

Terrorismo internacional: Una aproximación teórica

Carlos E. Miranda

***D**urante las últimas décadas la práctica del terrorismo ha adquirido grandes proporciones en todo el mundo. No se trata en manera alguna de un método revolucionario, sino de una táctica que se sirve de la violencia indiscriminada para alcanzar los fines más diversos. Sin embargo, no existe unanimidad de criterios en lo que respecta a la interpretación del fenómeno. Ello es reflejo de las distintas posiciones políticas a nivel mundial.*

El presente artículo¹ hace algunas precisiones sobre los alcances del terrorismo en la política internacional contemporánea.



ALGUNOS AUTORES SE HAN REFERIDO A NUESTRA EPOCA llamándola "la era del terrorismo"¹⁸ o el "tiempo del terror"¹⁹. Con este tipo de expresiones se pretende destacar el auge de las manifestaciones terroristas en diversos lugares del mundo, ocurridas en el curso de las dos últimas décadas. Muchos estudios cuantitativos avalan empíricamente esta apreciación. Sin embargo, el empleo indiscriminado de fórmulas llamativas como las citadas, ha conducido a una percepción errónea acerca de la supuesta novedad del fenómeno, lo que a su vez ha dado lugar al planteamiento de discutibles hipótesis que en nada han contribuido al esclarecimiento conceptual de un problema de suyo confuso, y menos aun al diseño de políticas efectivas tendientes a combatirlo.

El objetivo de este artículo es formular algunas precisiones conceptuales con el fin de determinar la real importancia, magnitud y alcances del terrorismo en la política internacional contemporánea. No me referiré en esta ocasión a grupos o casos particulares, sobre los que existen numerosos estudios, aunque de calidad muy dispareja. Casi todos ellos tienen en común, sin embargo, una notoria falta de elaboración teórica. Este es un vacío grave y es preciso, por lo tanto, emprender el esfuerzo de estudiar, analizar y entender científicamente el fenómeno.

Parecería metodológicamente adecuado iniciar este estudio proponiendo una definición del terrorismo. Pero ya al intentar este primer paso tropezamos con serias dificultades. Sólo el investigador Alex Schmid ha recopilado 109 definiciones diferentes formuladas entre 1936 y 1981²⁰. Esta multitud de definiciones no es resultado de un debate meramente intelectual, ya que ellas provienen no solamente de estudiosos especializados, sino también

de gobiernos y organismos internacionales que han tratado de establecer el ámbito de acción legal que permita actuar contra quienes practican acciones terroristas. Por esta razón, la confusión existente sobre la materia tiene dimensiones teóricas y prácticas, lo cual es atribuible en parte a la naturaleza misma del fenómeno, pero también al uso político que se suele hacer de la terminología relacionada con el terrorismo, aprovechando las connotaciones peyorativas que ella sugiere. En efecto, el calificativo de "terrorista" se aplica habitualmente sólo a la violencia practicada por los enemigos o adversarios; en cambio, las acciones violentas de los amigos o aliados son catalogadas como "liberadoras", o como manifestaciones del "derecho de rebelión" contra tiranías opresivas, etc.

La ambigüedad terminológica es expresión de la ambigüedad moral frente al terrorismo, y tiene consecuencias serias. Por una parte, como veremos, esta situación ha impedido alcanzar acuerdos intergubernamentales para implementar medidas legales tendientes a combatir eficazmente el terrorismo internacional; y, por otra, ha favorecido a los terroristas en un aspecto importante de su estrategia. En efecto, el terrorista fomenta deliberadamente la confusión y se beneficia de ella: el éxito de un atentado, o las posibilidades de escapar, pueden depender de la confusión que ha logrado provocar.

Así, definir claramente el terrorismo no es sólo un problema académico, ya que de la definición adoptada dependerán las reacciones y decisiones políticas, legales y hasta diplomáticas que se tomen para enfrentar sus manifestaciones concretas¹. Pero ya sabemos que no existe una definición unívoca ni la posibilidad de llegar a establecerla en un futuro previsible. Esto no significa, sin embargo, que ignoremos absolutamente qué se entiende por terrorismo, cómo y para qué opera, es decir, cuáles son sus tácticas más comunes, sus motivaciones y sus probables objetivos. El estudio de casos ha proporcionado al respecto información de indudable interés e importancia. Pero esta metodología, por sí sola, no ha permitido la elaboración de una teoría sistemática acerca del terrorismo en general, y menos aún acerca del terrorismo internacional. Los incipientes esfuerzos en esta dirección son aún muy escasos², y prácticamente todos ellos han omitido por completo las fuentes doctrinarias del terrorismo contemporáneo que es posible encontrar en los escritos de varios intelectuales radicales provenientes de diversos lugares de Europa, quienes a partir de la segunda mitad del siglo pasado—esto es, cuando se inicia la práctica sistemática del terrorismo—comienzan a promover y justificar el empleo de dicha violencia.

1/ *Revista de Ciencia Política* Vol. X No. 2 / 1988. Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile.

1A/ Walter Laqueur, *The Age of Terrorism*. Boston y Toronto: Little, Brown, 1987.

2/ J. Bowyer Bell, *A Time of Terror*. New York: Basic Books, 1978.

3/ Alex Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide*. New Brunswick, N.J.: Transaction, 1984.

4/ Un interesante análisis de este asunto es el de Christopher H. Pyle, "Defining Terrorism", *Foreign Policy*, No. 64, fall 1986, pp. 63-78.

5/ Un ilustrativo recuento de tales esfuerzos y de la sistematización de ellos puede encontrarse en el artículo de Martha Crenshaw, "Theories of Terrorism: Instrumental and Organizational Approaches", *The Journal of Strategic Studies*, 10:4 December 1987.

Al examinar algunos de esos escritos, es posible descubrir el esbozo de ideas que gradualmente van configurando un cuadro de la mentalidad terrorista y de sus motivaciones y propósitos.

Uno de los teóricos más importantes fue Nikolai Morozov, quien en un panfleto publicado en Londres en 1880⁶, describía cómo los revolucionarios habían avanzado desde una posición defensiva a tomar la iniciativa del ataque, valiéndose del terrorismo. Los gobiernos, apoyándose en sus soldados, sus armas, sus prisiones, podían fácilmente derrotar al enemigo interno en cualquier ataque frontal; pero eran impotentes ante los ataques terroristas. A pesar de sus fuerzas insignificantes, los terroristas podían ser capaces de desestabilizar a un gobierno simplemente usando la imaginación. Puesto que ésta no tiene límites, resultaría para los gobernantes imposible proveer salvaguardias efectivas contra ataques inesperados. El ejecutante de un acto terrorista, en consecuencia, nada tenía que temer, salvo un descuido de su propia parte, ya que tras el atentado podría desaparecer sin dejar rastros. La victoria revolucionaria llegaría tarde o temprano en la medida en que el terrorismo se aplicara sistemáticamente de modo de lograr la desmoralización, el debilitamiento, y finalmente la desorganización total del gobierno. Morozov pensaba que esta forma de lucha era la más conveniente para lograr los fines de la revolución, así como la "única forma justa" de llevarla a cabo, pues los ataques debían castigar sólo a los realmente responsables del mal contra el que se combatía.

Actualmente varias de las ideas de Morozov conservan plena vigencia dentro de los movimientos terroristas: el factor sorpresa; el evitar ataques frontales contra las fuerzas regulares; la búsqueda de la desmoralización del gobierno; y la esperanza, siempre frustrada, de lograr la desarticulación del Estado. Sólo un aspecto de su teoría ha sido desestimado por los terroristas contemporáneos. Morozov propugnaba atentar únicamente contra los responsables de los males del sistema; es decir, él recomendaba lo que hoy llamamos "terrorismo selectivo", en contraposición al "terrorismo indiscriminado". El primero ha sido siempre la forma más característica del terrorismo, y si bien actualmente se le continúa aplicando, la mayor parte de los atentados en el presente, por razones que indicaremos más adelante, pertenecen a la segunda categoría.

Es conveniente destacar muy especialmente el papel de la imaginación en el terrorismo, no sólo por la importancia que Morozov le atribuye, sino porque examinando ese papel podremos comprender un rasgo central del fenómeno. Dicha facultad, unida a la carencia de normas o reglas que caracterizan la acción del terrorista, confiere al terrorismo buena parte de su poder práctico. La imposibilidad de prever sus ataques, esto es, cuándo, dónde y contra quién se efectuarán, posibilitan la impunidad en que suelen quedar sus atentados.

6/ Nikolai Morozov, "The Terrorism Struggle", en Walter Laqueur y Jonah Alexander, *The Terrorism Reader: A Historical Anthology*. New York: Penguin, 1987, pp. 72-78.

Teóricamente, considerar la importancia de la imaginación en la práctica del terrorismo, ayuda a comprender por qué este fenómeno aparece tan confuso desde el punto de vista analítico. En efecto, resulta casi imposible elaborar un patrón teórico de él, debido a que el uso de la mencionada facultad genera una variedad inagotable de maneras de ejercer el terror.

Otro hito importante en el desarrollo teórico del terrorismo lo encontramos en el concepto de "propaganda por los hechos" que ejerció un enorme atractivo entre los anarquistas de fines del siglo pasado. La consigna fue acuñada en 1876 por un médico francés, Paul Brousse, quien se basó en escritos anteriores del italiano Carlo Pisacane. Este había dicho que la propaganda de una idea no era más que una quimera, y que las ideas resultaban de los hechos. Según Brousse, la propaganda teórica divulgada a través de diarios, panfletos o reuniones masivas, era de limitada eficacia, ya que los trabajadores tras su larga jornada de labor tenían escasos deseos de leer literatura socialista. Los estudios de los grandes teóricos socialistas no eran conocidos más que por unos pocos; la manera de despertar la conciencia del pueblo, entonces, eran los hechos, y la propaganda que a través de ellos se desprendía como el arma más poderosa⁷.

El príncipe Kropotkin, expresó estas mismas ideas en forma aún más clara⁸. Según este ideólogo anarquista, un solo hecho crea más propaganda que miles de panfletos. Un hecho lleva a otro, y más y más gente se une a la lucha, y el gobierno termina perdiendo su unidad y la confianza en sí mismo. Cualquier concesión llega demasiado tarde, porque la revolución ya se ha iniciado.

Por cierto, esta visión exitista de los efectos esperados de la acción terrorista, no ha sido corroborada en la realidad en parte alguna. Ella tiene el interés, sin embargo, de mostrar un rasgo de la "lógica" con que opera la mentalidad terrorista. El violentista no espera que su acto por sí solo vaya a provocar el derrocamiento del gobierno contra el que combate, ni siquiera si ese acto consiste en el asesinato del jefe del gobierno, ya que él sabe que la organización del Estado es tal que el gobernante eliminado será inmediatamente reemplazado. Lo que el terrorista pretende es que su acto sea imitado por otros y se sume a otros actos para así terminar provocando la desorganización del aparato estatal.

La consigna "propaganda por los hechos" ilustra también otra característica típica de la mentalidad terrorista: su valoración extrema de la acción, y su consiguiente desprecio por todo lo que no es acción, incluyendo aquí no sólo la teoría revolucionaria sino también las prácticas de los políticos profesionales, aun las de aquéllos más ideológicamente afines, a quienes el terrorista suele no reconocerles autoridad moral alguna para dictaminar su curso de acción desde el momento que arriesgan tan poco al no involucrarse directamente en la acción.

Este breve examen de las ideas de dos teóricos del terrorismo del siglo XIX nos permite apreciar ciertas "constantes" en las motivaciones y el comportamiento de los terroristas. Tanto Morozov como Kropotkin se refieren a un método de lucha revolucionaria, pero sus tácticas han sido utilizadas de manera similar en conflictos de muy distinta naturaleza; por ejemplo, por grupos religiosos de diversos credos, o por movimientos nacionalistas en sus luchas por la descolonización, la autonomía o el separatismo.

En consecuencia, el terrorismo no es una ideología revolucionaria ni un instrumento de una determinada ideología, y ni siquiera se circunscribe en sus aplicaciones exclusivamente al ámbito político. El terrorismo es una táctica, un método de utilización de la violencia, empleado por individuos con diferentes convicciones en vista de fines que pueden ser también de muy diversa índole. Los rasgos comunes existentes en los movimientos que lo practican son más bien de carácter psicológico. Como ha observado Zeev Ivianski, "el terror es el arma de la debilidad y la desesperación"⁹. El terrorista no espera que de su acción se derive directamente el éxito de su causa, porque sabe que carece de la fuerza y el poder necesarios para ello; su esperanza es la que alimentaba el príncipe Kropotkin, esto es, que sus actos tengan un efecto propagandístico al constituirse en un ejemplo para que otros se sumen a su lucha.

En cuanto método, el terrorismo ha sido empleado incontables veces a lo largo de la historia, pero sólo se convierte en una práctica sistemática, como ya indicamos, en la segunda mitad del siglo pasado. Después de la Primera Guerra Mundial, sin embargo, deja casi totalmente de manifestarse, y sólo reaparece hacia fines de 1960, y lo hace entonces con tan inusitada fuerza que genera la errónea percepción de que es un fenómeno nuevo, sin precedente. Lo único nuevo de sus manifestaciones en nuestros días ha sido la expansión cuantitativa de sus ataques y el incremento cualitativo de su capacidad destructiva. Parece pertinente, entonces, preguntarse: ¿por qué ha ocurrido esto?, ¿qué es lo que ha cambiado en el escenario internacional que ha provocado esta segunda gran ola en la práctica sistemática del terrorismo tanto en el interior de muchos países como, especialmente, en el plano internacional?

Brian Jenkins, un experto en los estudios sobre la materia, sostiene que el terrorismo "ha llegado a constituir un nuevo elemento en las relaciones internacionales"¹⁰. Este adquiere una dimensión internacional cuando sus atentados violentos involucran a ciudadanos o al territorio de más de un país. Para apreciar la magnitud del fenómeno puede ser conveniente recoger algunas cifras. De acuerdo con datos recopilados por el gobierno de los Estados Unidos, entre 1979 y 1983 se registró un promedio anual de 500 incidentes de terrorismo internacional¹¹. En 1985, se alcanzó el nivel sin precedentes de 782 incidentes de este tipo, cifra que, al parecer, ha tendido

7/ Walter Laqueur, *Terrorism*: London: Weidenfeld and Nicolson, 1977, pp. 49-50, y *The Age of Terrorism*, Boston y Toronto: Little, Brown, 1987, p. 48.
8/ Pyotr Kropotkin, "The Spirit of Revolt", en W. Laqueur y J. Alexander, *The Terrorism Reader*, pp. 90-96.

9/ Zeev Ivianski, "El problema moral. Algunos aspectos del terror individual", en David C. Rapoport, *La Moral del Terrorismo*. Barcelona: Ariel, 1985, p. 30.

10/ Brian Jenkins, *International Terrorism. A New Mode of Conflict*. Los Angeles: Crescent, 1975, p. 1.
11/ Robert Oakley, "International Terrorism". *Foreign Affairs*, 65:3, 1987, p. 613.

a estabilizarse y aun a decrecer ligeramente, ya que en 1986 se contabilizaron 774 atentados. También el número de muertos descendió de 825 en 1985 a 576 en 1986¹². Pero, como crudamente ha comentado Walter Laqueur, "el impacto del terrorismo no se mide sólo por el número de sus víctimas"¹³. Más importante para sus objetivos, es el efecto psicológico que provoca, el cual depende más de la audacia o espectacularidad del golpe que de la cantidad de bajas. Examinemos este punto a la luz de la teoría de Kropotkin.

Hemos señalado que la característica más general del terrorismo es el empleo de la violencia o la amenaza de emplearla. Pero el uso de la violencia no es entendido como un fin en sí mismo, sino como un medio, un método para el logro de finalidades habitualmente remotas y en muchos casos poco claras aun para los propios terroristas. Sin embargo, la violencia aparece para ellos como una herramienta necesaria porque el objetivo inmediato de todo acto terrorista es provocar un gran impacto en el mayor número posible de personas, y ciertamente la violencia siempre causa conmoción.

Aludiendo a este objetivo, Brian Jenkins define muy gráficamente el terrorismo como la violencia "cuyo fin es que la gente mire"; es "violencia por efecto"¹⁴, y el efecto buscado es provocar temor, alarma, atrayendo de este modo la atención pública. Ahora bien, en una época como la actual, en la que las tecnologías de la comunicación han alcanzado tan alto desarrollo que han convertido al mundo entero en una "aldea global", para emplear la conocida imagen de Marshall McLuhan, el impacto de una acción terrorista y los efectos propagandísticos de ella pueden llegar a alcanzar dimensiones planetarias, dada la interconexión informativa actualmente existente. Estos progresos tecnológicos que permiten la difusión masiva, rápida y a veces instantánea de noticias, y que posibilitan que todo el mundo pueda conocer simultáneamente un acontecimiento, han constituido, a nuestro entender, un poderoso incentivo para la práctica sistemática del terrorismo internacional. Sin duda, no es casual el hecho de que ésta se haya iniciado a fines de la década de 1960, coincidiendo aproximadamente con la fecha en que el acceso a la televisión se hace masivo en todo el mundo.

Así, los modernos medios de comunicación representan una vitrina ideal para los terroristas. Ellos requieren imperiosamente la mayor publicidad para sus actos porque habitualmente no constituyen más que grupos muy pequeños y objetivamente débiles que, no obstante, poseen una cierta capacidad de ejercer violencia cuyos efectos pueden magnificar si logran obtener una adecuada cobertura periodística para sus acciones. Como escribe Walter Laqueur: "El éxito de una operación terrorista depende casi por completo de la cantidad de publicidad que recibe" (...) "En último término, no es la magnitud de la operación terrorista lo que cuenta, sino la publicidad"¹⁵.

12/ Para éstas y otras cifras, véase "Tendencias del Terrorismo mundial en 1986". *Temas de Política Internacional*. Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de los Estados Unidos, Santiago, Enero de 1988.

13/ Walter Laqueur, "Reflections on Terrorism". *Foreign Affairs*, 65:1, 1986, p. 87.

14/ Jenkins, *op. cit.*, p. 1.

15/ Walter Laqueur, *Terrorism*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1977, p. 109.

Otro autor que destaca la vinculación existente entre el nuevo auge del terrorismo y la modernización de los medios es Bowyer Bell, quien ha señalado que lo realmente nuevo del terrorismo contemporáneo es el impacto masivo de la acción terrorista, debido a su divulgación instantánea a través de los medios de comunicación. Bell llega a hablar de los "terroristas de la televisión"¹⁶, aludiendo a la deliberada exhibición de horror en busca de publicidad. O, dicho de otra manera, al terrorista de hoy no le interesa solamente capturar un avión o una figura pública, sino también capturar simultáneamente a los medios, y el problema es que casi siempre logra su objetivo. Un secuestro, un asesinato, una explosión destructiva, un robo con violencia, constituyen noticias, y los medios están siempre ávidos de noticias, con lo que se produce lo que Bell llama una "relación simbiótica" entre el terrorismo y los medios, de tal manera que la televisión, por ejemplo, "ya no sólo responde a un evento terrorista, sino que ha llegado a ser parte integral de ese evento"¹⁷.

Para captar la atención periodística y de este modo lograr la divulgación masiva de propaganda para su causa, los terroristas han aprendido a montar sus operaciones de manera que éstas aparezcan como acontecimientos noticiosos a los cuales los medios deban necesariamente responder. Esta estrategia ha sido aplicada a dos formas características del terrorismo contemporáneo: el terrorismo indiscriminado y el terrorismo internacional. El terrorismo indiscriminado es aquél en que los blancos de la violencia carecen de todo rasgo de representación simbólica del orden que se pretende destruir. Con anterioridad a sus manifestaciones en el presente, el terror se había aplicado selectivamente, es decir, contra los representantes del sistema. Morozov, según anotamos, recomendaba limitar los ataques a este tipo de objetivos. Sin embargo, son otros aspectos de la teoría del mismo Morozov los que pueden servir de fundamento para explicar la ampliación de objetos del terror. El factor sorpresa, enfatizado por Morozov, pasa a desempeñar un rol preponderante cuando cualquier individuo, en cualquier momento o lugar, puede convertirse en blanco y caer víctima de un atentado. Tal atentado constituirá por sí mismo una noticia, aunque sólo sea por lo inusitado o absurdo del hecho, y con ello el terrorista habrá logrado su objetivo primario de atraer la atención de los medios y del público.

La misma estrategia se aplica al terrorismo internacional y es posible una de las razones de su auge. Un atentado realizado en territorio extranjero, especialmente en una ciudad importante, constituye siempre una noticia destacada y recibe una cobertura más amplia que un atentado local. Además, su propagación es imposible de controlar, ya que las medidas de restricción informativa de las actividades terroristas que algunos gobiernos han implementado con diversos grados de éxito, son inaplicables en el plano internacional.

Se podría objetar a nuestra interpretación que ella no toma en consideración el hecho que las noticias sobre el terrorismo habitualmente van acom-

16/ J. Bowyer Bell, *A Time of Terror*, New York: Basic Books, 1978, p. 4.

17/ Bell, *op. cit.*, p. 110.

pañadas de juicios condenatorios y que, en tal sentido, el efecto propagandístico sería negativo. Sin embargo, la evidencia disponible indica que al terrorista parece no preocuparle en absoluto la "mala prensa"; es decir, no le afectan los aspectos cualitativos de repudio o reprobación moral, sino que su interés se concentra en la cantidad e intensidad de la cobertura noticiosa, esto es, en los titulares de primera página, o los minutos en la televisión. Esta actitud, que se desprende del rechazo y desprecio de las normas del sistema por parte del terrorista, tiene implicaciones prácticas bastante serias. En efecto, si no es posible disuadir al terrorista mediante juicios negativos acerca de sus procedimientos porque sólo le interesa la cantidad de información que recibe, entonces parecería que la estrategia adecuada sería limitar la difusión de noticias sobre sus actos. Sin embargo, medidas de este tipo, suponiendo que pudieran ser aplicables, podrían resultar contraproducentes, ya que probablemente incitarían a los terroristas a emprender nuevas "escaladas de horror" con el fin de lograr la anhelada cobertura noticiosa.

En suma, los medios de comunicación han desempeñado un rol clave en relación con el terrorismo contemporáneo, y es improbable que esta circunstancia pueda ser alterada o contrarrestada en el futuro previsible, porque aún no se ha encontrado la manera de enfrentar este tipo de violencia. Quizás el ámbito en el cual resulta más evidente la impotencia ante el terrorismo es el del Derecho Internacional.

En efecto, si bien todas las naciones lo condenan y hasta han logrado establecer algunos acuerdos y convenciones que proscriben legalmente ciertos actos de terrorismo internacional, tales como ataques a aeropuertos o a aviones civiles o atentados contra diplomáticos, esas disposiciones distan de cubrir el espectro total de prácticas del terror, debido a que muchas de ellas suscitan diferencias de apreciación difícilmente conciliables. En este campo, la carencia de una definición universalmente aceptada de lo que es el terrorismo se manifiesta en toda su gravedad. El problema parece insoluble, ya que, como ha comentado Jenkins, cada nación desea proscribir —y por tanto incluir dentro de la definición de terrorismo— actos cometidos por sus adversarios que no siempre son actos terroristas en sentido estricto. Así, por ejemplo, desearían tener este instrumento legal para combatir, con respaldo internacional, acciones de enemigos extranjeros y de disidentes internos o exiliados. Por otra parte, varias naciones explícitamente se niegan a incluir en sus definiciones del terrorismo otras formas de lucha armada, tales como "guerras de liberación nacional" o guerra de guerrillas, que suelen emplear métodos terroristas, en razón de que estos medios pueden ser utilizados por grupos ideológicamente afines.

En suma, ha sido hasta ahora imposible acceder a una definición de terrorismo internacional, lo que ha impedido en la práctica legislar efectivamente sobre la materia. La diversidad de definiciones propuestas refleja puntos de vista políticos incompatibles, por lo que difícilmente se podrá superar esta situación.

Como una muestra de los extremos a los que se ha llegado en el debate internacional, puede ser ilustrativo recoger la definición de terrorismo propuesta en 1973 ante un Comité Ad Hoc sobre Terrorismo Internacional por

un grupo de naciones no alineadas (Algeria, Congo, Guinea, India, Mauritania, Nigeria, Yemen del Sur, Siria, Tanzania, Yemen, Yugoslavia, Zaire y Zambia).

Estos países proponían incluir dentro de la definición de terrorismo internacional "los actos de violencia y otros actos represivos ejecutados por regímenes coloniales, racistas y extranjeros contra los pueblos que luchan por su liberación" (...) "La tolerancia o asistencia por parte de un Estado a la organización de remanentes de grupos fascistas, o mercenarios, cuya actividad terrorista es dirigida contra otros Estados soberanos; los actos de violencia cometidos por individuos o grupos de individuos que ponen en peligro o destruyen vidas humanas inocentes o amenazan libertades fundamentales" (...) "Los actos de violencia cometidos por individuos o grupos de individuos para obtener ganancia privada, y cuyos efectos no se limitan a un solo Estado".

Esta definición, agregaban, "no afecta el derecho inalienable de autodeterminación e independencia de todos los pueblos sometidos a regímenes coloniales y racistas y otras formas de dominación extranjera"¹⁸.

Por cierto, la discrepancia acerca de definiciones operativas del terrorismo dificulta el análisis y la evaluación del terrorismo, lo que tiene serias implicaciones prácticas. En efecto, los gobiernos que deben soportar la acción de grupos terroristas enfrentan un dilema: por una parte, no pueden exagerar la importancia de la amenaza terrorista porque ello significa contribuir a hacerles el juego de alarmar a la población con lo cual su propio prestigio disminuye; pero, por otra parte, tampoco pueden disminuir artificialmente la magnitud del problema, porque en ese caso parecerá difícil justificar las medidas represivas contra los terroristas, las que si parecen desproporcionadas, podrían eventualmente provocar una pérdida de legitimidad del gobierno ante la opinión pública, objetivo también buscado por quienes practican el terrorismo"¹⁹.

Una manifestación particularmente dramática de este dilema es la que se plantea en situaciones de secuestros o toma de rehenes. Las autoridades gubernamentales deben afrontar la disyuntiva de mantener una postura fuerte basada en sus proclamados principios antiterroristas, o bien actuar de acuerdo a principios humanitarios para salvar a las víctimas. Adicionalmente, es preciso considerar que ante esta clase de acontecimientos, la presión de los medios y de la opinión pública suele ser contradictoria, ya que por una parte abogan por actitudes de firmeza y de no hacer concesiones a los terroristas; pero, por otra, acogen solidariamente las súplicas de las víctimas y sus familias.

Así, pues, nadie parece saber muy bien cómo reaccionar ante el terrorismo, lo que es una consecuencia de la confusión conceptual con la que, deliberadamente o no, se trata el fenómeno. No obstante, es posible extraer algunas conclusiones de nuestro análisis.

18 / Citado por Brian Jenkins, *op. cit.*, p. 11.

19 / Grant Wardlaw, "Terror as an Instrument of Foreign Policy", *The Journal of Strategic Studies*, 10:4, December 1987, p. 243.

En primer lugar, el recurso a la teoría es indispensable para disipar la extendida confusión que existe respecto del terrorismo. En este trabajo, hemos utilizado apenas unas muestras de las ideas de dos teóricos de la violencia, y ellas nos han servido para entender aspectos significativos de los procedimientos y propósitos terroristas. Esto sugiere la conveniencia de continuar examinando este tipo de literatura, que es bastante extensa, y en la que sin duda encontraremos otros antecedentes que pueden constituir fuentes de nuevos conocimientos sobre el tema.

En segundo lugar, dadas las características que hemos planteado respecto del terrorismo, es posible asegurar que éste, en el futuro previsible, no desaparecerá ni podrá ser eliminado del escenario internacional, y por lo tanto continuará siendo un elemento que habrá que tomar debidamente en cuenta en las relaciones internacionales. Pero tomarlo debidamente en cuenta no implica magnificar su importancia. La experiencia acumulada muestra que el uso del terror ha tenido hasta ahora una limitada capacidad destructiva real. La conmoción psicológica que provoca es desproporcionadamente grande en relación al daño efectivamente causado, y si bien es cierto que el terrorismo ha ocupado un lugar dominante en el escenario internacional en estos últimos veinte años, lo ha hecho, como observa Laqueur, “no tanto por sus actos cuanto por la enorme atención que ha recibido”²⁰.

De lo anterior se sigue que es exagerado sostener que el terrorismo —aun el que cuenta con el apoyo de algunos Estados— constituya una de las mayores amenazas a la estabilidad del sistema internacional vigente. El terrorismo ha fracasado sistemáticamente en sus propósitos desestabilizadores incluso cuando opera al interior de sociedades nacionales, en las cuales habitualmente se logra un efecto contrario al que los terroristas esperan con sus ataques: en vez de destruir la organización del Estado, éste termina fortaleciéndose ante la amenaza del desorden y la violencia. Por esta misma razón, difícilmente cabe esperar que el terrorismo logre alcanzar un impacto significativo en el orden internacional. Determinados grupos conseguirán la publicidad buscada, causarán algunas muertes y destruirán algunos blancos. Pero sus objetivos mayores quedarán una y otra vez frustrados, porque como estrategia revolucionaria ha sido siempre un fracaso.

²⁰ / Laqueur, *The Age of Terrorism*, p. 298.