

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VI Jornadas de Jóvenes Investigadores
10,11, y 12 de noviembre de 2011

Nombre y Apellido: María Inés Lasivita

Filiación Institucional: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Proyecto UBACyT *Prácticas emancipatorias y gobierno de la individualización en la Argentina actual.*

Dir.: July Chaneton

Correo electrónico: mariaineslasivita@gmail.com

Eje problemático propuesto: Poder. Dominación. Violencia.

Leyes peligrosas: la fórmula antiterrorista en el derecho argentino

1. Introducción: “Guerra global” contra el terrorismo y biopolítica.

Asistimos hoy, en Occidente, a una configuración global del llamado “combate al terrorismo”. En la mayoría de las naciones occidentales, se han agudizado medidas, proliferado legislaciones y han sido creados aparatos administrativos y policiales que apuntan al “terrorismo” como blanco. Este proceso comenzó después de la salida de la Guerra Fría, y se agudizó inmediatamente después de los atentados en el World Trade Center y el Pentágono del 11 de Septiembre de 2001, a partir de los cuales Estados Unidos ingresó en una *guerra declarada* contra el terrorismo. En el plano internacional, se produjo una identidad del poder bélico con el punitivo, en la búsqueda del nuevo enemigo, intentando llenar el vacío dejado por el comunismo. “Un hecho aterrador”, como los atentados de 2001, fue funcional a esta carencia y sirvió a la construcción de un enemigo creíble a nivel mundial (Zaffaroni, 2009). Las muertes que tuvieron lugar, inauguraron una etapa de radicalización del “combate al terrorismo”, bajo la forma de la “guerra preventiva”. Estos hechos, significaron ante el mundo un nuevo tipo de transgresión, no por la magnitud de la violencia ni por el número de muertos (otros hechos similares en ese sentido, ocurridos en otros lugares del planeta, no tienen el mismo efecto), sino porque Estados Unidos desempeña el rol virtual de garante del orden mundial, garante en última instancia del

crédito tanto en sentido financiero como en el crédito asignado a los lenguajes, a las leyes y a las transacciones políticas y diplomáticas (Derrida, 2004).

Las leyes *antiterroristas*, se caracterizan por la suspensión de garantías constitucionales para quienes son acusados de terroristas. En Estados Unidos, especialmente a partir de la firma de las “Actas Patrióticas” por parte del gobierno del ex presidente George W. Bush, estas leyes suspenden por completo el estatus jurídico de *persona* para el acusado, y habilitan figuras como la detención indefinida, el juicio por tribunales militares, la imposibilidad de apelación, y su distribución en prisiones especiales donde son sometidos a torturas y vejaciones, como Guantánamo. A la vez, amplían los poderes de las agencias estatales de inteligencia en relación a tareas de vigilancia, acceso a la información sobre personas privadas, y toda una serie de técnicas destinadas a intervenir sobre la población civil en una verdadera “caza de brujas”.

Esta anulación de derechos para ciertas personas (aquellos *sospechosos* de terrorismo) produce una excepción, entendida como suspensión de la ley, en el sentido en que quienes son calificados por el poder estatal como “peligrosos”, caen en una zona de deshumanización: al perder su condición de persona, son reducidos a “nuda vida” (Agamben, 2007).

Las formas de excepción, contienen la ficción de una necesidad que la justifica: un estado de emergencia que requiere una medida excepcional. El discurso del “terrorismo” en este sentido, pone en escena una *guerra* y un *enemigo*. Se trata de un discurso único que pretende englobar a Occidente en una guerra contra un enemigo difuso, que atentaría en principio, contra la *seguridad internacional*, el orden y la paz, a través de la comisión de actos indiscriminados de violencia que pondrían en juego la vida de muchos. La protección de la vida, entendida como la vida dotada de garantías jurídicas, requiere de la suspensión de estas mismas garantías para ciertos grupos que la ponen en peligro.

La noción de biopolítica desarrollada por Michel Foucault, se refiere al ingreso de la vida en los cálculos del poder político como objeto de intervención directa, y sobre el cual se legitima su ejercicio. El biopoder ya no se centrará en el derecho soberano de “dar muerte”, si no que se trata de un poder cuya función es reforzar, multiplicar, y regular la vida: “podría decirse que el viejo derecho de hacer morir o dejar vivir, fue reemplazado por el poder de hacer vivir o de rechazar hacia la muerte” (Foucault, 2006: 197). De allí que sólo podrá legitimarse el derecho de dar muerte presentando al criminal, antes que al crimen, como una especie de peligro biológico para la población, invocando la necesidad de protección de la sociedad.

El pasaje del paradigma de la soberanía al de la biopolítica “debe ser ubicado en el punto en que ya no es el poder el centro de imputación, y también de exclusión, de la vida, sino la vida –su protección reproductiva–el criterio último de legitimación del poder”(Esposito, 2009:25). Como plantea Foucault, la cuestión de la soberanía no desaparece, ya que no se trata de dos momentos cronológicos. Con el concepto de “gubernamentalidad”, el autor describe una forma moderna de gobierno que se diferencia del modelo jurídico de la soberanía, y que emerge a partir del siglo XVIII junto al problema de la gestión de poblaciones. La intervención sobre la realidad de la población, con sus propios procesos y fenómenos, despliega un conjunto heterogéneo de dispositivos y mecanismos (administrativos, médicos, legales, disciplinarios, etc.) que trascienden las relaciones de obediencia a la ley, y que son tanto interiores como exteriores al Estado, cuyo papel es hacer interactuar sus elementos en función de la identificación de una “normalidad favorable” para los objetivos de poder; la población, aparece como el “fin y el instrumento” del gobierno, y no como la potencia del soberano. La noción desarrollada por Foucault no supone tanto el retroceso de la soberanía, como la puesta un juego de “una nueva distribución de las cosas y de los mecanismos”, en la cual la población aparece como sujeto y objeto de una tecnología de poder.¹ En este marco, la aparición de “tecnologías de seguridad” se refiere a una serie de técnicas que involucran nuevas nociones como la gestión de riesgos y el cálculo de probabilidades, y que garantizan tipos de circulación (de personas, de bienes, etc.) dentro de un dispositivo que multiplica en su interior técnicas disciplinarias y mecanismos legales, englobándolos en su propia táctica, para hacer funcionar un sistema de seguridad: “estamos ante un triángulo: soberanía, disciplina, y gestión gubernamental, cuyo blanco principal es la población y cuyos mecanismos esenciales son los dispositivos de seguridad” (Foucault, 2009:135).

Si la población es el nivel pertinente para una tecnología de gobierno, el nivel de la serie, de la multiplicidad de individuos aparece como pertinente en la medida que permita que ocurra aquello que debe ocurrir en el plano de la población: “el nivel de pertinencia para la acción de un gobierno no es la totalidad concreta y puntual de sus súbditos, sino la población con sus fenómenos y procesos propios” (Foucault, 2009:87). Esta cesura opera al interior del dispositivo,

¹ Al respecto de la relación entre soberanía y gubernamentalidad, Foucault afirma: “me animaré incluso a decir (...) que el problema de la soberanía nunca se planteó con tanta agudeza como en ese momento, pues ya no se trataba, justamente, como en los siglos XVI o XVII, de procurar deducir de la soberanía un arte de gobernar, sino, toda vez que había un arte de gobernar en pleno despliegue, ver qué forma jurídica, que fundamento de derecho podría darse a la soberanía que caracteriza a un Estado” (Foucault, 2009:133).

del saber-poder que incluye en sus cálculos una división entre unos y otros, sobre los que se gobierna de manera diferente: por un parte se le pedirá al individuo que se comporte como miembro de una población, que aparece como un fenómeno complejo de la realidad, con sus propias divisiones, funciones, procesos, que habrá que identificar, medir, calcular e incentivar o controlar. Por otra parte, se separará a quienes no forman parte de la población, sobre quienes o bien no se hará nada, o se hará de manera diferente, poniendo en marcha mecanismos de exclusión.

En este espacio nos interesa la pregunta por la ley antiterrorista en Argentina, entendiendo que la ley puede ser instrumento, táctica de gubernamentalidad: la decisión soberana por la cual se suspende el derecho en las leyes antiterroristas, puede inscribirse en los objetivos del poder como parte de una estrategia más amplia. Para dar cuenta de este funcionamiento, analizaremos los textos de la ley vigente en el país, en conjunto con un proyecto de ley presentado en 2010, articulándolos con instrumentos internacionales que han sido ratificados por ley nacional, con el objetivo de describir la manera en que aparece formulado el “terrorismo” en el discurso jurídico.

2. **¿Terrorismo?**

El concepto de terrorismo es difuso en todos los instrumentos legales elaborados al respecto, tanto por organismos internacionales como en las legislaciones nacionales. En ninguna parte se halla definido qué es el terrorismo, sino que se castigan por medio de dispositivos legales y administrativos determinados “actos terroristas”, u “organizaciones terroristas”. No existe un acuerdo en la justicia internacional sobre la definición del terrorismo. Mary Luz Sandoval señala un desplazamiento en la utilización del *ismo* que acompaña a la palabra, porque este no designaría una ideología²: “La palabra “terrorismo” no denota una ideología, no constituye una concepción ideológica según la cual sea posible explicar el curso del mundo, (...) tampoco tiene pretensiones filosóficas ni científicas. (...) Por ello, la sustitución del *enemigo* comunismo por el terrorismo, es absurda a menos claro que se conciban los dos, como realmente se ha hecho, como

² La autora se refiere a ideología en el sentido que Arendt le da al término: “la palabra “ideología” parece implicar que una idea puede convertirse en objeto de una ciencia de la misma manera que los animales son el objeto de la zoología. Si esto fuera cierto, una ideología sería una pseudociencia y una pseudofilosofía (...) El deísmo, por ejemplo, sería entonces la ideología que trata de la idea de Dios (...). Sin embargo, sabemos que esta es sólo una parte de la verdad. El deísmo, aunque niega la revelación divina, no formula simplemente declaraciones sobre un Dios que es sólo una “idea”, sino que utiliza la idea de Dios para explicar el curso del mundo.” Arendt, H. (1994) *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Planeta Agostini. Citado en Sandoval, 2007:39-40.

amenazas al orden estatuido” (Sandoval 2007:40). Este desplazamiento no sólo es importante porque la polisemia de la palabra permite hacer ingresar demasiado dentro del término, sino también porque tiene la doble función de producir una borradura de lo político en los casos en los que se aplican penas a “terroristas” (volveremos sobre este punto más adelante). Alain Badiou, por otra parte, analiza la evolución semántica del término, que proviene de la práctica del “terror” como método reivindicado por los jacobinos durante la Revolución Francesa. Comenzando por designar una acción particular del ejercicio del poder, la palabra ha llegado a significar exactamente lo contrario, ya que “desde hace mucho tiempo, en efecto, “terrorista” es la palabra con la cual los Estados designan a cualquier adversario violento y/o armado, precisamente por su carácter no estatal. (...) La palabra acaba designando, desde el punto de vista de los dominantes (...) todos aquellos que emprenden, con los medios disponibles, el combate en contra del orden que consideran inaceptable” (Badiou, 2002).

Que la palabra terrorismo esté vaciada de significado, no evita que se pueda constituir a partir de ella una política, sino todo lo contrario. Siguiendo los planteos de Ernesto Laclau, la importancia de los significantes vacíos en la política consiste en su capacidad de hegemonizar demandas sociales, capitalizando en una dirección el sentido de la acción política.

Si bien no hay una definición de terrorismo, encontramos establecido en muchos discursos a qué *se opone*. Tomaremos los dos instrumentos internacionales que Argentina ha ratificado por ley. Uno es la Convención Interamericana Contra el Terrorismo de la Asamblea General de Organización de los Estados Americanos (OEA. Bridgetown, 3 de junio de 2002)³, que tiene por objeto establecer medidas de cooperación internacional entre Estados para “prevenir, combatir y erradicar” al terrorismo y a su financiamiento. Estas medidas van desde la sanción interna de legislaciones que tipifiquen como delito al terrorismo y a su financiamiento, hasta la creación de “unidades de inteligencia financiera” en cada país, estableciendo también asistencia jurídica mutua entre los Estados y medidas de cooperación fronteriza. Seleccionamos aquí aquellos pasajes que en los considerandos de la Convención, intentan describir qué es el terrorismo y que representa, siempre por oposición o como “amenaza”:

³ Ratificada en Argentina por ley 26.023 el 30 de marzo de 2005 (BO 18/04/05). Tiene por objetivo reforzar el compromiso de los Estados y establecer normas de cooperación internacional para “prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo”, abarcando los delitos definidos por otros instrumentos internacionales como actos terroristas, y la financiación del terrorismo. No define el terrorismo.

“Reconociendo la *amenaza* que el terrorismo representa para los *valores democráticos* y para la *paz* y la *seguridad internacionales* y que es causa profunda de preocupación para todos los Estados Miembros”.

“Considerando que el terrorismo constituye un *grave fenómeno delictivo* que preocupa a todos los Estados Miembros, *atenta* contra la *democracia*, impide el goce de los *derechos humanos* y las *libertades fundamentales*, amenaza la *seguridad* de los Estados, *desestabilizando* y socavando las bases de *toda la sociedad*, y afecta seriamente el *desarrollo económico y social* de los Estados de la región”

“Teniendo presente que la Carta Democrática Interamericana reconoce el compromiso de los Estados Miembros de promover y defender la democracia representativa, y que ningún Estado democrático puede permanecer indiferente frente a la *clara amenaza* que el terrorismo representa para *las instituciones y libertades democráticas*.”

Por otra parte, en 2006 Argentina ratificó el Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999) elaborado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas⁴ (ONU). Este tiene por objetivo instar a los Estados a tipificar el “financiamiento del terrorismo” proporcionando un marco jurídico internacional, sin definir tampoco al terrorismo. En 2001, posteriormente a los hechos del 11 de Septiembre, el Consejo de Seguridad de la ONU emitió la resolución 1373/01⁵, que insta a los Estados a adherirse al Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo, a la vez que, nuevamente, a tipificar los delitos de terrorismo y su financiamiento, y establecer medidas de cooperación e intercambio de información. En sus considerandos, reafirma que:

“estos actos, al igual que todo acto de terrorismo internacional, constituyen una *amenaza* a la *paz* y a la *seguridad internacionales*”

Y nuevamente:

“la necesidad de luchar con todos los medios, de conformidad con la carta de las Naciones Unidas, contra las *amenazas a la paz y a la seguridad internacionales* representadas por los actos de terrorismo”

El terrorismo aparece enunciado reiteradas veces como “amenaza”, como algo que “atenta en contra de”, principalmente: la democracia, la paz y la seguridad de la “comunidad internacional”.

⁴ Ley 26.024 (B.O. 19/04/05)

⁵ Aprobada en Argentina por decreto 1235/01 (B.O. 10/10/01)

De acuerdo a Badiou, el terrorismo configura un “nosotros” que se le enfrenta y que estaría dado por “la democracia”. Es acertada la utilización del término “enfrentamiento” (en lugar de “oposición”), porque ese “nosotros” no se define sólo en una relación diferencial sino en los términos de una confrontación bélica, en el marco de una guerra. Pero, paradójicamente, se trata de una guerra que no tiene definido al enemigo. El autor propone el enunciado de que “toda sustancialización de un adjetivo formal necesita un atributo dominante”, señalando que el sustantivo vacío “terrorismo” no puede llenarse solamente con su opuesto (la democracia), sino que debe otorgársele un atributo (que es, en el caso que el analiza el terrorismo *islamita*) cuya función no es más que dotar de un contenido *aparente* a esa forma vacía de contenido (político) que es el terrorismo.

3. **Ante la ley**

En 2007, el país sancionó su propia “ley antiterrorista”⁶ como respuesta a un pedido del GAFI⁷, organismo que dispuso un plazo para el país, ejerciendo presión mediante una sanción que consistía en declararlo como país no confiable para inversiones extranjeras. La ley está dirigida a penalizar las acciones de “asociaciones ilícitas terroristas”. El texto de la misma modifica el Código Penal, imponiendo penas

“al que tomare parte de una asociación ilícita cuyo propósito sea, mediante la comisión de delitos, aterrorizar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, siempre que ella reúna las siguientes características”⁸:

- a) Tener un plan de acción destinado a la propagación del odio étnico, religioso, o político;
- b) Estar organizada en redes internacionales;

⁶ Ley 25.268 (B.O. 05/07/07). El proyecto fue ingresado al Congreso Nacional por el poder ejecutivo, en Diciembre de 2006.

⁷ Grupo de Acción Financiera Internacional. Es un organismo intergubernamental, creado en 1989, que tiene por objetivo promover políticas para prevenir el lavado de dinero.

⁸ La ley no explicita que estas características deban ser concurrentes, aunque los diputados y senadores que participaron de las reuniones para su sanción y en defensa del proyecto, aclaran varias veces que se desprende del texto que lo son. La discusión jurídica al respecto giró en torno a la crítica por tratarse de un tipo penal “abierto” o “cerrado”, es decir, el nivel de definición que contendría la figura penal para permitir o evitar amplias interpretaciones.

- c) Disponer de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos, o cualquier otro medio idóneo para poner en peligro la vida o la integridad de un número indeterminado de personas.”

En los siguientes artículos, se incorporan penas para aquellas personas que recolecten o provean bienes o dinero a una asociación ilícita antiterrorista “para la comisión de cualquiera de los delitos que constituyen su objeto, independientemente de su acaecimiento”. Se modifica también la ley de Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo⁹, ampliando las facultades de la Unidad de Investigación Financiera¹⁰ (UIF), e incorporando la financiación del terrorismo a este tipo de delitos. La ley, al igual que los convenios internacionales a los que el país suscribió, no define el terrorismo, sino que impone penas a personas por *formar parte* de una asociación sobre la cual puedan probarse sus *fines o propósitos*. No tipifica un delito, sino que añade al Código Penal la figura de *asociación ilícita terrorista*, que no se define como tal por el tipo de delito cometido (o “a cometer”) sino por el *objetivo* de ejercer presión sobre un gobierno o “atemorizar”, o bien por sus *fines* de propagación de odio (político, religioso o étnico). Es decir, que lo que se castiga es a la persona y no al acto delictivo, bajo la categoría de sospecha de tener fines “desestabilizadores”. A la vez, se imponen penas para quienes recolecten dinero destinado a financiar a estas organizaciones, sin necesidad de que un “hecho delictivo” sea llevado a cabo. Se trata de una legislación preventiva, cuyo parámetro es la peligrosidad de la persona en virtud de sus objetivos.

Según Foucault, los mecanismos legales establecen una partición binaria entre lo permitido y lo prohibido, a través un código que designa para un tipo de acción prohibida, un tipo de castigo. En este sentido la ley forma parte de dispositivos disciplinarios, conformados por una serie de técnicas adyacentes (policiales, médicas, psicológicas), cuya función es la individualización de multiplicidades, distribuyéndolas según la separación entre lo que debe hacerse y lo que no. Existe un principio del derecho constitucional que se corresponde en cierto modo con esta función, denominado “principio de legalidad”, y que establece que una persona no podrá ser

⁹ Ley 25.246 (B.O. 10/05/00): la “ley antiterrorista” modifica esta ley incluyendo el financiamiento del terrorismo como un ilícito que se incluye dentro de los “delitos económicos” regulados.

¹⁰ La UIF se encuentra habilitada para investigar y recabar información financiera sobre distintas instituciones y personas públicas y privadas, desde bancos a organizaciones sin fines de lucro, valiéndose para ello de las agencias de inteligencia estatal. Una serie de instituciones y personas están obligadas por ley a brindar información al organismo, quedando constituidas como “informantes”, incluyendo, por ejemplo, a los contadores públicos y a todas las personas jurídicas que reciban donaciones de terceros.

penada por un delito que no esté tipificado, es decir, nadie puede ser castigado por una acción que no esté prohibida. Se corresponde con ello la exigencia de taxatividad de la ley, con el objetivo de limitar la libertad punitiva del Estado. ¿Qué es lo que se encuentra prohibido en la ley antiterrorista? La ambigüedad del texto de la ley, como de la definición internacional de terrorismo, no permiten tampoco establecer claramente cuál es la conducta prohibida –ya que ni siquiera es necesario que el “acto terrorista” efectivamente ocurra–, pero no por eso pierde su potencia individualizadora; por el contrario, *la amplia a través de la anulación de principios fundamentales del derecho*. Además del principio de legalidad, la ley también cancela la exigencia de lesividad, que establece que no existe un delito si no hay un daño¹¹, es decir, que debe existir un bien jurídico lesionado.

Zaffaroni señala que el poder punitivo siempre ha discriminado a seres humanos deparándoles un trato diferido, en tanto se los considera como *entes peligrosos*: “se trata de seres humanos a los que señala como enemigos de la sociedad, y por ende, se les niega el derecho a que sus infracciones sean sancionadas dentro de los límites del derecho penal liberal, esto es, de las garantías que hoy establece –universal y regionalmente– el derecho internacional de los derechos humanos”(Zaffaroni, 2009:11). El autor describe como tendencia mundial de las últimas décadas, el paso a primer plano en la discusión dentro del campo de la política penal, de la expansión del poder punitivo, a partir del fenómeno de represivización de las legislaciones penales sancionadas mediante la invocación de estados de emergencia, dando lugar a la ordinarización del estado de excepción.

De esta manera, se multiplican tipos de “peligro sin peligro”. En el caso de la ley antiterrorista argentina nos encontramos ante este tipo de legislación, ya que aparecen como blanco de la misma, personas que no necesariamente han cometido un delito, sino que se sospecha de su peligrosidad en virtud de características poco definidas (recolectar dinero para un integrante de una asociación ilícita terrorista –asociación con ciertos *fines*– aunque el delito no tenga lugar).

En 2010 fue ingresado al Congreso Nacional un proyecto de ley¹², que avanza sobre la tipificación de los “actos de terrorismo internacional”. El mismo establece la imprescriptibilidad

¹¹ Estos principios están consagrados en los artículos 18 y 19 de la Constitución Nacional.

¹² El proyecto se titula “Actos de terrorismo internacional. Tipificación. Organizaciones terroristas internacionales” (Expediente número 5179-D-10, Cámara de Diputados de la Nación). Fue presentado por el diputado nacional Ricardo R. Gil Lavedra (UCR) como firmante, y cofirmado por legisladores de los partidos UCR, Coalición Cívica, PRO, Peronismo Federal y GEN.

de los delitos que ingresen bajo esta categoría, y la posibilidad de que sean juzgados por tribunales extranjeros. Detalla en su primer artículo cuáles figuras delictivas constituyen un “acto terrorismo internacional”, “cuando esas acciones hayan formado parte de una política dispuesta por un estado extranjero o por una organización de las características descritas en el artículo siguiente”. En el segundo artículo se definen las “organizaciones terroristas internacionales”, que no reemplazan a la “asociación ilícita antiterrorista”. Esta, queda incluida en el proyecto como una de las figuras delictivas penadas por la ley. Las “organizaciones terroristas internacionales” quedan definidas como

“aquellas que mediante la comisión de delitos tengan por propósito atemorizar a la población, u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o abstenerse de hacerlo, y siempre que ellas cuenten con las siguientes características:

- a) Tener un plan de acción destinado a la propagación del odio étnico, religioso o político;
- b) Disponer de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos o cualquier otro medio idóneo para poner en peligro la vida o la integridad de un número indeterminado de personas
- c) Recibir cualquier tipo de ayuda de un estado extranjero, o de una organización radicada fuera del territorio argentino, o desarrollar acciones de este tipo en más de un país, o conspirar en más de un país para hacerlo.”

Establece en el primer artículo diecinueve “figuras delictivas”, que constituyen delitos ya tipificado por el código penal. Nos interesa destacar aquí, de esas figuras, a las que se refieren a formas comunes de protesta social:

- Incendios y estragos (Arts. 186, 187, y 188 del Código Penal)
- Acciones contra el transporte y los medios de comunicación (Arts. 190, 191. 102, 193. 194, y 197 del Código Penal¹³)
- Instigación a cometer delitos (Art. 209 del Código Penal¹⁴)
- Intimidación Pública (Arts. 210 y 211 del Código Penal¹⁵)

¹³ Se penaliza el empleo de cualquier medio “para detener o entorpecer la marcha de un tren”, a la persona que “*sin crear una situación de peligro común*, impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios públicos de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas”

¹⁴ “El que públicamente instigare a cometer un delito determinado contra una persona o institución, será reprimido, por la sola instigación, con prisión de dos a seis años”

- Apología del delito (Art. 213 del Código Penal)
- Atentados contra el orden constitucional (Arts. 226 y 226 bis del Código Penal¹⁶)
- Atentado y resistencia contra la autoridad (Arts. 237 y 238 del Código Penal¹⁷)

Puede decirse que, la interrupción de un medio de transporte sin creación de una situación de peligro, cometida por una organización que tenga “fines políticos” y pretenda presionar a un gobierno, y que cuente con fósforos y combustible para generar un incendio, y que además reciba ayuda de cualquier organización radicada fuera del país, o tenga relación con alguna otra organización que realice actividades similares en otros países, podría llegar a ser considerada como un “acto de terrorismo internacional”. Cualquier corte de ruta o piquete (o su apología), cualquier toma de un edificio en el marco de una protesta social puede cumplir con estas características, y en este aspecto consistieron las críticas más fuertes que recibieron la ley vigente -y el proyecto mencionado- por parte de organizaciones de Derechos Humanos y de los legisladores que se opusieron a su sanción.

Por otra parte, en el Código Penal ya existe la represivización de estos actos, y de hecho ha sido aplicado repetidas veces para judicializar protestas sociales. ¿Por qué incluir este tipo de actos bajo el borroso paraguas de “terrorismo”?

Una primera respuesta a esta pregunta, puede indagarse por el lado de una borradura de lo político. Se señaló más arriba que desde el discurso hegemónico, el terrorismo no es una “ideología”, sino que se presenta como un acto de “violencia” que amenaza la seguridad de los

¹⁵ El Art. 210 penaliza al “que tomare parte en una asociación o banda de tres o más personas destinada a cometer delitos por el solo hecho de ser miembro de la asociación”. El Art. 211 establece penas para el “que, para infundir un temor público o suscitar tumultos o desórdenes, hiciere señales, diere voces de alarma, amenazare con la comisión de un delito de peligro común, o empleare otros medios materiales normalmente idóneos para producir tales efectos”

¹⁶ Reprime a “los que se alzaren en armas para cambiar la Constitución, deponer alguno de los poderes públicos del gobierno nacional, arrancarle alguna medida o concesión o impedir, aunque sea temporariamente, el libre ejercicio de sus facultades constitucionales o su formación o renovación en los términos y formas legales.” Establece penas mayores si el hecho “fuese perpetrado con el fin de cambiar de modo permanente el sistema democrático de gobierno, suprimir la organización federal, eliminar la división de poderes, abrogar los derechos fundamentales de la persona humana o suprimir o menoscabar, aunque sea temporariamente, la independencia económica de la Nación”, e incrementa más la pena si se trata de militares.

¹⁷ El Art. 237 castiga a “el que empleare intimidación o fuerza contra un funcionario público o contra la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquél o en virtud de un deber legal, para exigirle la ejecución u omisión de un acto propio de sus funciones”, y el Art. 238 aumenta la pena en los casos en los que el acto se produzca a mano armada, estuviere cometido por una reunión de tres o más personas, si el culpable fuese funcionario público o si “el delincuente pusiera manos sobre la autoridad”.

Estados, la paz internacional y el orden democrático. Desde este punto de vista, el terrorismo no constituye un crimen político, como queda establecido en la Convención Interamericana Contra el Terrorismo, por medio de la inaplicabilidad de la excepción por delito político¹⁸, la denegación de la condición de refugiado político¹⁹, y la negación de asilo²⁰ para cualquiera de los delitos calificados como actos terroristas. En este aspecto también insiste la Resolución 1373/01 de la ONU, instando a los Estados a denegar refugio a “quienes financian, planifican, o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan refugios” y el Convenio para la Represión del Financiamiento del Terrorismo, estableciendo que “a los fines de la extradición o de la asistencia judicial recíproca, ninguno de los delitos enunciados (...) se considerará delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos”.

En América Latina, estas leyes han sido utilizadas para individualizar diferentes “enemigos”. Desde las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, y miembros de la organización Sendero Luminoso en Perú, pasando por los casos más paradigmáticos de su utilización en judicialización de protestas íntimamente relacionadas con la cuestión de la tierra y de los recursos naturales, en los que intervienen intereses de corporaciones económicas, como el caso de las comunidades indígenas mapuche en Chile y shuar en Ecuador, hasta inclusive, vendedores ambulantes en El Salvador²¹. No analizamos estos casos aquí, pero los mencionamos para dar

¹⁸ Artículo. 11: “*Inaplicabilidad de la excepción por delito político.* Para los propósitos de extradición o asistencia jurídica mutua, ninguno de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 se considerará como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse por la sola razón de que se relaciona con un delito político o con un delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos”

¹⁹ Artículo 12: “*Denegación de la condición de refugiado.* Cada Estado Parte adoptará las medidas que corresponda, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional, para asegurar que la condición de refugiado no se reconozca a las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para considerar que han cometido un delito establecido en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de esta Convención.”

²⁰ Artículo 13: “*Denegación de asilo.* Cada Estado Parte adoptará las medidas que corresponda, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional, a fin de asegurar que el asilo no se otorgue a las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para considerar que han cometido un delito establecido en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de esta Convención.”

²¹ En Ecuador, bajo la figura de “terrorismo organizado”, han sido imputados manifestantes que cortaron la vía a un campo petrolero en reclamo de obras públicas en 2007, dirigentes de la comunidad indígena shuar, a raíz de una protesta en 2009 en oposición a la Ley de Recursos Hídricos (por entender que la misma no protegía a las fuentes de agua de sus territorios, de los efectos de la actividad minera) y miembros de agrupaciones universitarias por una protesta en 2009 pidiendo la reforma del estatuto universitario. En El Salvador, fueron acusados de “actos terroristas” diecinueve vendedores ambulantes que incendiaron vehículos y provocaron varios incidentes en la vía pública en una protesta en 2007, después de que la policía decomisara sus mercancías de venta. En Chile, fueron juzgados y condenados en 2003 dirigentes de la comunidad mapuche por “amenaza terrorista”, en relación al

cuenta de que estas legislaciones han servido en la región de instrumento para crear excepciones de acuerdo a la situación política de cada país y a conveniencia de cada gobierno²², y para ejemplificar que, en el momento en que estos tipos de acciones dejan de ser primordialmente políticas para convertirse en “actos terroristas”, se intenta reducirlas esencialmente a un acto de violencia que no encuentra más definición que la de su oposición a un orden determinado (que no admite más violencia que la que se ejerce desde el Estado), su *peligrosidad* y por ende, la inclusión de los mismos en la categoría de “enemigo” contorneada por el discurso global del antiterrorismo, que justifica el despliegue de la violencia estatal. La operación procede, primero, desvinculando la violencia de la política, reenviando a una concepción contractualista que entiende que se excluyen mutuamente, al fundar la legitimidad de la soberanía en un acuerdo racional y voluntario que se expresa en el derecho, y que presenta a la política como un espacio de consenso en el cual la única fuerza legítima es la estatal (Calveiro, 2008). Esta concepción de la “democracia” es la que se sostiene como oposición al terrorismo. El recurso a la violencia estatal aparece justificado como “necesidad” frente a la utilización de la violencia por parte de grupos no estatales, invocando un estado de alarma o peligro que pondría en riesgo directamente a las garantías liberales sobre las que se funda el estado de derecho. El problema de la “necesidad” es que “la *estricta medida de la necesidad es la estricta medida de algo que no tiene límites*, porque los establece el mismo que ejerce el poder. Como nadie puede prever exactamente lo que hará ninguno de nosotros mañana (...) la incerteza del futuro mantiene abierto el juicio de peligrosidad hasta que quien decide quién es el enemigo deja de considerarlo como tal, con lo cual *el grado de peligrosidad del enemigo* –y por ende, de la necesidad de contención– dependerá siempre del juicio subjetivo del individualizador” (Zaffaroni, 2009:25).

3.1

Fundamentos

conflicto por el reclamo de tierras, y la ley antiterrorista se continúa aplicando contra el pueblo mapuche en relación a las sucesivas protestas realizadas para exigir la devolución de sus tierras.

²² Por otra parte, Pilar Calveiro llama la atención sobre el hecho de que la “guerra global antiterrorista” sólo puede parecer ajena a América Latina desde una mirada superficial, como lo demuestran, por una parte, sus similitudes con las modalidades represivas utilizadas en la región en los años 70, y por otra, el hecho de que Guantánamo esté ubicada en territorio latinoamericano, la intervención estadounidense en Colombia y el asentamiento de fuerzas militares estadounidenses en Paraguay bajo la excusa de la sospecha de que en Ciudad del Este se esconden “células terroristas”.

El proyecto de ley que decreta la imprescriptibilidad de los delitos de “terrorismo internacional” y la posibilidad de someterlos a la jurisdicción de tribunales extranjeros, lo hace por medio de su equiparación con los *crímenes de lesa humanidad*. En sus fundamentos, presenta en cinco líneas estos objetivos, y continúa en el segundo párrafo de la siguiente manera:

“La noción de delitos de lesa humanidad puede remontarse a Grocio y ese nombre se utilizó literalmente en 1915, con motivo del genocidio del pueblo armenio, pero se desarrolló cuando finalizaba el siglo XX, más concretamente a partir de la Carta del Tribunal de Nüremberg en 1945. (...)”

“En la actualidad, el concepto ha tenido consagración en el derecho positivo (...). La doctrina y la jurisprudencia internacionales han ido definiendo el concepto. Empero, subsisten cuestiones no dilucidadas suficientemente, tal como la inclusión dentro de ellos de los actos de terrorismo”.

Más adelante, se cita una reforma del Código Penal de Francia que

“asigna ese carácter tanto a los hechos de terrorismo realizados por organizaciones extra estatales cuanto a la ilícita reacción del Estado para combatirlas. La equiparación de algunas consecuencias de los delitos de lesa humanidad a lo que se denomina “terrorismo internacional” no puede recibir objeciones insalvables”

Aunque se hace mención a “la ilícita reacción del Estado”, el texto del proyecto de ley señala como organizaciones terroristas a aquellas que tengan por objetivo ejercer presión sobre un gobierno, asignándoles un carácter extra-estatal. Aparecen mencionados los crímenes del nazismo y el genocidio armenio, equiparados en sus consecuencias a los “actos de terrorismo”. Pese a que estos hechos, y los *crímenes de lesa humanidad* se refieren nacional e internacionalmente a acciones perpetradas por Estados –y especialmente en Argentina, junto al “terrorismo de Estado”, a la última dictadura militar – el texto de ley se inscribe en el discurso internacional que circunscribe al terrorismo a organizaciones que utilicen la violencia contra el Estado. Por medio del denominador común de la violencia, se invierte su significación histórica para pasar a nivelarlos con acciones dirigidas para ejercer presión sobre un gobierno. En los fundamentos del proyecto se entiende también que

“acciones que constituyen delitos ordinarios, son calificables de terrorismo internacional cuando son realizados con el propósito de provocar estados de alarma, miedo o terror en la

población y que provoquen un daño o un peligro inminente para la vida o integridad física o mental de las personas o para bienes materiales de significativa importancia”.

Encontramos nuevamente al terrorismo asociado con un propósito, atemorizar, y con el “daño o peligro inminente”, fundamentalmente, hacia la vida y la propiedad. Esta es la cualidad que transformaría delitos ordinarios en actos de terrorismo internacional, y según el argumento sostenido, *en crímenes de lesa humanidad*. De la misma manera que en la Convención Interamericana Contra el Terrorismo, el terrorismo atentaría contra los *Derechos Humanos*, en la medida que produce una lesión a los derechos liberales fundamentales. ¿Por qué el discurso antiterrorista aparece asociado al de los Derechos Humanos? Para Sandoval, se trata por un lado de una manipulación e instrumentalización del discurso de los Derechos Humanos por parte del Estado, que permite legislar en contra de los Derechos Humanos pero en su nombre, convirtiéndolos en estrategia legitimadora. Situando esta operación dentro del campo de la excepción, en la medida en que se suprimen las garantías liberales para proteger su existencia, la autora resalta también que los Derechos Humanos se han transformado en un campo de lucha y en un dividendo político para los gobiernos y las instituciones. En otro sentido, sugiere que ambos discursos, que aparecen en principio como opuestos, comparten “la misma vocación de universalización, sus principios se movilizaron desde los centros mundiales de producción política y normativa a los centros de consumo político y normativo (...). Ambos obedecen a la condición de *homogeneización y homologación* del derecho”. (Sandoval, 2007:292)

En el caso de los Derechos Humanos, nos encontramos ante derechos universales que corresponden a todos los seres humanos en virtud de esa condición, y que deben ser observados para todos por igual. En el caso del discurso antiterrorista, estamos ante la protección de esos mismos derechos; se protege la vida humana y la integridad de esa vida, de otra cosa que la vulnera y la ponga en riesgo. Si el estado de excepción es “el dispositivo original a través del cual el derecho se refiere a la vida y la incluye dentro de sí por medio de su propia suspensión” (Agamben, 2007:25), el derecho aparece como un dispositivo biopolítico de primer orden, en la medida que crea las condiciones jurídicas para que el Estado disponga de la vida de las personas en tanto “nuda vida”. Por una parte, *se iguala* a los seres humanos (en tanto humanos) a través del derecho, pero para garantizar esa igualdad, se excluye de esa condición a ciertas vidas, para las que se destina un trato diferenciado. En el otro extremo del “nosotros” que señala Badiou,

constituido por las democracias occidentales, se configura necesariamente un “otro”, el terrorista, que aparece como exceptuable, en la medida que se lo construye como “peligroso” para el orden instituido.

4.

Conclusiones

La ley antiterrorista argentina se inserta, en tanto instrumento legal, dentro de un dispositivo organizado en relación a un discurso de carácter globalizante, que presenta al “terrorismo” como una amenaza multilateral al orden democrático. En conjunto con los instrumentos internacionales, forma parte de una red que garantiza, por una parte, que las personas acusadas de terrorismo sean ingresadas en un sistema de circulación diferente: la condición de “extraditables”, en este sentido, las pone a disposición de esta red global, al mismo tiempo que produce una despolitización de las acciones violentas llevadas a cabo por los grupos o personas que son individualizados por el poder como terroristas; paralelamente, se ponen en funcionamiento mecanismos de control sobre la circulación de capitales, que establecen un sistema de vigilancia sobre los movimientos financieros de personas e instituciones y permiten a las agencias estatales recabar e intercambiar información sobre cualquiera que ingrese en la categoría de “sospecha”. Circulación de capitales y circulación de cuerpos; las leyes forman parte de un dispositivo de control sobre ciertos bienes y sobre ciertas personas, bajo la nominación de terrorismo. Una amenaza difusa, que puede penetrar por cualquier parte del cuerpo internacional, sobre la que se aseguran mecanismos de control y de circulación. Una vez que el terrorismo se define únicamente por oposición, como amenaza a la seguridad y a la paz internacionales, y se asimila directamente con la violencia ilegítima, se justifica el estado de excepción, mediante la invocación de una guerra. La maquinaria jurídica excluye a los “terroristas”, en tanto enemigos, de la protección del derecho, siendo las propias leyes el instrumento por medio del cual *la ley se cancela a sí misma*. En la imprecisión del término “terrorismo” debe ser leída una estrategia: la configuración de un enemigo global, que al presentarse como amenaza (necesariamente) difusa y multiforme, habilita la decisión soberana que permite individualizar a ciertas personas y grupos en función de un peligro virtual, como “terroristas”, suspendiendo garantías jurídicas y destinando un tratamiento penal distinto. Las leyes permiten ingresar bajo el adjetivo “terrorista”, prácticamente a cualquier oposición,

otorgándole al poder estatal la capacidad de efectuar esta individualización al amparo del orden jurídico.

Bibliografía:

Agamben, G. (2007). *Estado de Excepción*, Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora.

Badiou, A. (2002) Consideraciones filosóficas sobre algunos acontecimientos recientes. En *Revista Acontecimiento*, N° 23 [en línea] <http://www.grupoacontecimiento.com.ar> [consulta: 20 de junio de 2011]

Butler, J. (2009). *Vida Precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.

Calveiro, P. (2008). Acerca de la difícil relación entre violencia y resistencia. En Margarita López Maya, Nicolás Iñigo y Pilar Calveiro, (eds.), *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO.

Derrida, J. (2004). Autoinmunidad: suicidios simbólicos y reales. Entrevista con Giovana Borradori. En Borradori, G. (Ed.) *La filosofía en una época de terror. Diálogos con Jürgen Habermas y Jacques Derrida*. Madrid: Taurus.

Esposito, R. (2009). Introducción, y Apropiación. En *Immunitas. Protección y negación de la vida*. Buenos Aires: Amorrortu.

Foucault, M. (2010) *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2006). *Historia de la sexualidad. Tomo I: La voluntad de saber*. Buenos Aires: Siglo veintiuno.

Foucault, M. (2009). *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Laclau, Ernesto (1995). ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política? En *Emancipación y diferencia*. Barcelona: Ariel.

Mantilla, S. (2008). Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global. En revista *Papel Político*, Vol.13, N° 1, Bogotá.

Sandoval, M. (2007). Cap.1: Lucha por el predominio de las visiones del mundo, Cap. 5: La potencia universalizadora del derecho y el doble discurso de la comunidad internacional y Cap. 6: Nueve grandes conclusiones. En *Diacrítica del terror*. Bogotá: Tercer Mundo.

Zaffaroni, R. (2009). *El enemigo en el derecho penal*. Buenos Aires: Ediar.

Legislación y convenios internacionales:

Ley 25.246 (B.O. 10/05/00). Encubrimiento y lavado de activos de origen delictivos.

Modificación del Código Penal.

Ley N° 26.023 (B.O. 18/04/05). Aprobación de la Convención Interamericana Contra el Terrorismo (OEA).

Ley N° 26.024 (B.O. 19/04/05). Aprobación del Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo (ONU).

Ley 25.268 (B.O. 05/07/07). Modificación del Código Penal. Asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo. Modificación de la ley 25.246. Encubrimiento y lavado de activos.

Decreto N° 1235/01 (B.O. 10/10/01). Aprobación de la Res. 1373/01 (ONU)

OEA. Convención Interamericana Contra el Terrorismo (Bridgetown, 3 de junio de 2002).

ONU. Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999).

ONU. Resolución 1373/01 del Consejo de Seguridad.

Expediente 5179-D-10, Cámara de Diputados de la Nación. *Proyecto de ley Actos de terrorismo internacional. Tipificación*. Presentado por el diputado nacional Ricardo R. Gil Lavedra (Unión Cívica Radical)

Código Penal de la Nación Argentina.

Constitución Nacional de la República Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. Reunión No. 13 - 10a. Sesión ordinaria celebrada el 13/06/2007 [en línea] <http://www1.hcdn.gov.ar/sesionesxml/item.asp?per=125&r=13&n=8>

[consulta: 3 de julio de 2011]