

## MÉXICO Y EL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE EL TERRORISMO

Patricia OLAMENDI TORRES\*

SUMARIO: I. *Diferendos sobre la definición.* II. *La semántica múltiple del terrorismo.* III. *Nuevas dimensiones del terrorismo.* IV. *Terrorismo y derechos humanos.* V. *La posición de México contra el terrorismo.* VI. *Las acciones de México contra del terrorismo.* VII. *Algunas consideraciones sobre el combate futuro al terrorismo.*

### I. DIFERENDOS SOBRE LA DEFINICIÓN

El terrorismo es un concepto que, si bien puede ser claro cuando se le considera a la luz de las prácticas en que se concreta, ha sido de difícil definición en el terreno de las relaciones internacionales. En efecto, a pesar de que prácticamente todos los actos de terrorismo son fácilmente identificables como actos delictivos o de violencia injustificable, según los criterios de las legalidades internacional y nacionales, la construcción de una definición única, transparente y precisa del terrorismo en el terreno del multilateralismo es una tarea todavía inconclusa.

No obstante, la legislación internacional sobre este tema sustancia el concepto de terrorismo en una serie de actos definidos con claridad en las convenciones existentes, aunque no exista la

\* Fue diputada federal en la LIV Legislatura y coordinadora jurídica de la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación. Es subsecretaria para temas globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

mencionada definición general de terrorismo. En este sentido, la ausencia de esta definición no debería considerarse un defecto absoluto o una situación capaz de empantanar el amplio abanico de acuerdos multilaterales que existe, más los que están en construcción, para combatir las prácticas terroristas.

Si bien podría considerarse deseable la postulación de una definición común de terrorismo internacional en el sistema de las Naciones Unidas, no debe dejar de señalarse algunos inconvenientes que pueden derivar de una definición forzada por los apremios políticos y estratégicos del momento. El primero de ellos sería, sin duda, que el comprensible afán de exhaustividad de la definición diera lugar a una norma internacional tan intencionalmente abarcadora que abriera espacio para sobredimensionar actos de violencia que difícilmente serían vistos como terroristas desde el sentido común o el análisis político y jurídico convencionales. Podría suceder, en efecto, que con la intención de alcanzar una definición denotativa de todas las posibles conductas terroristas, se creara una norma, como la existente en el Código Penal Federal de México, que abriera la posibilidad de interpretar como terrorismo a prácticas vandálicas o afectaciones del orden público.<sup>1</sup>

Entre los obstáculos adicionales para la construcción de la mencionada definición, podemos registrar también la dificultad para diferenciar con claridad las prácticas terroristas de las luchas de liberación de los pueblos frente a colonialismos injustificables, o la inexistencia de una pauta convencional (con supuestos políticos y jurídicos comunes) aceptable para la comunidad internacional.

1 El Código Penal Federal, en su artículo 139, define como terrorista “al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzca alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación”.

Pero estas dificultades para acceder a una definición común del terrorismo no son privativas de los foros multilaterales. Algo similar sucede en el debate conceptual y en los análisis sociales que tratan de explicar este tipo específico de violencia. No es gratuito que, existiendo acerca de los fenómenos terroristas distintas interpretaciones políticas y diferentes formas de valorarlo, se presente en el nivel de los enfoques explicativos una franja de desacuerdo acerca de lo que es y lo que no es terrorismo. Podemos decir que, respecto del terrorismo, sucede entre los países que se ocupan de la construcción de instrumentos eficaces y justos en la lucha contra este fenómeno, algo similar a lo que sucede en el debate conceptual y en el análisis teórico, a saber, que las prevenciones ante el riesgo de aceptar conceptos que introduzcan o validen criterios conservadores respecto del cambio social y de los posibles desafíos populares a relaciones de dominio en contextos específicos, han dificultado la adopción plena de un lenguaje común, aunque se comparta una masa crítica de argumentos y valores opuestos al terrorismo.

Considerando este contexto, el presente artículo tiene un doble propósito: por una parte, desarrollar una reflexión acerca del terrorismo que permita la necesaria acotación del terreno de discusión en el que se pueda avanzar en la conceptualización de este fenómeno para efectos de fundamentar la construcción de instrumentos multilaterales. Por otra, la exposición, en trazos generales y asertivos, de la postura mexicana sobre el terrorismo en el horizonte de nuestras relaciones internacionales. Como corolario, se avanzan algunas reflexiones personales sobre las tareas futuras a desarrollar en la lucha contra el terrorismo.

Partimos del entendido de que los distintos instrumentos internacionales en la materia subsumen ya muchos de los contenidos capaces de alimentar esa normatividad común deseada contra las prácticas terroristas, y de que la inexistencia de una definición común revela, fundamentalmente, la ausencia de un

acuerdo político multilateral que perfeccione la lucha común de la comunidad internacional.<sup>2</sup>

Lo que queda claro, en todo caso, es que esta definición para el espacio público internacional no es meramente una tarea analítica o académica, sino fundamentalmente una empresa política y diplomática. No obstante, es necesario entender que es posible que los consensos necesarios para alcanzar una definición común pueden no llegar a darse y, aún así, mantenerse la construcción de instrumentos normativos y la creciente cooperación internacional contra el terrorismo.

Ello hace entendible que si bien la construcción de una definición común es un propósito que sólo podría alcanzarse como resultado del diálogo multilateral, también resulta cierto que la acotación del campo problemático del terrorismo es una contribución muy importante para esta tarea. En este sentido, aquí mantendremos que las posibilidades de que la comunidad internacional coincida en una visión consensuada del terrorismo tienen que ver, no tanto con el consenso preciso acerca de una definición del fenómeno, sino con el acuerdo acerca de la inaceptabilidad del uso de determinados recursos de violencia con fines políticos y con la creciente aplicación por parte de los Estados de los diversos instrumentos vinculantes ya existentes.

Junto con este argumento a favor de la construcción de una normatividad multilateral contra el terrorismo, este artículo también considera una reivindicación del sistema internacional de los derechos humanos como criterio fundamental tanto para reforzar la legalidad internacional contra el terrorismo como para orientar las acciones de los Estados en las estrategias concretas para su prevención y persecución.

2 Pueden verse, como ejemplo de esta ausencia de una definición unificada de “terrorismo”, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de las Naciones Unidas (9 de diciembre de 1999), en el que, en el capítulo de definiciones, inicia el texto con la definición de “bienes” y no, como pudiera esperarse, de “terrorismo”, que es la actividad sustantiva a cuyo servicio de ponen esos bienes y las acciones que los movilizan.

En este sentido, vale la pena señalar desde un inicio que, si bien existe en el espacio de las relaciones internacionales esa franja de desacuerdo a la que nos hemos referido arriba, la amplitud de tal franja no es tan grande como para creer que no existe ya una serie de referentes normativos y de conceptos políticos comunes. Se trata de elementos que, de hecho, han permitido plasmar, al menos a nivel regional, bajo la figura de la Convención de la Organización de Estados Americanos, un acuerdo sustantivo en la lucha contra el terrorismo.<sup>3</sup> Tales referentes también están cumpliendo la tarea de articular los trabajos del grupo de países que promueve una Convención de las Naciones Unidas contra el terrorismo.<sup>4</sup> Además, existe la antes referida serie de doce instrumentos de las Naciones Unidas que condenan, prohíben y persiguen prácticas específicas de terrorismo que, sumadas y vistas en conjunto, agotan prácticamente las variaciones

3 OEA, Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada el 3 de junio de 2002. Se trata de un proyecto integral, que busca recoger en su articulado conceptos acordados en otros instrumentos internacionales, poniendo especial énfasis en los mecanismos de cooperación internacional. México coordinó la negociación, convencido de que el oportuno intercambio de información y la asistencia jurídica mutua son el camino más conveniente para combatir el terrorismo internacional. Asimismo, la Convención es respetuosa con los derechos humanos y consistente con los compromisos adquiridos en el ámbito de las Naciones Unidas. En este sentido, la Convención busca recoger algunas decisiones obligatorias del Consejo de Seguridad, en particular aquellas que se refieren al financiamiento de las actividades terroristas (Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de la ONU). Vale la pena señalar que esta Convención no define el terrorismo sino a través del reconocimiento como actos terroristas de las acciones perseguidas en las doce convenciones de las Naciones Unidas relativas al tema.

4 Nos referimos al mandato de la Asamblea General de la ONU que, en su Resolución 55/158, de 12 de diciembre de 2000, decidió, entre otras cosas, que el Comité Especial establecido en virtud de la Resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996, se reuniera del 12 al 23 de febrero de 2001 para seguir elaborando un proyecto de convención general sobre el terrorismo internacional. Los trabajos hacia esta convención continúan y, huelga decir, se han hecho más relevantes y necesarios tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

de este fenómeno tanto en las esferas nacionales como en la internacional.<sup>5</sup>

## II. LA SEMÁNTICA MÚLTIPLE DEL TERRORISMO

El terrorismo es una práctica antigua en el ámbito de los conflictos políticos nacionales y también en el espacio internacional. Literalmente, se refiere a los actos de violencia cuyo objetivo, más allá de los resultados concretos padecidos entre aquellos a quienes se considera enemigos, es la generalización del temor y la apertura de un clima de incertidumbre en el cuerpo social: la diseminación de terror, en definitiva. El *Diccionario de la Lengua Española* lo define, sucintamente, como “Dominación por el terror” o “sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror”. Aunque breves, estas definiciones no técnicas dan cuenta de la especificidad política y violenta de este fenómeno, es decir, de su inscripción en las relaciones de dominio y de agresión.

Frente a las guerras convencionales que, a pesar de su condición indeseable y perniciosa, son susceptibles de regulación mediante el derecho humanitario, y que admiten la posibilidad de ser limitadas en cuanto al tipo de población al que afectan y respecto de los medios destructivos que pueden usar, los actos de terrorismo se caracterizan, en primera instancia, por su carácter indiscriminado tanto en lo que toca a la población-objetivo como a los medios de agresión utilizados y, luego, por la tendencia a generar efectos simbólicos ampliamente extendidos de incertidumbre que puedan facilitar los propósitos de quienes los promueven y ejecutan. El terrorismo “es una violencia extrema y, con frecuencia, indiscriminada, dirigida a gente inocente...”,<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Los títulos y contenidos precisos de esos instrumentos pueden verse en [www.un.org/spanish/terrorism/tratados.html](http://www.un.org/spanish/terrorism/tratados.html). También en [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx). Véase también la nota 18 de este trabajo.

<sup>6</sup> Wilkinson, Paul, “Terrorismo”, en Vernon Bogdanor (comp.), *Enciclo-*

que comporta características específicas y que debe ser distinguido de otras formas de violencia ejercidas en las relaciones políticas en general y en la guerra en particular.

En ese sentido, siendo los actos de terrorismo una suerte de variación extrema de la hostilidad humana, se distinguen de las formas convencionales de la guerra debido a la imposibilidad de someterlos a algún tipo de control normativo que evite sus efectos más perniciosos. Y esta distinción entre guerra convencional y violencia terrorista es irreductible, toda vez que la esencia misma de los actos de terror político reside en el carácter imprevisible de sus consecuencias y en la ausencia de normas o criterios de distinción humanitaria. En la medida en que los actos de terror político aparecen en el marco de conflictos entre partes relativamente asimétricas, la difusión del temor y la incertidumbre se convierten en una vía para alcanzar objetivos que las estrategias convencionales de guerra no podrían haber logrado.

Así que un primer paso para comprender el fenómeno del terrorismo ha de consistir en mantener la claridad de la distinción entre terrorismo y guerra convencional. Si bien respecto de la guerra no puede declararse resuelto el tema de la justicia que puede caracterizarla, y si bien sólo podría argumentarse acerca de su relativa legitimidad,<sup>7</sup> en el caso del terrorismo, su propia naturaleza impide la construcción de justificaciones normativas en las que tengan cabida las nociones mismas de justicia y legitimidad, al menos en el sentido en que son definidas en el debate político democrático.<sup>8</sup> Para el caso de las relaciones in-

pedia de las instituciones políticas (versión española de *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*“), Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 737.

7 Cfr. Walzer, Michel, *Just and Unjust Wars*, USA, Basic Books, 1977. También puede verse Santiago, Teresa, *Justificar la guerra*, México, UAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 153-162.

8 Para consultar definiciones ya clásicas de los conceptos modernos de justicia y legitimidad, véase, respectivamente, Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 20, y Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 170 y ss.

ternacionales, estos criterios de justicia y legitimidad estarían dados por documentos como la Carta de las Naciones Unidas o la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyos contenidos constituyen grandes parámetros para la convivencia internacional.

El concepto de “terror”, que define el contenido del terrorismo en cuanto se refiere al ámbito de las luchas por el poder, no tiene su origen histórico en acciones opositoras o desestabilizadoras de un régimen político instalado, sino precisamente como estrategia para la preservación de éste. Así el *terror* es, en su origen:

un tipo particular de régimen, o mejor dicho, el instrumento de emergencia al que recurre un gobierno para mantenerse en el poder; el ejemplo más conocido de este uso del terror es naturalmente el del periodo de la dictadura del Comité de Salud Pública guiado por Robespierre y Saint-Just durante la Revolución Francesa (1793-1794).<sup>9</sup>

Este concepto de terror se refiere a una estrategia gubernamental orientada al exterminio de aquellos a los que juzga como enemigos. En este primer sentido, definido por su origen histórico, el terrorismo aparece con dos características: *a*) como estrategia del Estado frente a sus enemigos, y *b*) como conflicto circunscrito al ámbito interno de una nación, es decir, como una estrategia de lucha contra la oposición interna. Este concepto es el antecedente remoto de la noción de “terrorismo de Estado”, es decir, de las estrategias de los gobiernos autoritarios o dictatoriales que enfrentan a sus oposiciones políticas sin respetar las protecciones y garantías constitucionales y anteponiendo el valor de la estabilidad, del orden o el de su propia permanencia en el poder a cualquier otra consideración.

9 Molinari, Ernesto, “Terrorismo”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (eds.), *Diccionario de política*, vol. 2, México, Siglo XXI, 1986, p. 1615.



Sin embargo, el concepto de *terrorismo político*, más allá de la coyuntura política que haya dado origen a su nombre, se refiere a la posición contraria a la de defender el *statu quo* político, es decir, se refiere a la estrategia política para luchar contra un poder dado. Esta estrategia, no obstante su posicionamiento contrario al orden establecido, refleja del concepto originario de terror la falta de preocupación por las garantías y protecciones de las personas y la indiscriminación e indiferencia moral respecto de los medios a los que recurre. En este sentido, el terrorismo es una variación estratégica de las luchas opositoras “el cual... se califica precisamente como el instrumento al que recurren determinados grupos para derrocar un gobierno acusado de sostenerse por medio del terror”.<sup>10</sup> Esta versión del terrorismo fue acuñada como parte del repertorio estratégico de algunos movimientos comunistas de principios del siglo XX, que trataban de decidir acerca de las rutas más rápidas y efectivas para concretar sus aspiraciones de instaurar una *dictadura del proletariado* en los países en los que actuaban, aunque tiene sus antecedentes en los atentados anarquistas del siglo XIX. Debe decirse, no obstante, que dentro de la propia estrategia comunista, la consideración negativa acerca de la indiscriminación tanto de los objetivos de la violencia como de los medios utilizados, generó un rechazo relativamente generalizado de esta vertiente estratégica.

### III. NUEVAS DIMENSIONES DEL TERRORISMO

Aunque su impronta histórica está dada por las luchas revolucionarias contra el capitalismo, muy pronto el terrorismo político se convirtió en recurso de movimientos de tipo nacionalista y/o secesionista, hasta abarcar en nuestra época incluso a movimientos promovidos por razones religiosas, políticas, morales o medioambientales. En este sentido, puede decirse que los re-

10 *Ibidem*, p. 1616.

cursos terroristas se han autonomizado respecto de la estrategia revolucionaria del comunismo en que se fraguaron y se han convertido en una opción de violencia al servicio de prácticamente cualquier causa.

Este proceso de adaptación de las prácticas terroristas a prácticamente cualquier causa social, incluso aquellas cuya nobleza de fines puede parecer evidente a grandes sectores de la opinión pública, nos permite establecer una distinción que es fundamental cuando se trata de terrorismo: en la lucha contra el terrorismo no son los contenidos de las causas los que han de ser objeto de persecución y de medidas legales, sino los medios utilizados para promoverlas. Esta distinción es crucial porque con mucha frecuencia, la adjudicación a las acciones terroristas de valores positivos contenidos en determinadas causas (la búsqueda de la igualdad social, la independencia de una región, la lucha por el medio ambiente, la reivindicación de un credo religioso, etcétera) genera la tendencia a encontrar justificaciones al uso de la violencia. Por ello, un criterio fuerte para evitar la justificación subrepticia o elíptica de los actos de terrorismo consiste en evitar la extrapolación entre los propósitos de una lucha política y los medios para concretarla, pues la confusión que tal extrapolación genera acaba siendo una forma de validar acciones de suyo inaceptables a la luz de principios normativos en las relaciones entre naciones. Es por ello que, en el caso de instrumentos como la mencionada Convención contra el Terrorismo de la OEA, se hace siempre referencia a los actos terroristas y no a las razones que supuestamente los motivan.

Una derivación de este *quid pro quo* entre propósitos políticos y medios para concretarlos aparece en algunas explicaciones del terrorismo internacional, que han proliferado sobre todo tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, y que contemplan las acciones terroristas como parte de una respuesta mecánica a la nueva hegemonía norteamericana tras la desaparición del mundo bipolar existente hasta finales de los años ochenta. Se trata de explicaciones que, bajo el argumento de que el te-

rorismo es la respuesta a un modelo de dominación tan ilegítimo e inhumano como el terrorismo mismo, establecen una simetría moral y política entre la supuesta hegemonía unipolar estadounidense y las acciones terroristas.

El problema mayor de este tipo de explicaciones del terrorismo internacional es que lo conciben como una serie de respuestas mecánicas y, en gran medida, inevitables, frente a los actuales esquemas de distribución mundial del poder (sin que parezca mediar, por parte de los terroristas, elección deliberada por el uso del terror o desprecio por la vida y derechos de la población atacada), por lo que acaban ofreciendo una suerte de justificación de estas acciones, que son por demás injustificables.<sup>11</sup> En este contexto, es necesario insistir en la necesidad de que la comunidad internacional exprese un rechazo absoluto a las prácticas terroristas, independientemente de las razones o pretextos que se aduzcan para su comisión. La naturaleza del acto terrorista es esencialmente lesiva para las formas de convivencia civilizada y para la resolución pacífica de los conflictos, por lo que no puede darse cobertura a tales actos en nombre de ningún derecho, de reclamos políticos o de supuestas ventajas futuras.

Otro cambio semántico del concepto de terrorismo es el referido a su extensión en el espacio internacional. En esta dimensión, el terrorismo se presenta como una forma de guerra irregular que, sin atender a ningún acuerdo o convención sobre protecciones y derechos en el marco de acciones bélicas, se ejerce como método de ataque por parte de grupos antisistémicos contra un enemigo regularmente superior en capacidad militar. Si en su ámbito nacional de origen el terrorismo político aparece

11 Aunque es difícil determinar en ellos dónde termina la explicación histórica o sociológica y dónde inicia la justificación política, ejemplos de estas interpretaciones están en Howard Zinn y Anthony Arnove (eds.), *Terrorism and War*, USA, Seven Stories Press (Open Media, Pamphlet Series), 2002; y de manera conspicua en Chomsky, Noam, *Deterring Democracy*, USA, Noonday Press, 1992, *The Culture of Terrorism*, USA, South End Press, 1989, y *9-11*, USA, Seven Stories Press, 2001.

como una variación extrema del catálogo de estrategias opositoras, en el ámbito internacional se presenta casi como una guerra no convencional contra un enemigo al que se define regularmente como invasor o imperialista.

Así, una definición adecuada del terrorismo político debería incluir este desplazamiento del concepto hacia un ámbito internacional:

los terroristas combaten contra un Estado del que no forman parte y no contra un gobierno (lo que hace que su acción entre a formar parte de las formas de la guerra), aun sin representar, a su vez, a otro Estado. Su acción siempre aparece, pues, como irregular, en el sentido que no puede organizar un ejército ni está sujeta a límites territoriales, ya que no proviene de un Estado.<sup>12</sup>

Sin embargo, la experiencia respecto del terrorismo internacional muestra que su reducción a la estructura organizativa de asociaciones desvinculadas de figuras estatales determinadas no es correcta. En efecto, aunque existen organizaciones de terrorismo internacional que mantienen sus actividades sin la plataforma de un Estado específico, han aparecido evidencias confiables de que existen Estados que promueven o han promovido acciones que caen dentro de la categoría de actos terroristas que aparecen en instrumentos internacionales.

En este sentido, ya no se habla sólo de un terrorismo de Estado según el modelo del “terror” dictatorial de un Estado que actúa fronteras adentro contra los grupos que se le oponen, sino de organizaciones terroristas internacionales apoyadas de manera diversa (logística, legal, política o financiera) por Estados que incluso pueden formar parte de la Organización de las Naciones Unidas y/o de algunos organismos regionales. Por extensión, estos Estados que presuntamente apoyan y financian actividades terroristas pueden ser considerados como pertenecientes a una nueva versión de los Estados terroristas, en este caso, a los que

12 Molinari, Ernesto, *op. cit.*, p. 1618.

actúan como tales respecto de sus pares en la escena internacional y no necesariamente respecto de sus propios ciudadanos. Cabe señalar que la última generación de acuerdos internacionales en materia de lucha contra el terrorismo trata de definir conductas de terrorismo y establecer medidas de sanción contra los Estados que, debido al apoyo que prestan a acciones de terrorismo internacional, puedan ser definidos como terroristas.

Podría pensarse que los elementos que marcan el cambio cualitativo del terrorismo tradicional al terrorismo internacional contemporáneo son la dimensión internacional de su despliegue, la posibilidad de ponerse al servicio de prácticamente cualquier reivindicación o el patrocinio por parte de Estados constituidos; sin embargo, es necesario hacer mención de un cambio adicional que ha reconfigurado la amenaza terrorista a nivel mundial y que no puede dejarse de lado en un análisis serio de este fenómeno. Este cambio tiene que ver con el proceso mismo de desarrollo científico, tecnológico y comunicativo, y que ha dado a los grupos terroristas la posibilidad de utilizar medios de agresión que están muy lejos de las armas de fuego convencionales y los explosivos que fueron sus recursos clásicos.

En efecto, un rasgo genuinamente nuevo en la historia del terrorismo es el escalamiento de su capacidad de destrucción y, por ende, de sus posibilidades de sembrar terror e incertidumbre entre la población atacada. Se ha dado, entonces, una verdadera revolución en la naturaleza de los medios de ataque; revolución consolidada por la inédita capacidad financiera, organizativa y técnica de las agrupaciones terroristas internacionales y por la de algunos países que presuntamente las apoyan.

De esta manera, hoy día se puede hablar, entre otros peligros, de *ciberterrorismo*, *bioterrorismo*, *quimoterrorismo* y *terrorismo nuclear*, que son formas posibles de agresión que tienen en común la capacidad de causar un número indeterminado de bajas en la población del país o región atacados.<sup>13</sup>

13 Cfr. Schweitzer, Glenn E., *A Faceless Enemy: The Origins of Modern Terrorism*, USA, Perseus Press, 2002.

El aumento de la capacidad destructiva y de generación de incertidumbre social del terrorismo debido a los desarrollos científicos, tecnológicos y comunicativos guarda una fuerte relación con los procesos de la globalización. En la medida en que la globalización tiende a integrar las economías, facilitando los flujos comerciales y de personas y una consecuente capilaridad de las fronteras nacionales, se ha convertido en un medio involuntario para facilitar acciones terroristas de nuevo cuño. Debido a que los Estados están cada vez más interconectados por razones económicas, se hacen más vulnerables a ataques de tipo terrorista. De igual manera, la difusión internacional, a veces prácticamente instantánea, de los avances de la tecnología y de las comunicaciones, contribuyen a dotar a los grupos terroristas de condiciones de operatividad que no hubieran sido posibles en el pasado reciente.

Estos cambios en la esfera tecnocientífica han dado lugar a una transformación, también cualitativa, en la percepción de la opinión pública respecto de los riesgos del terrorismo. De ser detonante de un riesgo psicológico que se instalaba en una población que sufría antaño un ataque terrorista, el terrorismo se percibe ahora como un riesgo latente y generalizado, sin contornos ni temporalidad precisos, que deriva de los nuevos medios de destrucción que pueden ser utilizados.<sup>14</sup>

#### IV. TERRORISMO Y DERECHOS HUMANOS

Hasta ahora, la interpretación dominante en cuanto a los derechos humanos, tanto en la esfera internacional como en nuestro país, es que la violación de éstos es siempre un resultado de la acción de los Estados y que otro tipo de ataques a la persona,

<sup>14</sup> No es gratuito, en este contexto, que el mandato que dio origen a los trabajos para una convención de la ONU contra el terrorismo (*cf.* nota 3), incluya un mandato específico para legislar sobre los riesgos de terrorismo nuclear.

incluidos los de carácter terrorista, deben considerarse formas regulares de criminalidad, pero en modo alguno como ataque a garantías fundamentales de la persona.<sup>15</sup> Esto implica que la responsabilidad primordial de tutelar los derechos humanos y, a la vez, que el riesgo fundamental para éstos reside, precisamente, en la acción del Estado y de sus normas, funcionarios e instituciones.

En el origen de esta interpretación, que hasta ahora ha sido hecha propia por la política exterior de México, está la idea, de clara raigambre liberal, de que los derechos fundamentales de la persona se hallan en riesgo ante el poder acumulado —y las más de las veces irresistible— del Estado. En razón de esto, las garantías contra la invasión del ámbito normativamente inviolable de la persona se han postulado históricamente como “protecciones” contra las exlimitaciones del poder estatal. La hipótesis que fundamenta esta idea proviene de las constataciones empíricas de que, en el terreno de las violaciones a los derechos humanos, ha sido el poder estatal el que de manera regular daña los derechos fundamentales de la persona.

Los llamados derechos civiles (como la libertad de opinión, de conciencia y de tránsito) han sido, de esta manera, derechos “contra” el Estado, es decir, prerrogativas de la persona cuyo ejercicio exige la limitación (generalmente de tipo constitucional) de la acción del Estado. No obstante, también los derechos po-

15 Con variaciones, esta interpretación es dominante en nuestro país y en el sistema de las Naciones Unidas. Véase como ejemplo para el caso nacional: Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, 1998. De la amplia documentación y bibliografía para el caso de las Naciones Unidas, puede verse, por ejemplo, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Promoción, protección y restablecimiento de los derechos humanos a los niveles nacional, regional e internacional. El estatuto reconocido al individuo en el derecho internacional contemporáneo*, 1992. De igual manera, en la “Declaración y Programa de Acción” de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de la ONU (Viena, 1993) se lee en el artículo 1o.: “Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos”.

líticos (los característicos del ejercicio de la ciudadanía en los sistemas representativos), que son derechos “positivos” más que de “protección”, se formulan como prerrogativas cuyo ejercicio debe ser garantizado por el Estado. Aún más, los llamados derechos sociales o de bienestar, que por su naturaleza exigen la acción positiva y la creación de instituciones distributivas o asistenciales específicas, también encuentran su garantía de aplicación en la esfera estatal.

El llamado Sistema Internacional de los Derechos Humanos, que tiene su origen discursivo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), da soporte a esta interpretación según la cual, ya sea que se trate de protecciones de la libertad e integridad de la persona, o ya sea que se trate de la afirmación de derechos políticos y sociales, la vigencia de los derechos humanos, y con ella las posibles violaciones a ellos, cae siempre en el campo de la responsabilidad estatal.

No obstante, el fenómeno del terrorismo internacional nos obliga a registrar la existencia de algunas dudas y perplejidades en el debate en curso acerca de la vinculación del terrorismo con la violación de derechos humanos. Se trata sólo de dudas y líneas de argumento con escaso desarrollo, pero que tratan de llamar la atención acerca de la necesidad de repensar todas las implicaciones del modelo de interpretación circunscrito a la figura del Estado. En este sentido, no se pretende aquí descargar a los Estados de sus responsabilidades en cuanto a la vigencia de los derechos humanos en sus respectivos territorios y jurisdicciones, sino de hallar acomodo explicativo dentro de nuestra concepción regular de los derechos humanos para la alta capacidad de destrucción de la vida, libertades y derechos de la persona que hoy en día es característica de las prácticas terroristas.

Todavía no hay razones de peso para abandonar el paradigma de explicación de los derechos humanos como función primordialmente estatal, tanto en el sentido de su protección como en el de su promoción. En este sentido, la posición diplomática de



un país como el nuestro no tendría por qué ser revisada en el corto plazo. Sin embargo, sí es necesario enunciar algunos de los argumentos que tratan de poner en duda la exclusividad de la acción estatal en la violación de derechos fundamentales en particular relación con el terrorismo internacional.

La idea de que las acciones terroristas pueden ser violatorias de los derechos humanos admiten dos formulaciones. Una considera la capacidad del terrorismo para poner en riesgo la vida y libertades de las personas en un Estado hasta un punto en que el Estado, por incapacidad para derrotar a los grupos terroristas, empezaría a ser omiso en su obligación de garantizar los derechos a la vida, la seguridad y las protecciones que por definición deben disfrutar sus súbditos. No existe, en esta versión, una violación directa a los derechos humanos por parte de los terroristas, pero sí un condicionamiento para graves omisiones en la acción estatal respecto de estos derechos. En esta visión, quienes ejecutan y promueven acciones terroristas siguen cayendo en la categoría de la delincuencia organizada, pero los efectos perniciosos de su acción minan la fuerza del Estado para mantener la vigencia real del garantismo.

La otra formulación de la relación entre terrorismo y derechos humanos propone que —considerando que los actos terroristas son ejecutados por grupos poseedores de una fuerza que ningún particular puede acumular bajo condiciones regulares, y siendo de naturaleza política los móviles de estas acciones— el terrorismo viola directamente los derechos de quienes componen las poblaciones inermes frente a sus atentados. Ciertamente, esta formulación conlleva el riesgo de establecer una simetría relativa entre organizaciones terroristas y Estados convencionales (al menos en lo que toca a la acumulación extraordinaria de la fuerza y los fines políticos irreductibles a intereses particulares), pero tiene la ventaja de abrir espacio para comprender, y luego normar, la diferencia específica del terrorismo respecto de los actos de la delincuencia organizada.

Existe, además, una dimensión de la relación entre derechos humanos y terrorismo que no tiene que ver con el daño a los derechos humanos de las poblaciones afectadas, sino con las modalidades de la lucha contra el propio terrorismo. En este ámbito es difícil caer en confusiones morales o normativas, y los instrumentos internacionales en la materia son una buena guía para cerrar la puerta a justificaciones de abusos y violaciones a derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Los riesgos de reeditar la experiencia del “terrorismo de Estado” bajo la figura de la lucha internacional contra el terrorismo nos obligan a recordar la diferencia entre medios y fines de la acción política a la que nos hemos referido arriba. Se daría una verdadera derrota de la civilización democrática si, bajo el entendible impulso de combatir las injustificables acciones de los grupos terroristas, se abrieran ambigüedades u omisiones en cuanto al carácter primordial y civilizatorio de la defensa de los derechos humanos. En este terreno, no parece existir otra opción en esta tarea que el impulso a los esfuerzos multilaterales (tanto en los ámbitos regionales como en el de las Naciones Unidas) por construir instrumentos vinculantes y eficaces contra las acciones terroristas. En este terreno, como en muchos otros puntos sensibles de la política internacional, la búsqueda de atajos sólo puede conducir a exacerbar los problemas que se pretende resolver.

Sea cual sea la formulación de la relación entre terrorismo y derechos humanos que uno pudiera preferir, resulta claro que desde ahora, y sin duda en el futuro próximo, esta relación compleja será un punto de debate político y diplomático en las relaciones internacionales.

Hasta ahora no ha existido consenso en los organismos multilaterales como la OEA o la ONU para formular que la violación directa de los derechos humanos es una característica, real o posible, de las acciones terroristas. Nuestro país ha mantenido de manera argumentada su adhesión al paradigma dominante de interpretación acerca de los derechos humanos, sin embargo, un

tratamiento analítico como el que se aquí se ofrece quedaría incompleto si no hubiera planteado la existencia de este debate.

## V. LA POSICIÓN DE MÉXICO CONTRA EL TERRORISMO

El desarrollo de este artículo ha sido de carácter general. Su propósito es, como hemos indicado, acotar el terreno de una discusión del terrorismo en el marco del multilateralismo y formular argumentos para la mejor comprensión de este complejo fenómeno. En lo siguiente, se dará cuenta de los ejes de la política exterior mexicana en materia de terrorismo. Por supuesto, algunas de las consideraciones de las secciones anteriores pueden verse reflejadas en esta posición, pero otras reflexiones, sobre todo las más analíticas e interpretativas, no tienen por qué reflejarse en la posición estrictamente diplomática de nuestro gobierno.

Ante los riesgos que hoy en día el terrorismo internacional plantea a la seguridad nacional e internacional, el nuevo papel que México busca desempeñar en el escenario internacional se sustenta en tres ejes principales.

1. La condena total y enfática de cualquier acto de terrorismo internacional.
2. Su compromiso de adoptar todas las medidas que sean necesarias para combatirlo, y
3. El llamado a la defensa y preservación de los derechos humanos en el enfrentamiento contra el crimen organizado transnacional y el terrorismo.

Sobre la base de estos ejes, la posición de México en relación con el fenómeno terrorista y las acciones que ha emprendido para su combate, han puesto especial énfasis en los siguientes criterios:

- Las modalidades de combate al terrorismo.* En este caso, se ha mantenido que la forma efectiva de enfrentar el terrorismo es la cooperación internacional con apego a la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos de derecho internacional y con pleno respeto a los derechos humanos.
- El vacío de la definición de terrorismo.* No hay una definición universalmente aceptada de terrorismo internacional. México puede seguir trabajando sobre la base de un enfoque fraccionado en la lucha contra el terrorismo internacional, pero también está abierto a colaborar en la elaboración de una definición general y universal del terrorismo internacional. Dicha definición debería incluir, en todo caso, un umbral de gravedad, una conexión internacional y no otorgar a los actos terroristas justificación bajo ningún título.
- Los vínculos entre terrorismo y derechos humanos.* El criterio a este propósito es que no es justificable que para combatir un crimen, el Estado o la sociedad internacional se aparten de normas fundamentales de derechos humanos y priven a los presuntos responsables de garantías procesales. Por ello, es que no pueden ser admisibles lecturas en el sentido de que, puesto que los terroristas cometen actos deleznable, su responsabilidad penal puede exigirse con un grado menor de respeto a sus derechos humanos. Con respecto al daño causado a los derechos fundamentales de las víctimas de estos actos, aunque en los hechos las acciones terroristas atentan contra estos derechos básicos e impiden el goce de las libertades fundamentales, se considera generalmente que quienes las cometen son, desde el punto de vista jurídico, criminales organizados; mientras que las violaciones a los derechos humanos serían responsabilidad del Estado y sus agentes. La adopción de otra visión al respecto sólo podrá ser de índole casuística.
- La responsabilidad de los Estados nacionales.* No pueden aceptarse dobles criterios en el combate al terrorismo internacional, ya que todos los Estados tienen el deber de

cooperar en la prevención y represión de actos terroristas y, de conformidad con los tratados aplicables, de enjuiciar o extraditar a los perpetradores y sus cómplices, sin importar el lugar donde se cometa el delito. De la misma manera, no podrían aceptarse excepciones en casos de actos de terrorismo que involucraran a un Estado o que se basaran en la calidad de funcionario público o agente de seguridad del perpetrador.

- Las relaciones entre terrorismo y luchas sociales armadas.* La Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, protegen y reconocen el derecho a la libre determinación de los pueblos. Por ello es que para la posición mexicana resulta inadecuado calificar de terroristas a los movimientos de liberación nacional, ya que dicha calificación sólo valdría para sus miembros que incurrieran en lo individual en actos de terrorismo y no a la organización en general. Los movimientos de liberación nacional actúan, al igual que los demás combatientes, en el marco del derecho que rige la conducción de los conflictos armados, el cual prohíbe el terrorismo como método de guerra. Quienes incurrieran en actos terroristas durante un conflicto armado podrían ser sancionados como terroristas y si, dado el caso, los actos fueran cometidos en su carácter de combatientes, podrían también ser sancionados por infracciones al derecho internacional humanitario. En este sentido, es importante dejar claramente asentado que los instrumentos internacionales en materia de asilo y refugio no toleran la comisión de actos terroristas ni protegen a quienes los cometen. Ello implica evitar que estas instituciones humanitarias sean mal utilizadas o sean sujetas de abuso, pero de ninguna forma se propone restringir el recurso a ellas ni afectar la protección que el derecho internacional otorga a quienes verdaderamente caen en el registro de refugiados o asilados, de conformidad con los tratados aplicables.

- La solución pacífica de los conflictos.* Debe promoverse la solución pacífica de los conflictos que, por su naturaleza, pueden alentar la comisión de actos terroristas, sin que el llamado a la solución de las controversias internacionales pueda ser interpretado como un intento de justificar, por cualquier motivo, los actos terroristas.
- El recurso a la autodefensa.* México abogará por que prevalezca el respeto irrestricto al contenido de la Carta de la ONU, permitiéndose la posibilidad de posicionarse acerca de estos aspectos u otros similares, valorando las características particulares de cada caso.<sup>16</sup>

## VI. LAS ACCIONES DE MÉXICO CONTRA DEL TERRORISMO

Nuestro país ha participado desde hace mucho tiempo en los trabajos de las Naciones Unidas orientados a combatir el terrorismo en el mundo. En particular, dos semanas después de los atentados cometidos en los Estados Unidos, otorgó su pleno respaldo a los esfuerzos puestos en práctica por la comunidad internacional para aplicar la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU), adoptada el 28 de septiembre de 2001. Entre estos esfuerzos hay que mencionar la entrega de un informe requerido a cada país por la propia resolución del CSNU, acerca de las diversas medidas legislativas y ejecutivas para prevenir y sancionar el terrorismo internacional, contempladas en la mencionada Resolución 1373.

México es parte de 10 de los doce instrumentos de Naciones Unidas existentes en materia de combate al terrorismo.<sup>17</sup> Asi-

<sup>16</sup> El artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas señala que “Ninguna disposición de esta carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales”.

<sup>17</sup> México ha suscrito los siguientes instrumentos multilaterales en materia de combate al terrorismo internacional: 1) Convenio sobre las Infracciones y

mismo, es signatario del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, con miras a ratificarlo<sup>18</sup> y realiza las gestiones necesarias, siguiendo los procedimientos legislativos que marca la Constitución de la República, para adherirse al Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas.

La participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2002-2003, le ha permitido formar parte de los grupos revisores de los informes requeridos por la Resolución 1373. El enfoque que México ha mantenido en su participación en esta tarea es el de promover la cooperación y asistencia internacionales tanto para efectos de realizar las evaluaciones nacionales como para, en su caso, evitar y sancionar al terrorismo internacional en Estados en lo particular.

Por otra parte, en el concierto de las naciones americanas, nuestro país promovió a raíz de los ataques terroristas del pasado

Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Tokio, 14 de septiembre de 1963); 2) Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (La Haya, 16 de diciembre de 1970); 3) Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (Montreal, 23 de septiembre de 1971); 4) Convención sobre la Prevención y el Castigo de los Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas y los Agentes Diplomáticos (Asamblea General de la ONU, 14 de diciembre de 1973); 5) Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (Asamblea General de la ONU, 17 de diciembre de 1979); 6) Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (Viena, 3 de marzo de 1980); 7) Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de los Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil Internacional (Montreal, 24 de febrero de 1988); 8) Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Roma, 10 de marzo de 1988); 9) Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental (Roma, 10 de marzo de 1988); 10) Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (Montreal, 1o. de marzo de 1991).

<sup>18</sup> Se encuentran en estudio los cambios legislativos que se requeriría implementar para tipificar como un delito autónomo la financiación del terrorismo.

11 de septiembre, la realización de la Vigésima Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos. En dicha reunión se aprobó la resolución “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo” que instruye al Consejo Permanente de la OEA para que convocara a una reunión del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), a fin de identificar acciones urgentes dirigidas a fortalecer la cooperación interamericana para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en el hemisferio.

De igual manera, México presidió los trabajos de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, signada por 30 de los 34 miembros de la OEA en el XXXII periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, realizada del 2 al 4 de junio en Bridgetown, Barbados. Esta Convención prevé la asistencia jurídica mutua, la capacitación, el intercambio de información, la cooperación para prevenir el lavado de dinero y mayores controles fronterizos para evitar el paso de terroristas, como formas concretas de cooperación regional. En ese mismo periodo se aprobó otra propuesta mexicana que vincula el combate al terrorismo con la defensa y preservación de los derechos humanos. De acuerdo con esta resolución, se solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la presentación de un informe, dirigido a asistir a los Estados miembros de la OEA en la adopción de leyes, reglamentos y demás medidas contra el terrorismo.

Entre las acciones futuras, el año entrante se llevará a cabo en México (mayo de 2003) la Conferencia Especial sobre Seguridad, convocada por la Tercera Cumbre de las Américas, entre cuyos temas capitales de discusión se encuentra el combate al terrorismo.

En cuanto a la normatividad jurídica interna, los actos de terrorismo se encuentran penalizados por la legislación mexicana,<sup>19</sup>

19 Como señalamos en la nota 1 de este trabajo, el terrorismo está tipificado como delito en el artículo 139 del Código Penal Federal, como “la comisión



contando nuestro país con un marco legal para su prevención y represión. No obstante, para la más efectiva atención de los riesgos que implica, y para adecuarse a los esfuerzos que a nivel internacional se realizan para su combate y erradicación, se han iniciado los trabajos tendentes a contar con un tipo delictivo autónomo para castigar la financiación del terrorismo.

En el terreno institucional, a partir de los sucesos de septiembre de 2001 en Estados Unidos, se han adoptado medidas preventivas para enfrentar eventuales actos de terrorismo. En concreto, el jefe del Ejecutivo dispuso la integración de “Grupos de Trabajo para la Prevención del Terrorismo”.

## VII. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL COMBATE FUTURO AL TERRORISMO

En adición a las acciones ya tomadas o en curso de aplicarse por parte de nuestro país, pareciera pertinente aventurar algunas propuestas que buscarían contribuir a reforzar la participación de México en la atención y erradicación del terrorismo internacional que, sin duda, se ha constituido en una de las mayores amenazas a la convivencia entre las naciones en las postrimerías del siglo XX y los albores del siglo XXI. Señalemos, para terminar este artículo, algunas de ellas.

i) La primera tarea es la promoción de la actualización de las instituciones multilaterales. A la luz de las nuevas características de las amenazas a la seguridad nacional e internacional que se

de actos por cualquier medio violento que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionar a la autoridad para que tome una determinación”. Las penas aplicables a quienes incurrir en este delito oscilan entre dos y cuarenta años de prisión y multa de hasta cincuenta mil pesos. Este delito se considera como particularmente grave cuando es realizado por miembros de la delincuencia organizada, de conformidad con lo que establece la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

han presentado en los últimos años, resulta pertinente promover un amplio y profundo ejercicio de reflexión y evaluación de la actual estructura institucional multilateral, con miras a proponer adecuaciones que, en el caso específico del Consejo de Seguridad, eviten que se convierta en instancia legitimadora de acciones unilaterales, lo que constituye una tentación persistente en el caso de los países agraviados.

ii) México debe mantener un papel activo y de liderazgo en la conformación de la normatividad internacional cuyo objetivo sea atender los fenómenos que constituyan amenazas a la seguridad de los Estados y a la paz y seguridad internacionales. Este papel activo no es sólo una garantía de que nuestros intereses nacionales y nuestras decisiones soberanas tengan un espacio propio en la construcción de esta normatividad; también es un factor de avance en términos del fortalecimiento del multilateralismo en un terreno sujeto al riesgo de poderosas inercias unilaterales.

iii) Esta normatividad internacional, con cuya construcción nuestro país está comprometido, deberá compatibilizar las expresiones democráticas y de respeto a los derechos humanos con las necesidades de los Estados de garantizar seguridad a sus poblaciones, tanto de manera individual como a través de organismos regionales y universales.

iv) El interés de México debe definirse en términos del proyecto de que la normatividad internacional que se está conformando sea cumplida por todos los Estados. En este sentido, todos los instrumentos adoptados deberían, en nuestra opinión, contener mecanismos vinculantes de verificación de su cumplimiento; y

v) Nuestro país debe impulsar y ampliar las posibilidades de acción del componente preventivo de la lucha antiterrorista. Toda medida de combate al terrorismo que se adopte debe, además del enfoque criminal, tener una dimensión preventiva. Y esta visión preventiva, ya aceptada por México en su línea oficial de conducta, debería ampliarse hasta la consideración de temas

de desarrollo y equidad como rutas para quitar pretextos para la acción de los grupos terroristas.

La posición mexicana en materia de terrorismo internacional no es improvisada ni está determinada por algún poder que no sea el del ejercicio pleno de nuestra soberanía. Los principios de multilateralidad, legalidad y respeto a los derechos humanos son los criterios que han guiado las acciones del gobierno mexicano en los complejos terrenos de esta discusión. Esa ha sido la línea de acción hasta la fecha y no existen razones para optar por una nueva ruta.

El terrorismo no es hoy en día un problema existente en México. Este lesivo fenómeno social no ha cumplido ninguna función en nuestro proceso de democratización. Pero ello no implica que nuestro país no deba comprometerse, por voluntad propia, en la lucha internacional contra el terrorismo. Los efectos devastadores que este tipo de violencia ha generado en otras naciones son razones suficientes para rechazar desde ahora cualquier justificación de sus prácticas u omisiones en su persecución. El terrorismo es un peligro real para todas las naciones, incluida la nuestra. Por ello, la mejor manera de luchar contra el terrorismo es hacer simultánea nuestra activa participación en el terreno multilateral, donde se construyen los instrumentos normativos para enfrentarlo, con la consolidación de nuestras instituciones democráticas, el perfeccionamiento de nuestro Estado de derecho y un claro compromiso con la justicia social.

Nuestro país debe poner especial atención a la estrategia de apelar al desarrollo económico y social de los pueblos como factor importante de prevención de conflictos y de control de otras amenazas derivadas del crimen organizado y del terrorismo. Nunca sobraría señalar las raíces sociales de buena parte de la violencia que golpea a nuestras sociedades. Si esas causas generadoras permanecen intactas no habrá mecanismo de persecución que sea capaz de evitar la repetición de acciones tan condenables como las que hemos atestiguado en los últimos tiempos.