad y la Asamblea General. En este sentido, mediante la Resolución 1269 (1999) del Consejo de Seguridad se condenaron todos los actos, métodos y prácticas terroristas y se convocó a los Estados a que apliquen o adhieran plenamente las convenciones internacionales que rigen la materia. Por otro lado, hizo un llamamiento a adoptar medidas a través de acuerdos bilaterales y mul-

tilaterales a fin de prevenir y reprimir actos terroristas, incluyendo la preparación y el financiamiento.¹ Además, mediante la Resolución 1267, del mismo año, se creó un comité para supervisar las medidas llevadas adelante por los Estados que estuvieran relacionadas con los talibanes en Afganistán.²

Luego de los atentados del 11-S, el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 1373 (2001) —como se señaló anteriormente— a partir de la cual ordenó a todos los Estados prevenir y reprimir la financiación de todo «acto de terrorismo». Entre otras cosas, incluyó la tipificación como delito de la provisión o recaudación de fondos para perpetrar dichos actos; dispuso el congelamiento de fondos y activos financieros y la prohibición a los nacionales de los Estados y entidades en su territorio de poner recursos económicos o financieros a disposición de personas que intenten cometer actos terroristas; e instó a los Estados a intensificar y agilizar el intercambio de información operacional en relación con las actividades y movimientos de redes de terroristas. Asimismo, estableció que se proporcione el máximo nivel de asistencia en lo que respecta a las investigaciones o procedimientos penales relacionados con estas actividades y se impida la circulación de terroristas, o grupos de terroristas, imponiendo controles eficaces en las fronteras. Por otro lado, declaró que los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de la Carta, incluyendo su financiamiento y planificación; y decidió la creación de un comité dentro del Consejo para verificar la aplicación de dicha resolución.³

En 2005, la ONU propuso la adopción de la siguiente definición de terrorismo, incluida en el informe final del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y los cambios, nombrado por el secretario general de las Naciones Unidas:

Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.⁴

Asimismo, en la Declaración sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional de la Asamblea General, Resolución A/RES/49/60, párr. 3, sostiene que:

Los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar

1. Consejo de Seguridad, Resolución S/RES/1269 (1999), disponible en [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1269\(1999\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1269(1999)).

2. Consejo de Seguridad, Resolución S/RES/1267 (1999), disponible en <http://bit.ly/3rBjsQS>.

3. Consejo de Seguridad, Resolución S/RES/1373 (2001), disponible en <http://bit.ly/2WWpi5V>.

4. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (2005), disponible en <http://bit.ly/34XDrV3>.

un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos.⁵

Posteriormente, mediante la Resolución 2178 (2014), en el contexto de un aumento de atentados terroristas y del creciente reclutamiento desarrollado por medio de redes internacionales, el Consejo de Seguridad reforzó algunas obligaciones hacia los Estados. Además de remitirse a resoluciones anteriores, incluyó un apartado sobre el extremismo violento y alentó a los Estados a formular estrategias para contrarrestarlo, evitando la radicalización y haciendo hincapié en alternativas pacíficas.⁶

Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, ninguno de estos conceptos tiene aceptación unánime en la comunidad internacional.

Por otra parte, las implicaciones de la ausencia de una definición universal de terrorismo a efectos legales son muy diversas. La falta de una definición puede facilitar la politización y el uso indebido del término «terrorismo» para frenar las actividades no terroristas (o, a veces, incluso no delictivas). Asimismo, cuando las leyes nacionales también adolecen de ambigüedad en cuanto a su alcance y significado completos en términos de las actividades tipificadas como delito y las consecuencias de las mismas, dichas leyes pueden vulnerar el «principio de legalidad» o *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Es decir, que una persona no debe enfrentar un juicio o una sanción penal a menos que la acción ilícita estuviera penalizada en el momento en que supuestamente se cometió el acto, lo que significa que una ley penal no puede aplicarse retroactivamente. Por último, como ya se ha hecho énfasis, otro de los problemas importantes ha sido la falta de armonización de las normativas nacionales y regionales sobre la lucha contra el terrorismo, que ha llevado más a la obstaculización que a la facilitación de la cooperación internacional.

En el ámbito de nuestra región, la Convención Interamericana contra el Terrorismo —celebrada el 2002 en Bridgetown, Barbados—, en líneas con los criterios de la ONU, elude el difícil problema de la definición del acto terrorista y su tipificación, y en cambio acude a las convenciones universales aprobadas hasta ese momento.

En el ámbito interno de los Estados, «en 1998 sólo una minoría de Estados, que no llegaban a la veintena, tenían tipificado en su Derecho interno el delito de terrorismo. Eran los Estados que estaban padeciendo el flagelo del terrorismo. Esta situación producía efectos jurídicos no deseados, sobre todo en relación con la institución de la extradición, pues se trataba de comportamientos no tipificados como delitos en la mayoría de los países, lo que impedía jurídicamente que muchos Estados pudieran

5. Asamblea General, Resolución A/RES/49/60, párr. 3, disponible en <https://undocs.org/S/A/RES/49/60>.

6. Consejo de Seguridad, Resolución S/RES/2178 (2014), disponible en <https://bit.ly/3o2JX4d>.

extraditar a presuntos terroristas, que alcanzaban por esta vía una situación de impunidad. Con ello, de facto aparecían santuarios o refugios seguros para los terroristas» (Aras y otros, 2018). Tal fue el caso por muchos años de Brasil en nuestra región. Tras el 11-S, como se ha mencionado, el Consejo de Seguridad llevó adelante un proceso de reformas legislativas para combatir al terrorismo, y es por ello que en la actualidad la mayoría de los Estados cuentan con una legislación penal, tanto general como específica, por la cual se tipifica al terrorismo y se establece la obligación de juzgar o extraditar por dicho delito. No obstante, la mayoría de los Estados en nuestra región no cuenta con una definición de terrorismo. En este sentido, es curioso señalar nuevamente el caso de Brasil que, en el año 2016, en contexto de la celebración de los Juegos Olímpicos en Río de Janeiro, sancionó su ley Antiterrorista 13.260 y definió terrorismo como «la práctica por uno o más individuos de los actos previsto en este artículo, por razones de xenofobia, discriminación o pre-concepto de raza, color, etnia y religión, cuando cometidos con la finalidad de provocar terror social o generalizado, expone al peligro, personas patrimonio, la paz pública o la seguridad pública».

En el caso argentino, el terrorismo internacional se convirtió en una cuestión central en la agenda relacionada a la seguridad externa antes de lo ocurrido el 11-S debido a que nuestro país ya había sufrido dos atentados por parte de grupos terroristas islámicos, uno en la embajada de Israel y otro en la AMIA durante la década de 1990. Argentina tiene la segunda colectividad judía más grande fuera de Israel, tras Estados Unidos, y es el único país de América Latina en el que ha ocurrido un atentado antisemita. Esto motivó a que tuvieran desde entonces una alta prioridad el establecimiento de una acción integral en la que participaran todos los organismos con competencia para luchar contra el terrorismo, y la adopción de medidas tendentes a la prevención y erradicación de esta amenaza. Sin embargo, nuestro país no cuenta con una definición de terrorismo.

El Código Penal argentino no define un «delito de terrorismo». La técnica legislativa utilizada es la de considerar al «terrorismo» como un «agravante» a los delitos comunes definido por su «intencionalidad». El artículo 41 *quinquies* reza entonces:

Cuando alguno de los delitos previstos en este Código hubiere sido cometido con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, la escala se incrementará en el doble del mínimo y el máximo. Las agravantes previstas en este artículo no se aplicarán cuando el o los hechos de que se traten tuvieren lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional.

Esta técnica ha sido fuertemente criticada por no proporcionar un tipo legal definido, y al mismo tiempo por la extrema dificultad para probar el agravante. A su vez, descarta la calificación de «terrorismo» en los delitos cometidos en acciones motivadas en reclamos sociales (aunque no despenaliza las acciones en sí mismas). En

el plano internacional, la consecuencia es que unilateralmente Argentina solamente puede llamar «terrorista» a una persona u organización que efectivamente haya cometido un delito del Código Penal con la probada intencionalidad requerida, mediante sentencia firme» (Rolandelli, 2019).

Por otra parte, a comienzos del 2019 el Poder Ejecutivo remitió al Congreso Nacional el Proyecto de Reforma del Código Penal, elaborado por una comisión de juristas y especialistas en la materia. En este proyecto se modifica el delito antiterrorista (penalizada en el artículo 41 *quinquies* del Código Penal) por la siguiente fórmula que se incluye en el título XIV del Libro II, titulado «Terrorismo y Financiamiento», que dice así:

Art. 314, Se considera delito de terrorismo la comisión de cualquier delito grave contra la vida o la integridad física, la libertad, la integridad sexual, la propiedad, el ambiente, la seguridad, la salud o el orden público, el orden económico y financiero, o informático, previsto en este Código o en Convenciones Internacionales, cuando se haya actuado con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo.

El Proyecto de Reforma del Código Penal viene a marcar un cambio paradigmático, ya que contempla como conductas prohibidas en forma autónoma los delitos de terrorismo y su financiamiento. Para su redacción se tomó en consideración los códigos penales español, italiano, alemán, así como también el Código Penal Modelo de los Estados Unidos de América y las recomendaciones realizadas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).⁷ En otras palabras, nuestra legislación instituye un nuevo tipo penal autónomo y específico de acto terrorista.

Asimismo, «el Proyecto de Reforma del Código Penal incorpora nuevas figuras delictivas relacionadas con el terrorismo: organizaciones terroristas (con penas agravadas de prisión para los jefes u organizadores); acogimiento; reclutamiento; adoctrinamiento; entrenamiento de terroristas; y delito de financiamiento del terrorismo (con pena de prisión). Además, se incluye una agravante genérica que eleva todas las escalas penales al doble de la pena cuando algún delito se cometa con fines terroristas, llegando a penas de prisión perpetua. Por otra parte, se mantiene el delito de financiamiento del terrorismo y tipifica el delito de financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva».⁸ Si bien hasta la promulgación de la ley de reforma del Código Penal no podemos contar con esta nueva tipificación, el proyecto nos muestra la tendencia a avanzar en la legislación sobre la materia.

7. Mariano Borinsky y Juan Ignacio Pascual, «Terrorismo y financiamiento en el nuevo Código penal», *Infobae*, 18 de julio de 2018, disponible en <http://bit.ly/34M9neR>.

8. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, «Nuevo Código Penal: Terrorismo y su Financiamiento», disponible en <http://bit.ly/2KXbVzW>.

Sin dudas, la tarea de definir al terrorismo es difícil debido a la multiplicidad de percepciones basadas en la experiencia de cada Estado y a la falta de consenso en la comunidad internacional. A pesar de que después del 11-S se generó una voluntad de construir una política común, al no existir una definición de terrorismo aceptada universalmente, cada Estado redactó sus leyes en base a sus propios intereses, lo cual no favorece a la cooperación entre los Estados y al objetivo de lograr una estrategia global para hacer frente a la amenaza terrorista en igualdad de condiciones, dentro del ámbito tanto nacional, regional como internacional. Si nuestra región pudiera avanzar en una homogeneización de conceptos en torno al terrorismo podríamos aportar a la comunidad internacional un «valor agregado» en la temática.

Actuación en el Mercosur y la OEA

Argentina despertó a la realidad del terrorismo transnacional con los atentados a la Embajada de Israel en Buenos Aires de 1992 y a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) de 1994, siendo los únicos que habían ocurrido en la región hasta la destrucción de las Torres Gemelas. Estos hechos exigieron un posicionamiento de los diferentes gobiernos ante los organismos multilaterales, tanto en el ámbito global como regional y fueron conformando una política exterior que está basada en la «condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y considera que sus actos constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales y a la dignidad humana, a la consolidación de la democracia y del desarrollo económico y social de las Naciones; considera que debe combatirse en el marco del estado de derecho y del pleno respeto del derecho internacional, lo que exige una cooperación intencional orgánica y permanente, dentro del marco de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos» (Rolandelli, 2019). En virtud de ello, «Argentina considera que para prevenir y combatir el terrorismo resulta indispensable una activa participación de toda la comunidad internacional, por lo que se privilegia el tratamiento de la cuestión de la lucha contra este flagelo en el marco de foros multilaterales, ya sea a nivel global, regional o subregional» (Rolandelli, 2018). En este sentido, Argentina se rige por la Estrategia Global para la Lucha contra el Terrorismo de la Asamblea General de las Naciones Unidas y ha ratificado 14 de las 19 convenciones universales sobre terrorismo. Además, reconoce los listados de individuos y entidades considerados como vinculados al terrorismo de los comités de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En el entendimiento de que la firma de acuerdos bilaterales de lucha contra el terrorismo parcializa la respuesta y la acción global, ya que puede contener enfoques y modos de acción no refrendados universalmente, es que no procede a la firma de acuerdos bilaterales de lucha contra el terrorismo, ni reconoce listados nacionales de terceros países. Por tal motivo, se ha circunscripto a los organismos y convenciones multilaterales.

En función de lo expuesto, se realizará una descripción de las principales iniciativas llevadas a cabo en el ámbito regional, comprendiendo al Mercosur y a la OEA.

Mercosur

Con posterioridad a los atentados de 1992 y 1994, la primera iniciativa para abordar la seguridad regional surgió a instancias de Argentina, focalizada en la zona de la Triple Frontera. En primer lugar, en marzo de 1996, se llevó a cabo el Acuerdo de Seguridad y Facilidad de Tránsito de las Tres Fronteras, mediante el cual los ministros del Interior de Argentina y Paraguay y el ministro de Justicia de Brasil, convinieron en coordinar la acción contra el terrorismo y el narcotráfico en dicha zona (Llenderozas y Bartolomé, 2002: 1-18). Esto dio lugar a que en mayo de 1996 se constituyera un Comando Tripartito, una organización trinacional de seguridad regional con funciones de prevención, a través de la cual se fueron desarrollando procedimientos operativos y mecanismos de cooperación. Los principales objetivos del Comando fueron «incrementar la cooperación para la seguridad en la zona, intercambiando información; efectuar operativos simultáneos de control de personas y documentación; e integrar un banco de datos común, el (previsto) Sistema Integrado de Información de Seguridad» (Llenderozas y Bartolomé, 2002: 1-18).

Esta primera contribución derivó, por medio de la Decisión 7/96 del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur, en el establecimiento de las Reuniones de Ministros del Interior y de Seguridad del Mercosur (RMI), para avanzar en mecanismos comunes de cooperación. Este marco institucional «constituye hasta hoy la instancia de más alta jerarquía política que trata los asuntos de terrorismo en el ámbito subregional. Esta se creó para darle un soporte político a todos los mecanismos previos de cooperación de seguridad en el Mercosur y principalmente en la Triple Frontera» (Llenderozas, 2008: 483-497).

Posteriormente, en el año 1999, mediante la Decisión 23/99 del CMC, se aprobó el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. Este plan dio cuenta de la dimensión transnacional del accionar criminal y su relación con el terrorismo, entre otras problemáticas.⁹ De las disposiciones de dicha Decisión surge la necesidad de llevar adelante una acción coordinada en toda la región, mediante «la asistencia recíproca entre los organismos de control y las fuerzas de seguridad y/o policiales, la cooperación y coordinación para el desarrollo de actividades operativas y de control y el establecimiento de los medios materiales necesarios para el ejercicio del accionar policial».¹⁰

9. Consejo del Mercado Común, Decisión 7/96, 17 de diciembre de 1996, disponible en <http://bit.ly/38OyJKv>.

10. Consejo del Mercado Común, Decisión 23/99, 7 de diciembre de 1999, disponible en <http://bit.ly/38OyJKv>.

A partir de los atentados del 11-S, el terrorismo se insertó como una preocupación de seguridad internacional y esto condujo rápidamente al establecimiento del Grupo de Trabajo Permanente sobre Terrorismo y del Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo, por medio de la Decisión 13/01 del CMC, que complementó el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional.¹¹ De conformidad con el Anexo II de dicha Decisión, los objetivos del GTP y GTE se centraron en la conformación de un foro especializado de intercambio y análisis de la información en el ámbito de las RMI, junto con la creación de un sistema integrado de intercambio de información que contuviera datos sobre personas u organizaciones, que en forma real o potencial pudieran apoyar o ejecutar acciones terroristas. Además, se previó la confección de un relevamiento que identificara actores cuyos intereses fuesen afines a las actividades de terrorismo y el estudio de la legislación sobre terrorismo de los Estados Parte del Mercosur, para compararlo con la legislación del continente y de otras partes del mundo.

A lo largo del tiempo, esta estructura inicial se fue modificando por medio de distintas decisiones, hasta llegar a la conformación del Foro Especializado de Terrorismo (FET), organismo permanente creado por el Acuerdo 07/08 de la RMI. El FET depende directamente de la RMI, a quien presta asesoramiento en materia de seguridad pública, y en él se encuentran representados todos los Estados mediante un funcionario de alta jerarquía. Su función radica en planificar, ejecutar y coordinar actividades de inteligencia relacionadas al terrorismo, elevando los proyectos de acuerdos o recomendaciones a la consideración y aprobación de la RMI. «En las reuniones del Foro se realiza un intercambio de información y análisis de casos de interés, permitiendo profundizar el seguimiento de los acontecimientos vinculados al terrorismo y sus delitos conexos, dentro del marco subregional y su probable evolución, analizando aquellos factores que pudieran afectar en este sentido a la región Mercosur y Estados asociados» (Rolandelli, 2018).

En la actualidad se encuentra pendiente de ratificación por parte de algunos Estados el Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, adoptado en el año 2006. El objetivo primordial de dicho acuerdo consiste en optimizar los niveles de seguridad en la región, promoviendo la cooperación y la asistencia recíproca en la prevención y represión de actividades ilícitas, entre las cuales se encuentra el terrorismo internacional.

En síntesis, si bien la experiencia argentina fue determinante para el tratamiento del terrorismo en el ámbito subregional del Mercosur, a partir de la irrupción del terrorismo en la agenda de seguridad internacional se intensificó su abordaje. Desde

11. Consejo del Mercado Común, Decisión 13/01, 20 de diciembre de 2001, disponible en <http://bit.ly/38OyJKv>.

entonces, la cooperación se desarrolló en dos carriles: el político, que se lleva adelante en el marco de las RMI y del Mecanismo de Seguridad Regional, donde intervienen Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos, lanzado en la Segunda Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo de 2019, que se detallará más adelante; y el operacional, mediante el cual se coordina la actuación policial y el sistema de intercambio de información (Llenderozas, 2008: 483-497).

Organización de Estados Americanos

Tal como en el Mercosur, fue la iniciativa argentina la que, en 1998, impulsó el tratamiento del terrorismo en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) durante la Segunda Reunión Especializada en Terrorismo. En este sentido, se propuso a la Asamblea General de la OEA la creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), que se materializó mediante la resolución AG/RES 1650 (XXIX-O/99). El CICTE, como órgano subsidiario y técnico del sistema interamericano, está integrado por las autoridades nacionales de los Estados y tiene dos funciones principales: impulsar en el ámbito regional el proceso global de estandarización al fomentar la adhesión a los convenios contra el terrorismo internacionales y regionales y facilitar el entendimiento común sobre las mejores prácticas jurisdiccionales en materia antiterrorista prestando asistencia técnica a los Estados (Perotti, 2009: 50-58). Sin embargo, no fue sino hasta los atentados del 11-S cuando se activó su funcionamiento. Como corolario, uno de los principales logros lo constituyó la adopción de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que entró en vigencia en el año 2003. En el entendimiento de lo sostenido en el primer apartado de este trabajo, no se logró arribar tampoco a una definición del término, sino que se eludió dicha cuestión haciendo referencia en el artículo 2 a diez instrumentos internacionales que reprimen ciertas conductas (actualmente existen 19 convenciones a nivel universal).

En la actualidad, el CICTE tiene a su cargo el Programa de Asistencia Legislativa y Financiamiento del Terrorismo, que brinda asistencia técnica a los Estados miembros de la OEA, a fin de que desarrollen y aprueben la legislación pertinente a efectos de combatir el terrorismo y su financiamiento, de conformidad con las convenciones internacionales y resoluciones adoptadas en el marco de la ONU. El principal objetivo de este programa radica en la detección y eliminación de sus fuentes de financiamiento y la tipificación penal del financiamiento de actividades terroristas, a través del fomento de la cooperación internacional, el intercambio de información, la incorporación de legislación acorde con los estándares internacionales y la capacitación de las autoridades nacionales para una efectiva implementación (CICTE).

Desde el plano multilateral, en los últimos años se han llevado a cabo dos conferencias ministeriales hemisféricas convocadas por Estados Unidos y Argentina, respectivamente, que abordaron el tratamiento del terrorismo. En la primera, en 2018,

participaron los países del continente con mayor experiencia en materia de terrorismo. Como resultado, se logró la redacción de un documento denominado «Comunicado conjunto», donde se hizo un llamamiento al cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y se identificó el peligro que representaban las organizaciones Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS, por sus siglas en inglés) y Al Qaeda para la paz y la seguridad internacionales. Además, se advirtió sobre la complejidad del tema, por cuanto presenta una naturaleza cambiante y fluida que requiere de una sostenida cooperación internacional, dado que la presencia de zonas grises allana el camino a la intervención de las organizaciones terroristas que se aprovechan de los huecos de las capacidades nacionales y regionales.

En 2019, la segunda conferencia amplió la convocatoria y se incorporaron más Estados del ámbito regional, lo que redundó en mayores resultados. En primer lugar, se produjo la Declaración de Buenos Aires, mediante la cual se estructuraron tres niveles de organizaciones vinculadas al terrorismo: las reconocidas por el Consejo de Seguridad de la ONU, es decir, ISIS y Al Qaeda; las relacionadas al terrorismo global con redes activas en algunos sectores del hemisferio pero no se encuentran en listados para ser reconocidas globalmente (como Hezbolá); y por último, aquellas reconocidas en el ámbito regional (como Sendero Luminoso y las FARC). Además, se volvió a hacer referencia a la evolución de la amenaza terrorista y las consecuencias que un tratamiento inadecuado puede generar para la región si no se aborda de manera conjunta, pudiendo poner en peligro la estabilidad institucional de los países. Por otro lado, se llegó a la creación del Mecanismo de Seguridad Regional, anteriormente citado, que persigue el fin de coordinar política y diplomáticamente las iniciativas de Argentina, Brasil y Paraguay en el marco de la Triple Frontera y se encuentra abierto a la incorporación de otros países con problemáticas similares (Rolandelli, 2019).

La posición argentina

Luego de haber hecho un recorrido por el plano internacional, es menester detenernos en la posición argentina respecto al terrorismo transnacional. Como se mencionó anteriormente, Argentina se adentra en la problemática a partir de los dos atentados que sufre, primero, a la Embajada de Israel en Buenos Aires en 1992 y, en segundo lugar, a la sede de la Asociación Mutual Israelita (AMIA) en 1994.

Desde sus cruentas experiencias, Argentina se posiciona como líder regional en cuanto a la caracterización del terrorismo como un fenómeno que atenta contra la paz y la estabilidad global, enfatizando en la vulneración de los derechos humanos que este conlleva y promoviendo la búsqueda de justicia. A partir de 1992, se adquiere un carácter prominentemente pro occidental, aproximándose con Estados Unidos y refugiándose en los organismos multilaterales regionales con el fin de condenar las prácticas terroristas y promover la cooperación internacional en torno a la misma.

Es menester mencionar que Argentina no cuenta con mecanismos de designación de personas o entidades terroristas, ya que el único registro que posee —el cual mencionaremos luego (RePET)— no consiste en un acto judicial o administrativo especial declarando una persona o entidad como terrorista, solamente se gira al registro una actuación judicial o administrativa tomada en otro sentido (un auto de procesamiento, elevación a juicio, o un congelamiento administrativo, entre otros). Si bien Argentina desde sus atentados mantiene el terrorismo en su agenda, no participa de ningún mecanismo formado por países fuera de la ONU o la OEA. Además, tampoco celebra tratados internacionales de cooperación en la lucha contra el terrorismo que no sean universales. Por añadidura, aunque muestra una posición más aproximada hacia occidente en cuanto a la cuestión del terrorismo, no es en demasía, puesto que no participa de ninguna iniciativa u operación de carácter militar, lo cual lo aleja de Estados Unidos, Rusia y algunos países europeos.

La lucha contra el terrorismo se considera una constante de la política exterior argentina, presente en todos los gobiernos desde el primer atentado. Argentina, entonces, se presenta desde siempre como un pionero en la promoción de la cooperación internacional respecto a la lucha contra el terrorismo. En 1994, el presidente de entonces, Carlos Saúl Menem, en su discurso frente a la Asamblea General de Naciones Unidas pronuncia: «Reiteramos nuestra sugerencia de que las Naciones Unidas cuenten con una unidad dedicada a la cuestión del terrorismo».¹² En el año 2002 se crea la Representación Especial para Asuntos de Terrorismo y otros Delitos Conexos (Retod); en 2005 se aprueba la Ley 26.024,¹³ por la cual se aprueba el convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, adoptado el 9 de diciembre de 1999 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Igualmente, durante el mismo año, se aprueba la Convención Interamericana contra el Terrorismo —adoptada en Bridgetown, Barbados, en 2002—, por medio de la Ley 26.023.¹⁴ En 2007 ocurre uno de los sucesos más importantes en la historia de la lucha contra el terrorismo de Argentina y es la promulgación de la ley antiterrorista, 26.268,¹⁵ que incluyó en el Código Penal las figuras de asociación ilícita terrorista y el financiamiento del terrorismo, tipificándolo como delito autónomo en el sistema penal argentino. En 2011, esta ley es modificada por la Ley 26.734,¹⁶ por la que se deroga la figura de «asociación ilícita con

12. Carlos Menem, «Discurso del señor Presidente de la Nación, Doctor Carlos Menem, ante las Naciones Unidas», *Anuario de Relaciones Internacionales*, 27 de septiembre de 1994, disponible en <https://bit.ly/38zyiDv>.

13. Ley 26.024 de 2005. Infoleg, disponible en <https://bit.ly/3nPUQ9H>.

14. Ley 26.023 (2005). Infoleg, disponible en <https://bit.ly/3nSli2e>.

15. «Incorpórase como Capítulo VI, en el Título VIII del Libro Segundo del Código Penal, el siguiente: Capítulo VI. Asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo». Ley 26.268 (2007). Infoleg, disponible en <https://bit.ly/2WSySqp>.

16. Ley 26.734 (2011). Infoleg, disponible en <https://bit.ly/3aNptZx>.

finés terroristas», pero agrega al Código Penal el artículo 41 *quinquies*, que estipula con una pena de 5 a 15 años de prisión cualquier caso en que «alguno de los delitos previstos en este Código hubiere sido cometido con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo» (Ley 26.734). En 2013, se firma el Memorándum de Entendimiento Argentina-Irán sancionado por medio de la Ley 26.843,¹⁷ por el cual se acuerda investigar el ataque terrorista a la sede de la AMIA en 1994, por medio de la creación de la Comisión de la Verdad que estaría integrada por cinco juristas internacionales dedicados a estudiar las investigaciones en torno al atentado. Además, acordaba que la justicia argentina podía interrogar en Irán a los cinco imputados que tienen orden de captura por parte de Interpol. Este acuerdo fue muy controversial ya que recibió el repudio de la oposición y la comunidad judía. En 2014 se declara el memorándum como inconstitucional dado que se considera que la «justicia argentina estaba renunciando a su propia jurisdicción para juzgar a los imputados en una comisión extrajudicial».¹⁸

El terrorismo sigue siendo uno de los principales componentes de la agenda de política exterior argentina, focalizada en dos grandes puntos: la investigación del atentado de 1994 contra la AMIA y la cooperación con Brasil y Paraguay en cuanto a la presencia de figuras terroristas en la Triple Frontera.

El atentado a la AMIA de 1994

El atentado a la AMIA ha sido investigado desde sus orígenes y todavía no se ha concluido como causa judicial. En 2006 Argentina acusa formalmente al gobierno de Irán como principal culpable del atentado, y a Hezbolá por ejecutarlo, y pide la captura de los responsables. Un año después Interpol accede al pedido argentino y emite la orden de detención para cinco exfuncionarios iraníes (Interpol, 2007).

En 2019 el gobierno argentino crea el Registro de Personas y Entidades vinculadas a actos de Terrorismo y su Financiamiento (RePET) por medio del decreto 489/19,¹⁹ bajo la Dirección Nacional del Registro de Reincidencia que depende de la Presidencia de la Nación y unifica datos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de la Unidad de Investigación Financiera (UIF) y de la justicia argentina en torno al caso de la AMIA. Si bien no es un mecanismo de designación, como se mencionó anteriormente, el RePET fue un avance en cuanto al abordaje de la problemática del

17. Memorándum, Ley 26.843 (2013). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Disponible en <https://bit.ly/3aYqs9d>.

18. AMIA s/ Amparo, Ley 16.986. Cámara Correccional y Criminal Federal, Sala I, 15 de mayo de 2014. Centro de Información Judicial, disponible en <https://bit.ly/3aPqAIp>.

19. Decreto 489/2019, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 16 de julio de 2019, disponible en <http://bit.ly/351XOR9>.

terrorismo en la agenda de política exterior argentina. Existen tres tipos de motivaciones por las que una organización o una persona relacionada con el terrorismo puede ser incluida en el RePET: por estar relacionada con causas judiciales de la Argentina, por estar incluida en las listas elaboradas de conformidad con la Resolución 1267 (1999) y sucesivas y concordantes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o por denuncia de operaciones sospechosas que haga la UIF. Hoy en día este registro cuenta con más de 1.100 personas y entidades. Este decreto le permitió incluir como organización terrorista a Hezbolá a partir del 18 de julio del 2019.²⁰ Esta inclusión —si bien controversial no solo frente a la mirada internacional, sino también internamente— fue celebrada y respaldada por el gobierno norteamericano de Donald Trump y el gobierno israelí de Benjamín Netanyahu.

Terrorismo en la Triple Frontera

La zona Triple Frontera ocupa una superficie de 2.500 km² y totaliza una población de aproximadamente 700 mil habitantes. Su dinámica económica gira en torno al comercio, principalmente entre Foz y Ciudad del Este, unidas por el «Puente de la Amistad», de 500 metros de longitud; a su vez, el «Puente Tancredo Neves» une a Foz y la localidad argentina de Puerto Iguazú, completando la infraestructura que permite transitar entre los tres países (Llenderozas y Bartolomé, 2002: 3).

Dentro de los principales aspectos que caracterizan a la Triple Frontera como foco de inseguridad para la región se encuentra la alta permeabilidad de sus fronteras por los altos flujos de circulación debido al comercio interestatal y el asentamiento de diversas comunidades en ella desde hace décadas. Teniendo en cuenta a todas las comunidades árabes que la comprenden, el 90% proviene del Líbano, más precisamente de la zona de Valle de la Bekaa, epicentro de la organización Hezbolá (Llenderozas y Bartolomé, 2002: 4). Es así como «la Triple Frontera se convierte en metáfora de las «zonas grises» y de los amenazantes espacios a los que se atribuye imprevisibilidad, en el marco de discursos relacionados a agendas de seguridad, en la era del «terrorismo global»» (Montenegro, 2007: 3).

Desde hace tiempo, la zona de la Triple Frontera representa, no solo una amenaza terrorista para los tres países que la componen, Paraguay, Brasil y Argentina, sino también para el líder occidental, Estados Unidos. Es más, «el 22 de noviembre de 2001, la revista estadounidense *Time* da lugar a versiones (cuya fuente no identifica) según las cuales desde la zona de Triple Frontera se enviaban remesas de dinero a Bin Laden, más concretamente a su responsable financiero Mustafa Ahmed. Lo distintivo de esta noticia es que la misma fue considerada como probable ese mismo día por el canciller de Brasil, Celso Lafer, quien admitió por primera vez esa posibilidad» (Llen-

20. Unidad de Información Financiera (UIF), Resolución 69 del 18 de julio de 2019.

derrozas y Bartolomé, 2002: 11). A partir de ello, la misma revista sostuvo que la Oficina Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) habían comprobado que la Triple Frontera se había transformado en «el principal centro de operaciones de América Latina» de Al Qaeda (Llenderozas y Bartolomé, 2002:11). Es entonces cuando Estados Unidos comienza a prestar especial atención a la región y seguir con más detenimiento la política de seguridad en la Triple Frontera. En 2019 los cuatro países se unieron para conformar la Liga Antiterrorista del Sur. Esta surge como una reedición del antiguo Grupo 3+1, originado en 2002, que tenía como objetivo primordial la cooperación entre los cuatro países, alarmados por la constante amenaza que presentaba este punto ciego a la estabilidad latinoamericana. De esta forma, dichos Estados se alían para intercambiar información y tecnologías y, así, mejorar la eficiencia en la lucha contra las actividades ilegales que se dan en la Triple Frontera, especialmente en cuanto al terrorismo. Este grupo fue dejado a un costado durante los gobiernos de Néstor Kirchner (Argentina) y Lula Da Silva (Brasil) y, en 2019, con el resurgimiento de gobiernos regionales de derecha alineados al gobierno de Donald Trump, Mario Abdo (Paraguay), Jair Bolsonaro (Brasil) y Mauricio Macri (Argentina) deciden relanzar el Grupo 3+1 como la Liga Antiterrorista del Sur junto a Estados Unidos, representado por su Secretario de Estado, Mike Pompeo. Desde el cambio de color político de Argentina, en diciembre de 2019, no se sabe cómo continuará la agenda de política exterior respecto a este punto específico, si volverá a dejarse al margen la alianza o si se continuará reforzando la lucha contra el terrorismo en la Triple Frontera.

La Triple Frontera es un espacio geopolítico clave ya que es la puerta de acceso para los traficantes y terroristas a los tres países mencionados. Es el epicentro terrorista de la región pues consta de débiles sistemas de seguridad y de esta forma se comprende como una constante amenaza a la estabilidad de la zona. En un intento de acción conjunta para reforzar la seguridad de esta área problemática, los tres países involucrados forman esta alianza junto a Estados Unidos para paliar la situación cooperativamente y evitar la alta permeabilidad del paso fronterizo.

En 2018 se detuvo a Assad Ahmad Barakat, el hombre más buscado de Hezbolá en la Triple Frontera, considerado como una pieza clave de la organización terrorista en cuanto al financiamiento y lavado de dinero por diversos hechos ilícitos cometidos por el grupo en cuestión.²¹ Barakat tenía un pedido de captura internacional en Brasil, Paraguay y Argentina. Los agentes de seguridad paraguayos consideran que fue el financista del atentado terrorista de 1994 a la AMIA.

Sin embargo, si bien se ven acciones conjuntas para combatir al terrorismo de la Triple Frontera, hay ciertos obstáculos que imposibilitan una mayor eficiencia en la

21. *Infobae*, «Detuvieron a Assad Ahmad Barakat, el hombre más buscado de Hezbollah en la Triple Frontera», 21 de septiembre de 2018, disponible en <http://bit.ly/2KFd7In>.

cooperación de Brasil, Paraguay y Argentina. Entre las principales limitaciones se encuentra la gran diferencia existente entre las definiciones de terrorismo según estos tres Estados, como se analizó previamente. Por otro lado, tampoco hay un consenso respecto a la postura tomada frente a Hezbolá. En primer lugar, Brasil considera a este como un partido político-militar libanés sin conexión con el terrorismo. Paraguay, por su parte, cree que Hezbolá es un grupo aparte que no comparte ningún vínculo con la comunidad libanesa de Ciudad del Este. Como ya se dijo, la posición argentina es totalmente diferente, puesto que incluye a Hezbolá en el listado del RePET como grupo terrorista —siguiendo con el consenso planteado en el Consejo de Seguridad— y como el principal culpable del atentado contra la embajada israelí y la AMIA, grupo que, ante la mirada argentina, recibió apoyo logístico en la Triple Frontera. La dificultad en encontrar un consenso respecto a Hezbolá y al terrorismo obstaculiza cualquier tipo de acción conjunta ya que no hay acuerdo respecto a la problemática ni al causante de ella.

Agenda actual

A partir del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) se avanzó en la agenda de terrorismo y hubo un mayor acercamiento hacia Estados Unidos en torno a la temática. En 2016 se celebró el acuerdo de Prevención y Combate a Delitos Graves, firmado en 2016 por el Ministerio de Seguridad de Argentina y el Departamento de Justicia y Seguridad Nacional de la contraparte norteamericana. A partir de este, las fuerzas de seguridad federales argentinas pudieron incorporar datos biométricos para combatir el terrorismo internacional, el narcotráfico y el crimen organizado. Asimismo, se celebraron seminarios entre los países fronterizos, de los cuales Argentina fue coanfitrión del primer Seminario de Investigaciones Financieras Transnacionales del país. Por otro lado, se trabajó en reforzar la seguridad en los puertos de entrada de alto riesgo en la frontera norte y Estados Unidos donó *kits* de inspección de contrabando a los funcionarios de Aduanas de Argentina en los puertos de Posadas, Aguas Blancas y La Quiaca.²²

Con la llegada al poder del Presidente Alberto Fernández se puso en duda la continuidad de la línea adoptada por el expresidente Mauricio Macri. Luego de fuertes críticas al Registro de Personas y Entidades vinculadas a actos de Terrorismo y su Financiamiento (RePET) en sus inicios, por parte de Fernández cuando era oposición, se creía que podría ser uno de los cambios al asumir su gobierno. Sin embargo, este decidió mantener el Registro y a Hezbolá en su listado de grupos terroristas. Por añadidura, por medio de la Resolución 1/2020, la Unidad de Información Financiera

22. «Estados Unidos dona equipos de seguridad fronteriza a la Aduana de Argentina. Embajada de los Estados Unidos en Argentina», 28 de julio de 2017, disponible en <http://bit.ly/38zvjLm>.

prorrogó el congelamiento de activos de Hezbolá, sus líderes y entidades específicas del ala militar que la integran, que se había emitido en julio de 2019.

Conclusión

En el siglo XXI el terrorismo se convirtió en una amenaza transnacional y se constituyó en una de las principales preocupaciones de la seguridad internacional. En este escenario la cooperación internacional se convirtió en una de las principales herramientas para abordarlo de manera conjunta entre los Estados. Como se señaló, la lucha contra el terrorismo requiere políticas e instrumentos globales y regionales que solo pueden ser realmente operativos si cuentan con la cooperación efectiva de los Estados. Sin embargo, como se pudo apreciar a lo largo del análisis del presente trabajo, todavía no se ha llegado a un consenso sobre esta problemática. A pesar de la conciencia colectiva de una acción global conjunta y la puesta en marcha del proceso de reformas en torno a las regulaciones en materia de lucha antiterrorista aún no existe una definición de terrorismo consensuada universalmente. Al no existir una definición de terrorismo de aceptación universal, cada Estado redactó sus leyes en base a sus propios intereses y sus experiencias, lo cual no ha favorecido a la cooperación entre los Estados y al objetivo de lograr una acción global conjunta que pueda hacer frente a la amenaza terrorista en igualdad de condiciones. Un primer paso sería, entonces, poder avanzar hacia un concepto común en torno al terrorismo.

Argentina, al haber sido objeto de dos atentados terroristas con tan solo dos años de diferencia entre uno y otro, se vio constreñida a impulsar dicha agenda en el marco de una política exterior que es por principio de carácter multilateral. De esta forma, ha insertado el tema a nivel regional desde las organizaciones internacionales más importantes de la región, como lo son el Mercosur y la OEA, abarcando desde Sudamérica hasta el resto del hemisferio. Con las limitaciones señaladas anteriormente, generó instancias de coordinación políticas y operacionales que avanzaron conforme el terrorismo se fue configurando como una amenaza a nivel internacional.

La posición de Argentina ha sido desde siempre pionera en promover la cooperación internacional respecto al terrorismo por sus tempranos antecedentes. De esta forma, se puede percibir una constante en la política exterior argentina en lo que refiere a la búsqueda de consensos entre los distintos Estados por medio de los diversos organismos multilaterales. Sin embargo, Argentina nunca tuvo iniciativas unilaterales en cuanto a la lucha contra el terrorismo, sino que siempre apoyó medidas generadas en los grandes organismos internacionales, como la ONU o la OEA. Si bien fue pionera en tomar al terrorismo como parte de su agenda de política exterior, no se puede ver una correlación en los hechos y su accionar. Por añadidura, por más que se tenga voluntad para cooperar, es necesario construir consensos respecto a la problemática del terrorismo y los actores involucrados en esta. Sin un acuerdo respecto a la

misma, es decir, sin encontrar un asentamiento común en torno al terrorismo, será muy difícil diagramar políticas en común. Dichas políticas hoy en día se ciñen principalmente a mecanismos de cooperación policial e intercambio de información, pero no comparten el fondo de la definición. Es así como se puede tomar como ejemplo la lucha contra el terrorismo efectuada en la Triple Frontera por medio de Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos. El caso concreto nos presenta un ejemplo cercano que refleja la complejidad que supone abordar una problemática cuando existe una diversidad de intereses y de percepciones respecto al grado e intensidad de amenaza a la seguridad que puede representar para los diferentes Estados.

Es por ello que el presente trabajo concluye que, para avanzar en una estrategia eficiente para combatir al terrorismo, es necesario encontrar puntos en común en cuanto a qué se considera terrorismo y cuáles son los grupos que lo llevan a cabo. Es menester generar consensos, al menos en la región, para diagramar políticas específicas y coherentes que puedan acabar con el terrorismo como amenaza. En este sentido, las iniciativas logradas en el marco de los organismos regionales pueden servir de eje para lograr entendimientos comunes y avanzar desde el ámbito regional al universal.

Referencias

- ARAS, Francisco Ignacio, Iana Di Maggio Dadone, Emily Montenegro, Lucrecia Ovejero Solá, Joaquín Ureta Saenz Peña y Sofía Pellizzaro Arena (2018). «Análisis sobre el terrorismo en el derecho comparado». Documento Inédito. Facultad de Derecho, Universidad Católica Argentina. Disponible en <https://bit.ly/3rKMyC2>.
- LLENDERROZAS, Elsa (2008). «Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití». En Fredy Rivera Vélez (editor), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 483-497). Quito: Flacso y Ministerio de Cultura del Ecuador. Disponible en: <http://bit.ly/3n3HzJo>.
- LLENDERROZAS, Elsa y Mariano Bartolomé (2002). «La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el cono suramericano». Trabajo presentado en el Research and Education in Defense and Security Studies Seminar (REDES 2002) *Defense and Security Challenges in the 21th Century: Continuity or Change?* Brasilia: Centro Hemisférico de Estudios de Defensa. Disponible en <https://bit.ly/38Nedty>.
- MONTENEGRO, Silvia (2007). «La triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: globalización y construcción social del espacio». XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Guadalajara: Asociación Latinoamericana de Sociología. Disponible en <https://bit.ly/38QrSzX>.

- PEROTTI, Javier (2009). «La cooperación argentina en la lucha contra el terrorismo en el contexto internacional e interamericano», *UNISCI Discussion Papers*, 20: 50-58. Disponible en <http://bit.ly/3rwtqYs>.
- ROLANDELLI, Fernando (2018). «El terrorismo internacional y el derecho internacional». *Diario El Derecho* (Buenos Aires), 14.524. Disponible en <https://bit.ly/34Z3ivN>.
- . (2019). «La posición argentina frente al terrorismo transnacional en el ámbito regional». *Revista Debates Latinoamericanos*, 17 (35): 166-180. Disponible en <http://bit.ly/3nSskUT>.
- SAUL, Ben (2005). «Definition of «Terrorism» in the UN Security Council: 1985-2004». *Chinese Journal of International Law*, 4 (1): 141-166 Disponible en <https://bit.ly/3rBEoom>.

Reconocimiento

El presente trabajo se desarrolló en el marco del Proyecto IUS «El terrorismo internacional. Desafíos actuales del derecho penal local e internacional» (2019-2021) de la Pontificia Universidad Católica Argentina, dirigido por Sofía J. Danessa.

Sobre las autoras

MARÍA LAURA CIVALE es abogada y docente de Derecho Internacional Público de la Universidad de Buenos Aires. Cursó la Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Buenos Aires. Su correo electrónico es mlcivale@derecho.uba.ar.

SOFÍA MORMANDI es Licenciada en Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica Argentina. Estudiante de Licenciatura en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Docente Adscripta de Derecho Internacional Público, Pontificia Universidad Católica Argentina. Su correo electrónico es sofiamormandi@hotmail.com.  <https://orcid.org/0000-0003-0494-9187>.

ISABEL VANESA RETAMOZO ENRIQUE es abogada de la Universidad Nacional del Nordeste. Cursó la Maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires. Docente de Derecho Internacional Público, Pontificia Universidad Católica Argentina. Su correo electrónico es ucavanesaretamozo@gmail.com.  <https://orcid.org/0000-0001-9513-2580>.

REVISTA TRIBUNA INTERNACIONAL

La *Revista Tribuna Internacional* busca fomentar la reflexión, el debate, el análisis y la comunicación pluralista y con rigor científico en las áreas del derecho internacional público, derecho internacional privado, relaciones internacionales y derecho internacional de los derechos humanos. Los artículos y ensayos son seleccionados mediante revisión de pares externos a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Se reciben trabajos en castellano y en inglés.

EDITOR GENERAL

Luis Valentín Ferrada Walker

SITIO WEB

tribunainternacional.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

revistatribuna@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.io)