

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**La política exterior peruana en materia de lucha contra el
terrorismo en el siglo XXI:**

**Una propuesta de estrategia para el fortalecimiento de las capacidades
y la proyección del poder blando del Perú**

PRESENTADO POR:

Daniel Alejandro Fernández Wilson

ASESORES:

Tema de fondo: **P. S. SDR Samuel Enrique Ashcallay Samaniego.**

Metodológico: **Dra. Milagros Aurora Revilla Izquierdo.**

Lima, 4 de noviembre de 2019

Resumen

El terrorismo representa una amenaza que el Perú tuvo que combatir a raíz del período de violencia interna que vivió entre los años 1980 y 2000. Esta experiencia sirve como punto de partida para el logro de sus objetivos actuales: desarrollar nuevas capacidades para enfrentar esta amenaza y, de esta manera, garantizar la seguridad nacional y regional, utilizando para ello herramientas como la cooperación y su presencia a nivel internacional en plataformas multilaterales, regionales y bilaterales. Con la ayuda de estos mecanismos, el Perú está en la capacidad de compartir la experiencia adquirida en materia de lucha contra el terrorismo. En consecuencia, desde el Estado peruano se ha promovido la creación de instituciones y políticas que abordan el fenómeno del terrorismo en diversos ámbitos, incluyendo el de la política exterior. La presente investigación realiza un análisis prospectivo y situacional de la agenda peruana de política exterior en materia de lucha contra el terrorismo en el siglo XXI. A partir de ello, se proponen iniciativas orientadas a fortalecer las capacidades del Perú para hacer frente a este fenómeno e incrementar su poder blando en la región.

Palabras clave: Terrorismo, crimen organizado transnacional, política exterior, cooperación, poder blando.

Abstract

Terrorism is a threat that Peru was forced to confront during the period of internal violence that racked the country between 1980 and 2000. This experience provided the country a springboard off which to catapult itself towards its current national objectives which include developing new skills in tackling terrorism and assuring national and regional security. By using tools such as cooperation and international presence in multilateral, regional, and bilateral platforms, Peru is able to share its experience in combatting terrorism. As a result, the Peruvian government has cultivated various institutions and policies that address terrorism from numerous angles, including its foreign policy. This thesis offers a prospective and contextual exploration of Peru's foreign policy agenda in fighting terrorism in the 21st century. Based on this analysis, the author proposes initiatives that strengthen the country's capacities to face this threat and increase its regional soft power in the process.

Key words: Terrorism, transnational organized crime, foreign policy, cooperation, soft power.

Índice

Resumen	1
Abstract.....	2
Acrónimos	6
Lista de Gráficos	9
Introducción	11
Capítulo I: Marco teórico.....	16
1. Aproximación conceptual al Terrorismo	16
1.1. Dificultades para su conceptualización	16
1.2. Elementos del terrorismo internacional	20
1.3. Enfoques internacionales sobre el terrorismo	25
2. Aproximación a los conceptos de política exterior y poder blando	39
3. El período de violencia interna en el Perú y su influencia en la política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo	41
3.1. Contexto general	41
3.2. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación Nacional (CVR)	44
3.3. Aspectos relevantes de la política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo durante el período de violencia interna 1980-2000	46
4. La lucha contra el terrorismo en el Perú.....	54
4.1. Organismos e instituciones públicas con competencia en materia de lucha contra el terrorismo.....	54
4.1.1. Acuerdo Nacional	54
4.1.2. Ministerio del Interior (MININTER)	57
4.1.3. Policía Nacional del Perú (PNP)	58
4.1.4. Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).....	60
4.1.5. Otras instituciones nacionales involucradas en la lucha contra el terrorismo	61
4.2. Enfoque peruano en materia de lucha contra el terrorismo	64

Capítulo II: La lucha contra el terrorismo en la política exterior peruana	76
1. Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en la lucha contra el terrorismo.....	76
2. Organización de las Naciones Unidas (ONU)	81
3. Organización de los Estados Americanos (OEA).....	102
3.1. Asamblea General de la OEA	103
3.2. Convención Interamericana contra el Terrorismo	104
3.3. Comité Interamericano contra el Terrorismo – CICTE	104
4. UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano	107
5. Otras iniciativas: Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo.....	109
6. Cooperación internacional en materia de lucha contra el terrorismo.....	110
Capítulo III: Propuesta de estrategia para el fortalecimiento de las capacidades del Perú en materia de lucha contra el terrorismo	120
1. La lucha contra el terrorismo como pilar de la participación del Perú como miembro no permanente del CS de la ONU (2018-2019).....	120
2. Consideraciones sobre las perspectivas regionales en materia de seguridad y defensa	135
3. Análisis FODA de la política exterior del Perú en materia de lucha contra el terrorismo	146
3.1. Fortalezas.....	147
3.2. Oportunidades	150
3.3. Debilidades.....	156
3.4. Amenazas	158
4. Propuesta de estrategia para el fortalecimiento de las capacidades del Perú en materia de lucha contra el terrorismo	160
Conclusiones	173
Bibliografía	178
Instrumentos Nacionales e Internacionales	186
Anexo N° 1 - Acuerdos suscritos por el Perú en materia de terrorismo	189

Anexo N° 2 – Resoluciones del CS de la ONU en materia de lucha contra el terrorismo emitidos después del 11-S.....	191
---	-----

Acrónimos

AG	Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional.
API	<i>Advance Passenger Information.</i>
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.
CEED	Centro de Estudios Estratégicos de Defensa.
CIA	<i>Central Intelligence Agency.</i>
CICTE	Comité Interamericano contra el Terrorismo.
CMAN	Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las Acciones y Políticas del Estado en los ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional.
CONTRALAFT	Comisión Ejecutiva Multisectorial contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.
COT	Crimen organizado transnacional o criminalidad organizada transnacional.
CS	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
CSD	Consejo Suramericano de Defensa.
CTC	Comité Contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
CTED	Dirección Ejecutiva del Comité Contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
CTITF	Oficina del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo.
CVR	Comisión de la Verdad y la Reconciliación Nacional.
DGBPD	Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
DIGIMIN	Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior.
DINCOTE	Dirección Nacional Contra el Terrorismo.
DINI	Dirección Nacional de Inteligencia.
DIRCOTE	Dirección contra el Terrorismo.

DIRIN	Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú.
EE. UU.	Estados Unidos de América.
ELN	Ejército de Liberación Nacional.
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
FF. AA.	Fuerzas Armadas.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GAFI	Grupo de Acción Financiera.
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica.
GAO	Grupos Armados Organizados.
GEIN	Grupo Especial de Inteligencia.
ICSR	<i>International Centre for the Study of Radicalisation.</i>
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal.
IS/ISIL	Estado Islámico/ <i>Islamic State of Iraq and the Levant.</i>
MFCS	Medidas regionales de fomento de cooperación y confianza en el ciberespacio.
MININTER	Ministerio del Interior.
MINJUS	Ministerio de Justicia.
MOVADef	Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales.
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores.
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru.
OCT	Oficina Contra el Terrorismo de Naciones Unidas.
ODE	Oficina Desconcentrada del Ministerio de Relaciones Exteriores.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PCP-SL	Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso.
PCSD	Política común de seguridad y defensa de la Unión Europea.
PESC	Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual.
PIR	Plan Integral de Reparaciones.

PISDP	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad de Colombia.
PNP	Policía Nacional del Perú.
PNR	<i>Passenger Name Records.</i>
PROMPERÚ	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo.
PROSUR	Foro para el Progreso de América del Sur.
ROF	Reglamento de Organización y Funciones.
RUV	Registro Único de Víctimas.
SINA	Sistema de Inteligencia Nacional.
SIPOL	Sistema de Inteligencia Policial.
UE	Unión Europea.
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera del Perú.
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas.
UNDOC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
USAID	<i>U. S. Agency for International Development.</i>
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro.

Lista de Gráficos

Gráfico	Título	Página
Capítulo I		
1.1.	Factores que entorpecen la conceptualización del terrorismo.	19
1.2.	Elementos para delimitar la noción de terrorismo.	21
1.3.	Diferencias entre terrorismo nacional y terrorismo internacional.	24
1.4.	Pilares de la Estrategia de lucha contra el terrorismo de la UE.	30
1.5.	Agenda Perú – EE. UU. en materia de seguridad.	38
1.6.	Organismos e instituciones públicas con competencia en materia de lucha contra el terrorismo	64
1.7.	Puntaje, ranking y cambio en el puntaje del <i>Global Terrorism Index</i> entre los años 2002 y 2017 en América del Sur.	65
1.8.	Grupo delictivo organizado y delito transnacional para la Convención de Palermo.	71
1.9.	Tipos de relación entre terrorismo y COT.	73
Capítulo II		
2.1.	Acciones estratégicas del Objetivo N° 1 del PESEM 2015-2021 del MRE.	78
2.2.	Número de Resoluciones del CS de la ONU en materia de lucha contra el terrorismo por año.	87
2.3.	Pilares de la Estrategia Global contra el terrorismo de la ONU.	93

2.4.	Líneas de acción de los Principios Rectores de Madrid.	101
2.5.	Áreas prioritarias para la cooperación internacional en materia de lucha contra el terrorismo.	119
Capítulo III		
3.1.	Áreas prioritarias para la participación del Perú en el CS.	121
3.2.	Análisis FODA de la política exterior en materia de lucha contra el terrorismo.	160
3.3.	Componentes de la propuesta de estrategia para el fortalecimiento de las capacidades del Perú en materia de lucha contra el terrorismo.	162

Introducción

El terrorismo es un fenómeno que ha marcado profundamente la sociedad peruana a partir de la experiencia del período de violencia que azotó el país entre los años 1980 y 2000. Como señala el ex Canciller Francisco Tudela “El Perú no puede pasar la página, está atrapado en una historia que es permanentemente presente” [sic]¹. De hecho, los impactos de esta etapa se pueden percibir hasta el día de hoy en diferentes ámbitos. Como consecuencia, desde el Estado se promovió la creación y formulación de instituciones y políticas que abordan el fenómeno del terrorismo, lo que incluye también el ámbito de la política exterior. Ello ha posicionado al Perú en el escenario internacional como un país con experiencia e interés en el tema de lucha contra el terrorismo.

Ello coincide con un nuevo impulso de la lucha contra el terrorismo a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, producto de los cuales se intensificó la proyección del terrorismo como un problema de seguridad en el ámbito internacional. De hecho, desde ese momento, este fenómeno continuó evolucionando, con manifestaciones de diversa índole alrededor del mundo. De acuerdo con el *Global Terrorism Index*, el año 2014 entró a la historia como el más sangriento debido a la gran cantidad de atentados terroristas producidos, los cuales reportaron un total de 32 658 víctimas mortales².

Bajo esta premisa, este trabajo busca responder a la pregunta de: ¿Cómo se podría fortalecer el trabajo del Perú en el espacio global y/o regional en materia de lucha contra el terrorismo, a partir de la identificación de

¹ Lemos, F., 2017.

² Institute for Economics and Peace, 2018, p. 4; Adins, S., 2019, p. 176.

experiencias exitosas de la política exterior peruana en este ámbito en el siglo XXI?

Para responder esta pregunta, la presente investigación analiza la construcción de la agenda de política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo en el s. XXI, teniendo como base un análisis retrospectivo y situacional. A partir de la comprensión del proceso de construcción de la agenda externa y del estudio de la participación peruana como miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el bienio 2018-2019, se ha efectuado un ejercicio prospectivo para formular una propuesta de estrategia a fin de fortalecer las capacidades del Perú para hacer frente al terrorismo y sus nuevas amenazas, garantizar la seguridad nacional y regional y, de forma complementaria, para fortalecer la proyección de poder blando del Perú en el espacio global y/o regional.

Por lo tanto, se propone una estrategia intensiva que incluya la formulación de una agenda de lucha contra el terrorismo estructurada -con participación de otros sectores-, articulada -con otras agendas globales- y escalonada –ampliada progresivamente a otras modalidades, por ejemplo, como oferente de cooperación técnica en ese ámbito-; y extensiva, esto es, orientada a ser parte de un mayor número de mecanismos bilaterales y multilaterales de promoción de lucha contra el terrorismo.

Para ello, el presente trabajo se divide en tres capítulos. En el primero se desarrolla el marco teórico que servirá de base para el posterior análisis, haciendo hincapié en la dificultad que existe para encontrar una definición consensuada de terrorismo. A continuación, se desarrollan cuatro enfoques sobre el terrorismo, incluyendo los de la Organización de las Naciones Unidas; la Unión Europea; la Organización de los Estados Americanos; y el de los Estados Unidos, dinamizado a partir de los eventos del 11 de septiembre de 2001 y la denominada “Guerra Global contra el Terror”.

Luego, se realiza un análisis retrospectivo que desarrolla los aspectos principales del período de violencia interna en el Perú entre los años 1980 y

2000, el cual marca definitivamente la agenda peruana en materia de lucha contra el terrorismo. Como se plantea en la presente investigación, esta experiencia permite que el Perú se haya posicionado en el escenario internacional como un país con experiencia e interés en el tema de lucha contra el terrorismo.

Posteriormente, se describirán las principales competencias de los organismos e instituciones públicas nacionales en materia de lucha contra el terrorismo a efectos de comprender cómo la construcción normativa e institucional doméstica posterior al período de violencia interna influye en la política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo en el s. XXI.

Finalmente, se delinearán el enfoque peruano en materia de lucha contra el terrorismo, tomando como base la situación actual de este ilícito en el Perú, un problema que, si bien se enfoca principalmente en el ámbito interno, cobra relevancia en el ámbito de la política exterior, incluyendo la reciente participación peruana como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2018-2019. Dentro de este punto, se incide en el análisis de un aspecto relevante actualmente para el Perú: el vínculo existente entre el terrorismo y la criminalidad organizada transnacional.

El segundo capítulo detalla la política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo, a partir de la delimitación de las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en este ámbito. Posteriormente, se analizan las principales plataformas multilaterales relacionadas a la lucha contra el terrorismo en las cuales participa el Perú, incluyendo los órganos y herramientas de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y la fenecida Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR.

De igual forma, la cooperación se constituye en uno de los aspectos más relevantes para el combate contra el terrorismo. Por ello, se examina su situación actual a nivel multilateral y regional para poder establecer cuáles son las prioridades actuales en este campo, identificando oportunidades para el

Perú a partir del desarrollo de nuevas amenazas y desafíos que plantean fenómenos como la globalización y las nuevas tecnologías.

En el tercer capítulo se analiza, a manera de caso de estudio, la participación del Perú como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2018-2019, como una experiencia exitosa de la política exterior peruana en la promoción de la agenda de lucha contra el terrorismo. Precisamente, Perú adoptó como uno de los lineamientos para su participación en este órgano la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento y, como tal, puso en la agenda de debate, por ejemplo, el tema del nexo entre terrorismo y la criminalidad organizada transnacional a través de algunos mecanismos que se analizarán en este acápite.

A continuación, se elabora un breve diagnóstico comparativo de las estrategias de política exterior de seguridad de los países fronterizos del Perú con la finalidad de evaluar cuáles son las prioridades de estos países en este campo y si existen coincidencias que el Perú podría aprovechar a fin de generar propuestas regionales. De todos estos, se examina con mayor detalle el caso colombiano pues es el que mayores coincidencias tiene con el Perú en cuanto se refiere al tema del terrorismo.

Con base en lo anterior, se construye un análisis FODA de la política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo, que servirá como insumo para estructurar una propuesta de estrategia orientada a garantizar la seguridad nacional y regional y, de igual manera, a incrementar las capacidades del Estado peruano para hacer frente a las amenazas que plantea el fenómeno del terrorismo. Ello implica aprovechar de manera efectiva las herramientas y las oportunidades que provee la política exterior, a fin de que el Perú pueda potenciar sus capacidades al respecto. De manera accesoria, se busca consolidar mayor poder blando del Perú en este ámbito a partir de, por ejemplo, iniciativas de cooperación y de formulación de la agenda a nivel regional.

Finalmente, el presente trabajo concluye con un apartado de conclusiones que contiene las ideas principales de los capítulos desarrollados.

El tema de investigación se encuentra enmarcado dentro del área de estudio de Seguridad Internacional, dentro del subtema del terrorismo. En ese sentido, este trabajo utiliza los métodos deductivo, cualitativo, descriptivo y analítico, enfocados en el examen de fuentes secundarias que incluyen, principalmente, la revisión de bibliografía, instrumentos internacionales. Asimismo, se han examinado las comunicaciones de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas durante el bienio 2006-2007, así como documentos de trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores, a los cuales se hace referencia a lo largo del trabajo únicamente de manera general por razones de confidencialidad.

De igual forma, se han analizado discursos de autoridades nacionales relevantes para nuestra investigación. Adicionalmente, se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la División Contra el Terrorismo y de otras instituciones públicas, con el objetivo de precisar aspectos relevantes para la investigación, las cuales, por su contenido, solamente han servido de guía mas no han sido citadas en el desarrollo del trabajo.

Han sido especialmente relevantes para la elaboración de esta investigación el tratado sobre terrorismo del alemán Thomas Riegler, así como la recientemente aprobada Política Nacional Multisectorial de lucha contra el Terrorismo 2019-2023 y los aportes de la Red de Política de Seguridad.

Capítulo I: Marco teórico

1. Aproximación conceptual al Terrorismo

1.1. Dificultades para su conceptualización

Tanto en la doctrina como en los diversos instrumentos internacionales sobre la materia, el término terrorismo ha sido objeto de numerosos debates sin que exista consenso acerca de su definición. Al igual que sucede en otros casos, el terrorismo parece ser uno de esos términos que puede significar todo y nada a la vez. Así, se suele confundir su significado y alcances con otros términos como los de resistencia o autodeterminación, pero también con fenómenos como el de los movimientos de liberación nacional o la expulsión de invasores extranjeros. Todas estas circunstancias dificultan el poder establecer una definición consensuada en el ámbito internacional³.

Por este motivo, ya sea en el ámbito político de inicios del s. XX, durante la Guerra Fría o, con mayor notoriedad, después del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo ha funcionado como un concepto de combate que caracteriza algo absolutamente perverso y que, por ello, merece ser condenado. Siguiendo esta premisa, Hess señala que el terrorismo es el mal cuyas causas y objetivos no merecen realmente discusión. El terrorista se convierte, entonces, en el *hostis humani generis*, es decir, enemigo de la raza humana⁴. Como tal, el terrorismo encarna la comisión de actos que provocan un profundo rechazo dentro de la sociedad debido a sus métodos y fines, sin que todavía haya podido establecerse su contenido de manera indubitable.

A juicio de Riegler, las dificultades para definir el concepto de terrorismo se encontrarían en la evolución histórica de su significado, pues se trata de

³ Riegler, T., 2009, p. 18.

⁴ *Ibid.*, p. 15.

un término particularmente crítico, cuyo uso presupone un juicio político-moral⁵. En tal sentido, desde una visión histórica, la palabra terrorismo aparece definido en la edición del *Dictionnaire de l'Academie Francaise* de 1798 como *Systeme, regime de la terreur*, esto es: sistema, régimen del terror⁶. Posteriormente, su significado sufrió diversas variaciones, siendo utilizada inicialmente para describir acciones realizadas tanto por grupos no estatales como aquellas acciones de represión de un régimen contra sus ciudadanos⁷.

A efectos de sistematizar su desarrollo, Riegler menciona que la evolución de este fenómeno se ha producido en etapas u olas sucesivas. Como tal, enmarca el origen del terrorismo moderno en una ola anarquista caracterizada por el asesinato de monarcas, dignatarios y funcionarios a mediados del s. XIX, la cual luego se extendió desde la Rusia zarista de la década de 1880 hacia Europa Occidental y Estados Unidos. Ahora bien, después de 1945 se produce una ola anticolonial que se materializa con la aparición de movimientos de liberación nacional que utilizaban el terrorismo como una estrategia militar. Es importante resaltar que en esta etapa nace el terrorismo separatista nacional que considera a la violencia como un medio necesario para el logro de los objetivos de independencia y autodeterminación. Además, en Europa Occidental, Estados Unidos y Latinoamérica aparecen grupos radicales de izquierda que forman las denominadas “guerrillas”⁸.

Posteriormente, sería el fin de la Guerra Fría el que determine la disminución del terrorismo radical de izquierda. Sin embargo, con el final de

⁵ Riegler, T., *op. cit.*, p. 14.

⁶ *Id.*

⁷ *Ibid.*, p. 15.

⁸ *Id.*

la guerra en Afganistán en 1989 aparece el terrorismo islamista radical en sus vertientes chiitas, sunitas y radicales islamistas del sur de Asia⁹.

Como vemos, el desarrollo de este fenómeno ha revestido de una fuerte carga valorativa y subjetiva al término terrorismo, dándole un carácter polisémico. Así, por ejemplo, Hoffman da cuenta de “un estudio taxonómico donde se obtuvieron hasta 109 definiciones de terrorismo hechas por académicos de varios países en un esfuerzo por encontrar una explicación razonablemente comprensible de la expresión. Esta falta de acuerdo entre los investigadores se relaciona directamente con la ausencia de consenso político sobre una definición clara y bien conocida”¹⁰, lo que, conforme concluye el Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, “compromete la posición normativa y moral contra el terrorismo”¹¹.

Por su parte, Molano añade que el término terrorismo no es solo un vocablo polisémico, sino también ambiguo. Este autor coincide con el hecho de que la ambigüedad se ve incrementada porque su alcance y contenido pueden ser condicionados por la perspectiva desde la cual se pretende abordar el tema¹².

Las organizaciones internacionales también han tenido dificultad para encontrar una definición consensuada que aborde todas las aristas del fenómeno terrorista. Como consecuencia, a pesar de que la lucha contra el terrorismo ha estado presente de forma permanente en los debates dentro de las Organización de Naciones Unidas (ONU), producto de lo cual, como veremos más adelante, se han emitido diversas Resoluciones sobre la

⁹ Riegler, T., *op. cit.*, p. 54-115.

¹⁰ Arroyo, E. et al., 2008. p. 577.

¹¹ Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, párrafo 159, p. 53.

¹² Molano-Rojas, 2009, p. 245.

materia, la capacidad de esta organización para elaborar y adoptar una visión común al respecto se ha visto limitada. Esta circunstancia se produce debido a que los Estados Miembros no han podido encontrar un consenso que les permita aprobar un convenio sobre el terrorismo que incluya una definición¹³.

Sobre esta dificultad, Ganor ha identificado al menos 15 factores que entorpecen una conceptualización del terrorismo¹⁴, los cuales se pueden apreciar en el Gráfico N° 1.1.

A pesar de ello, como veremos más adelante, algunos autores y organismos han ensayado una definición de terrorismo que trata de englobar sus características y elementos principales, lo que ha permitido delinear su contenido.

Gráfico N° 1.1 | Factores que entorpecen la conceptualización del terrorismo

Factores que entorpecen la conceptualización del terrorismo:

- Carácter controvertido.
- Vinculación al interés o variaciones de la coyuntura política.
- Diferentes formas y manifestaciones.
- Naturaleza (semi) clandestina y secreta de sus actividades.
- Estrecha frontera con otras formas de violencia política y/o común.
- Relación con los conceptos de autodeterminación y resistencia armada contra ocupación extranjera o regímenes racistas, donde también se involucran otros modos de lucha política.
- Valoración de un acto terrorista está ligado al juicio de valor sobre los objetivos y estatus de quien lo ejecuta.
- Otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ganor, B., 2001.

¹³ Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *op. cit.*, párrafo 157, p. 53.

¹⁴ Ganor, B., 2001.

1.2. Elementos del terrorismo internacional

Si bien los intentos por definir el terrorismo resultan complejos, es posible, por lo menos, realizar un acercamiento a los elementos que lo caracterizan como una categoría específica. En ese entender, en primer lugar, el terrorismo importa la existencia de un grupo organizado. De esta premisa se desprenden otras de naturaleza particular como, por ejemplo, la existencia de un programa político, así como la continuidad y la coherencia de las acciones violentas realizadas por este. Entonces, el aspecto que distingue al terrorismo de otras formas de asociación ilícita es su finalidad política, por la cual persigue la destrucción del orden constitucional imperante o, por lo menos, la posibilidad de un cambio en las estructuras políticas y sociales vigentes para sustituirlas. Para ello, emplea medios y recursos que buscan generar una sensación de inseguridad permanente con el que busca condicionar las decisiones de los gobernantes¹⁵.

Por su parte, Jongman y Schmid resaltan que el terrorismo tiene una naturaleza reiterativa y clandestina, a través de la cual se busca crear miedo y angustia en la población a través de la propagación de mensajes. Para estos autores, el terrorismo:

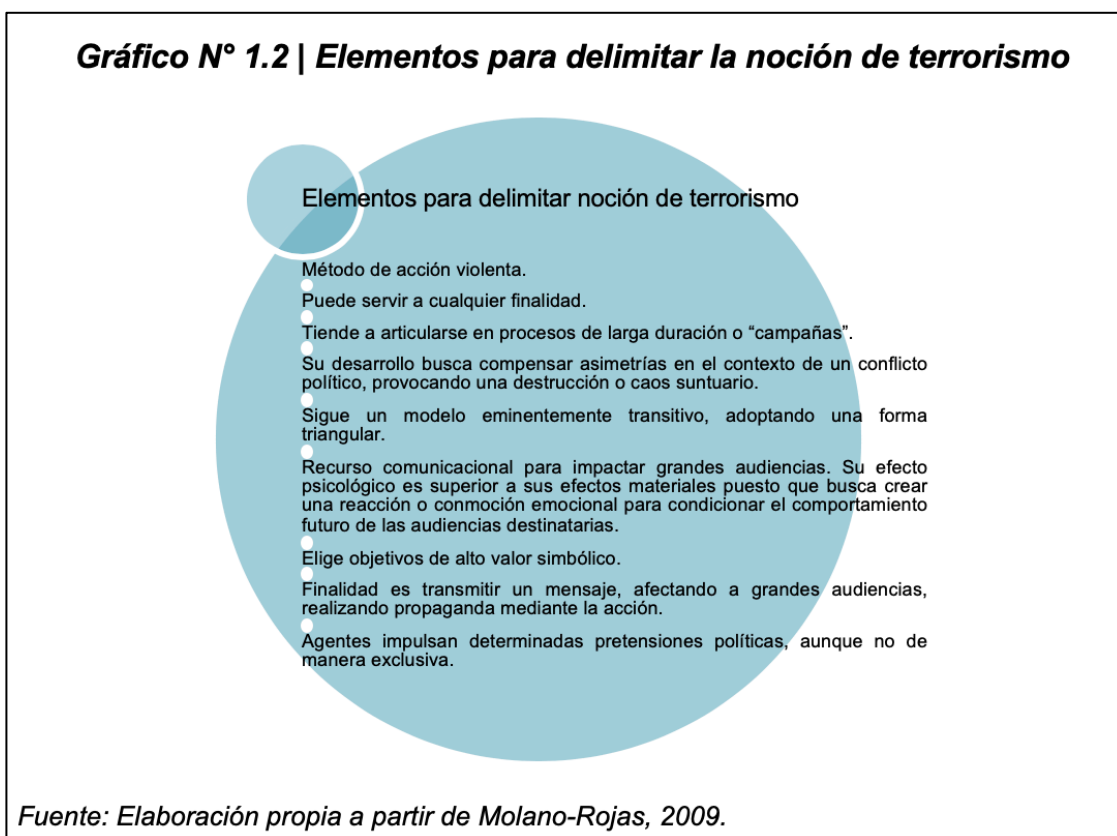
es un método de violencia reiterativa, basado en el miedo y angustia, y empleado por individuos, grupos o actores estatales (semi) clandestinos, por razones idiosincráticas, políticas o criminales, donde (...) los objetivos directos de la violencia no son los objetivos principales. Las víctimas inmediatas de la violencia, por lo general, son elegidos aleatoriamente (objetivos de oportunidad) o selectivamente (objetivos simbólicos, políticos y altamente representativos) de una población específica quienes son utilizados como generadores del mensaje terrorista el cual puede ser de coacción, intimidación o propaganda¹⁶.

¹⁵ Arroyo, E. et al., *op. cit.*, p. 578.

¹⁶ Jongman, A. & Schmid, A., 1988, p. 382.

De esta definición podemos, además, establecer que la finalidad de las acciones terroristas comprende el obligar a alguien a hacer o dejar de hacer algo, o generar la difusión masiva de un mensaje a modo de propaganda.

Ante la dificultad para amalgamar un concepto que genere consenso, Molano-Rojas detalla nueve elementos que sirven para delimitar la noción de terrorismo¹⁷, los cuales se detallan en el Gráfico N° 1.2.



En el escenario internacional, algunas organizaciones abocadas al estudio y lucha contra el terrorismo han pretendido, también, establecer los caracteres esenciales que componen el contenido de este fenómeno. Así, por ejemplo, el Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio delimita al terrorismo como: "Cualquier acto, además de los (...) ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre

¹⁷ Molano-Rojas, *op. cit.*, p. 237-244.

determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del CS, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”¹⁸.

Esta definición constituye el punto de partida para establecer los elementos que singularizan al fenómeno terrorista actual, el mismo que ha ido variando, adquiriendo nuevos matices a lo largo del tiempo. Igual de interesante resulta el hecho de que esta definición incorpora a las organizaciones internacionales como posibles sujetos pasivos del accionar terrorista.

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea ha tratado de diagramar los elementos esenciales del terrorismo, delimitando este fenómeno como aquellos “actos intencionados (...) que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional”¹⁹. En ese sentido, para este órgano, los actos terroristas tienen tres finalidades:

- “intimidar gravemente a una población,
- obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo,
- o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional”²⁰.

El CS de la ONU también ha emitido distintas resoluciones referidas a al tema de la lucha contra el terrorismo. Así, por ejemplo, la Resolución 1566

¹⁸ Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *op. cit.*, párrafo 164, p. 54.

¹⁹ Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea del 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo, Art. 1º inc. 1.

²⁰ *Id.*

(2004) ensaya una definición describiendo al terrorismo como “los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo”²¹.

Ergo, desde el momento en que el terrorismo atenta contra la vida y la integridad de la población, de un gobierno o de una organización internacional se convierte en una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad globales²². Cualquiera de estos actos planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o personas determinadas es, por lo tanto, injustificable en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se pretendan hacer valer para justificarlos²³.

El terrorismo atenta contra valores fundamentales centrales consagrados en la Carta de la ONU, tales como el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho, las leyes y usos de la guerra que protegen a la población civil, la tolerancia entre los pueblos y naciones, y la solución pacífica de las controversias, aprovechándose de la capacidad insuficiente de los Estados de mantener el orden público dentro de su territorio²⁴.

²¹ Res. N° 1566 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 8 de octubre de 2004.

²² Res. N° 2368 (2017) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 20 de julio de 2017.

²³ Res. A/49/60 de la Asamblea General de Naciones Unidas. 17 de febrero de 1995.

²⁴ Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *op. cit.*, párrafo 145, p. 49.

Ahora bien, en la doctrina también se ha hecho una distinción entre lo que se considera terrorismo nacional o interno y el terrorismo internacional²⁵, cuya diferencia se puede visualizar en el Gráfico N° 1.3.



Ahora bien, si se toman en cuenta las olas históricas de desarrollo del fenómeno terrorista desarrolladas por Riegler, el actual terrorismo islamista radical constituiría una nueva etapa de desarrollo del fenómeno, el cual se desenvuelve en una organización de redes descentralizadas caracterizadas por su componente “multinacional” con conexiones en diferentes regiones del mundo, lo que le otorga su carácter internacional²⁶. A este desarrollo y expansión ha contribuido el fenómeno de la globalización, el cual ha permeado las fronteras nacionales, transformando el poder del Estado y la

²⁵ García Luengo, O., 2002, p. 101.

²⁶ Riegler, T., *op. cit.*

comunidad política a nivel global, con lo cual se ha generado un grado de interdependencia no solo en asuntos de naturaleza comercial o económica; sino también en asuntos de seguridad²⁷.

Tomando como base las consideraciones anteriormente desarrolladas, definimos al terrorismo como el fenómeno por el cual un grupo organizado -siguiendo un programa político de acciones violentas, continuas, coherentes y clandestinas- pretende destruir o, al menos, alterar el orden político y constitucional imperante. Con esta finalidad, busca crear miedo y angustia en la población y/o obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar actos o a abstenerse de llevar a cabo los mismos.

1.3. Enfoques internacionales sobre el terrorismo

La falta de una definición consensuada sobre el terrorismo ha determinado también, que, a nivel internacional, diversos Estados y organizaciones internacionales hayan estructurado distintos enfoques para prevenir, combatir y eliminar este fenómeno.

Esta circunstancia ha sufrido un cambio marcado desde de los atentados del 11 de septiembre de 2001, a raíz de lo cual el terrorismo “se ha convertido en la principal amenaza a la seguridad, según la ONU”²⁸. A continuación, se desarrollan los puntos principales de los enfoques de organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE); y países relevantes para el Perú como los EE. UU.

²⁷ Held *et al.*, 1999.

²⁸ Jin Lim, S. y Palomo, A., 2017.

1.3.1 Enfoque de las organizaciones internacionales

a. Organización de las Naciones Unidas

Esta organización pone especial énfasis al tema de lucha contra el terrorismo, lo cual se ve reflejado en el número de resoluciones relacionadas que han sido aprobadas tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad²⁹. Dentro de ellas, resulta especialmente importante la Estrategia Global contra el Terrorismo, aprobada por consenso en setiembre de 2006, por la cual todos los Estados Miembros acordaron por primera vez un enfoque estratégico y operativo común contra este fenómeno, basado en condiciones y medidas para prevenirlo y combatirlo³⁰.

En ese sentido, la visión de la ONU con respecto a la lucha contra el terrorismo está centrada en combatir las condiciones sociales que lo causan, con la finalidad de prevenir la formación y crecimiento de organizaciones terroristas a nivel global. En este punto existe una similitud con la visión de la UE, por cuanto ambos se centran en el combate de las causas del terrorismo internacional como medio para prevenir su aparición. Para ello, la ONU considera necesario que todos los Estados Miembros sean parte de los convenios y protocolos internacionales que existen para la lucha contra el terrorismo, para así poder exigir su aplicación³¹.

A través de su enfoque, las Naciones Unidas hacen hincapié en aspectos esenciales que contribuyen a la aparición de este fenómeno. Así tenemos, por ejemplo, a los conflictos prolongados sin resolver; la ausencia del imperio de la ley; las infracciones de los derechos humanos; la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos; la exclusión política; la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza; entre

²⁹ Ver Anexo N° 2.

³⁰ A/RES/60/288. Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

³¹ *Id.*

otros³². Cabe resaltar que el combate de estos factores se encuentra en estrecha relación con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

Para tal fin, esta organización incentiva iniciativas para la erradicación de la pobreza y la promoción del crecimiento económico sostenido, reforzando los programas de trabajo en materia de desarrollo e inclusión social para reducir la marginación y el sentimiento de victimización que impulsan al extremismo y facilitan el reclutamiento de nuevos miembros para las filas terroristas³³.

Como medidas de prevención, la ONU plantea que sus Estados Miembros se abstengan de instigar, facilitar, financiar, alentar o tolerar actividades terroristas, así como ser partícipes de ellas. Asimismo, la cooperación es esencial en materias como la localización de elementos terroristas y su sometimiento a la justicia; el intercambio de información oportuna; la lucha contra delitos conexos al terrorismo, incluyendo aquellos considerados en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la utilización de internet como instrumento de lucha contra el terrorismo; la adopción de instrumentos normativos pertinentes; y la mejora de la seguridad para la protección de objetivos particularmente vulnerables³⁴. Para cumplir con estas actividades, la ONU considera pertinente el fortalecimiento de la capacidad de los Estados, alentando la cooperación y la asistencia técnica.

Un aspecto igualmente importante que impulsa esta organización, coincidente con la visión de la UE, es el fortalecimiento del imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y los sistemas eficaces de justicia penal. Estos buscan plasmar un conjunto de valores de carácter institucional como

³² A/RES/60/288. Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

³³ *Id.*

³⁴ *Id.*

una base común que coadyuve a la prevención y lucha contra el fenómeno terrorista³⁵.

Las continuas actualizaciones de la Estrategia Global contra el Terrorismo señalan que, desde 2014, la comunidad internacional ha sido testigo de una transformación del terrorismo donde el reclutamiento se sigue extendiendo, al igual que el número de países en los que se producen atentados terroristas. Así, los grupos terroristas han vulnerado con mayor intensidad las fronteras nacionales. De la misma forma, las tecnologías de la información han puesto a disposición de los grupos terroristas herramientas como la web oscura (*deep web*) y el cifrado, los cuales facilitan sus labores de financiación, reclutamiento y propaganda, así como la adquisición de armamento y mejoras logísticas³⁶.

En ese sentido, la ONU considera como amenazas y desafíos emergentes a la inteligencia artificial, los drones, los ataques con armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares y los ciberataques. Para combatirlos, las Naciones Unidas se enfocan en la prevención como principal medio. Por tal motivo, concentra sus esfuerzos en mejorar el déficit en cooperación multilateral³⁷.

De igual manera, se ha identificado como una amenaza emergente al terrorismo de extrema derecha, esto es, la violencia motivada por racismo, intolerancia, misoginia, antisemitismo e islamofobia. De hecho, de acuerdo con el *Global Terrorism Index*, se puede observar una tendencia de crecimiento de los incidentes generados por extremismo de extrema derecha. Este tipo de terrorismo muestra tendencias a incrementar su actividad transnacional dentro de una lógica que evita las estructuras formales y de

³⁵ A/RES/60/288. Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

³⁶ A/72/840. Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Informe del Secretario General. 20 de abril de 2018.

³⁷ *Ibíd.*, p. 4.

organización, reemplazándolos por movimientos que incitan a ataques por parte de individuos aislados, contra objetivos fáciles y numerosos, a través del uso de armas pequeñas o livianas³⁸. Entre los muchos retos que plantea este fenómeno se encuentra la disparidad en su denominación, lo que ha generado controversia en el ámbito internacional debido a que algunos de estos actos reciben denominaciones como actos supremacistas o crímenes de odio³⁹.

Para tal fin, el Secretario General considera necesario el fortalecimiento de la gobernanza y la formulación de políticas sostenibles, con lo cual se hace un llamado a la implicación nacional. De igual forma, aboga por la formación de una estructura multilateral y de marcos jurídicos para combatir el terrorismo. Otro aspecto importante se encuentra en las iniciativas para prevenir el reclutamiento de los jóvenes, evitando el descontento y la desesperanza, la falta de oportunidades en educación y empleo, la sensación de discriminación y la exclusión y el carácter opresivo de algunas medidas⁴⁰.

Por ello, en su afán por mejorar la coordinación y la coherencia de la lucha antiterrorista, en febrero de 2018, se firmó el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas. Como señala el Secretario General, el objetivo principal que se busca con la implementación de este instrumento es el reforzamiento de la acción común en relación con la lucha contra el terrorismo dentro del sistema de Naciones Unidas⁴¹. Queda claro entonces que las iniciativas planteadas a nivel multilateral por parte de la ONU se centran en mejorar la cooperación entre los Estados Miembros, con la finalidad de prevenir y combatir la aparición de elementos terroristas.

³⁸ *Institute for Economics and Peace*, 2018.

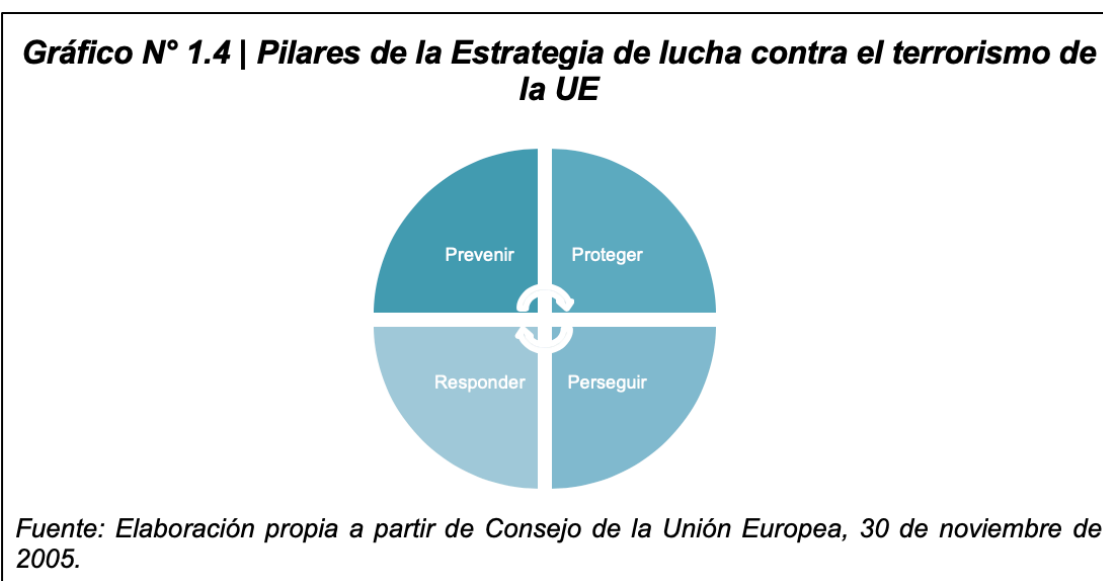
³⁹ *United Nations. Counter-Terrorism Committee*, 8 de abril de 2019, *Closed briefing of the Counter-Terrorism Committee on Emerging Trends*.

⁴⁰ A/72/840. Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, *op. cit.*, p. 4.

⁴¹ *Id.*

b. Unión Europea

Por su parte, la Unión Europea (UE) adoptó su Estrategia de lucha contra el terrorismo en noviembre de 2005, la cual se sostiene sobre 4 pilares fundamentales, todos vinculados a la política exterior y de seguridad común (PESC) y a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), conforme se visualiza en el Gráfico N° 1.4.



Para la UE, el terrorismo es una amenaza para todos los Estados y pueblos, para las sociedades democráticas y los derechos y libertades fundamentales, por lo que no puede justificarse en ninguna circunstancia⁴².

Por consiguiente, su compromiso se encuentra en luchar contra el terrorismo de forma global, respetando los derechos humanos. La UE resalta que la interdependencia creada por una Europa cada vez más abierta constituye un entorno que es aprovechado por los terroristas. Por este motivo,

⁴² Consejo de la Unión Europea. Estrategia de la Unión Europea de Lucha Contra el Terrorismo. 14469/4/05 REV 4. 30 de noviembre de 2005. p. 3.

los cuatro pilares constituyen la base fundamental para combatir la amenaza terrorista internacional⁴³.

El primer pilar de la prevención busca evitar que las personas se conviertan al terrorismo. Entonces, se enfocan en abordar los factores o las causas que pueden conducir a la radicalización y entrenamiento tanto en Europa como fuera de ella. Este aspecto difiere de la visión estadounidense que no pone tanto énfasis en las causas que originan la aparición del terrorismo. El segundo pilar se centra en la protección adecuada de los ciudadanos e infraestructura, reduciendo la vulnerabilidad frente a atentados. Por lo tanto, se da mayor atención a la seguridad en las fronteras, el transporte y la infraestructura considerada crítica⁴⁴.

En tanto, el tercer pilar se centra en perseguir e investigar a elementos terroristas más allá de las fronteras de Europa, de forma global, para impedir la planificación, viajes y comunicaciones de estos. Ello implica el suprimir sus redes de apoyo y financiamiento que les permita tener acceso a material para la comisión de atentados, así como conducirlos ante los tribunales de justicia para que sean juzgados. El cuarto y último pilar busca que la UE esté preparada para gestionar y minimizar las consecuencias de atentados, mejorando su capacidad para enfrentarlos y reduciendo, con ello, sus consecuencias negativas⁴⁵.

En ese sentido, para la UE es igualmente importante facilitar la cooperación en materia de la lucha contra el terrorismo, ya sea a través de asociaciones internacionales o del desarrollo de la capacidad colectiva, para lo cual es necesario, en primer lugar, reforzar las capacidades nacionales. Este organismo considera que la amenaza terrorista, especialmente sus

⁴³ Consejo de la Unión Europea. Estrategia de la Unión Europea de Lucha Contra el Terrorismo. 14469/4/05 REV 4. 30 de noviembre de 2005, p. 6.

⁴⁴ *Ibid.* p. 3.

⁴⁵ *Id.*

etapas de radicalización y captación, tiene raíces más allá de la UE, por lo cual la cooperación y ayuda a terceros países prioritarios es esencial⁴⁶.

Ello incluye también nuevas condicionalidades asociadas a la ayuda a terceros países. En esa línea, la UE ha introducido cláusulas de cooperación y/o condicionalidad en sus acuerdos internacionales relacionadas a materias migratorias y de lucha contra el terrorismo⁴⁷.

Como vemos, la UE delinea su enfoque de lucha contra el terrorismo sobre la base de la cooperación y de la prevención, reconociendo que este es un fenómeno global. Por lo tanto, se busca generar espacios de coordinación multilateral que permitan extender los alcances del accionar europeo hacia otros países que se encuentran fuera de la UE.

Finalmente, la UE, a través de la Posición Común 2001/931/PESC, ha elaborado una lista de organizaciones terroristas como parte de su respuesta a raíz de los atentados del 11 de septiembre, la que incluye a grupos activos tanto dentro como fuera de la UE y que se revisa periódicamente. La inclusión en la lista se basa en dos criterios: el inicio de una investigación o enjuiciamiento por un acto terrorista o un intento de llevar a cabo un acto de este tipo; o una condena por alguno de estos actos. Adicionalmente, se puede incluir en la lista a aquellos que el CS haya considerado o sancionado⁴⁸.

c. Organización de los Estados Americanos

La visión del principal organismo regional en materia de seguridad ha dado un giro hacia un enfoque multidimensional que abarca aspectos

⁴⁶ Consejo de la Unión Europea. Estrategia de la Unión Europea de Lucha Contra el Terrorismo. 14469/4/05 REV 4. 30 de noviembre de 2005, p. 4 y ss.

⁴⁷ Sanahuja, J. y Schünemann, J., 2012, p. 30.

⁴⁸ Consejo Europeo. Lista de terroristas de la UE. Ver: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/> (7.10.2019).

económicos, políticos y sociales⁴⁹. Al igual que sucede con la ONU, la OEA cuenta con una entidad regional especializada en la lucha contra el terrorismo, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), el cual tiene como propósito prevenir y combatir el terrorismo en las Américas. Para ello, fomenta la cooperación y el diálogo entre los Estados Miembros, en concordancia con los principios de la Carta de la OEA y la Convención Interamericana contra el Terrorismo⁵⁰.

Por su parte, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que tiene como uno de sus antecedentes a la Declaración de Lima para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo de 1996, fue adoptada con el objeto de prevenir, sancionar y eliminar este fenómeno, dándole especial interés a la cooperación entre los Estados Miembros⁵¹. Este instrumento delinea la estrategia de la OEA en materia de lucha contra el terrorismo, orientada, principalmente, a la detección, juzgamiento y sanción de actividades terroristas, esto es, a la persecución del delito.

En consecuencia, para la prevención, combate y erradicación de este fenómeno, la OEA considera necesaria, en primer lugar, la implementación de un régimen normativo interno a nivel bancario y financiero que permita detectar el financiamiento de actividades terroristas, así como la detección de movimientos transfronterizos de otros activos financieros destinados a esta actividad, mejorando la cooperación y el intercambio de información entre las instituciones nacionales encargadas de esta labor, incluyendo la creación de unidades de inteligencia financiera⁵².

⁴⁹ Adins, S., 2019, p. 176.

⁵⁰ Organización de los Estados Americanos. Comité Interamericano contra el Terrorismo. ¿Qué hacemos? Recuperado de: <http://www.oas.org/es/sms/cicte/> (10.6.2019).

⁵¹ Convención Interamericana contra el Terrorismo. AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). 3 de junio de 2002.

⁵² *Ibíd.* Art. 4 inc. 1.

De igual manera, la Convención pone énfasis en el combate de los delitos de lavado de dinero, la cooperación fronteriza que facilite el intercambio de información, la asistencia jurídica mutua, el respeto de los derechos humanos y la capacitación técnica para el fortalecimiento de las instituciones nacionales especializadas en la materia⁵³.

Como podemos ver, el enfoque desarrollado por la OEA tiene un componente mayoritariamente de naturaleza jurídica y técnica, buscando la persecución y sanción de las conductas terroristas. Asimismo, el CICTE permite facilitar la tarea de asistencia técnica a los Estados Miembros para la elaboración de políticas adecuadas para la lucha contra el terrorismo en sus diversas manifestaciones actuales.

1.3.2 Estados Unidos de América

En materia de seguridad, Perú se ha mostrado continuamente alineado con los Estados Unidos⁵⁴, país que constituye su principal socio en este ámbito. Esta colaboración está basada esencialmente en aspectos como la asistencia militar, el entrenamiento, los ejercicios militares conjuntos y la política antidrogas⁵⁵.

A partir de 1990, EE. UU. aumenta fuertemente su ayuda relacionada a la lucha contra el narcotráfico para los países andinos, una vez que fue definida como una amenaza y un problema de seguridad nacional⁵⁶. En materia de terrorismo, la única excepción marcada en cuanto ayuda la

⁵³ Convención Interamericana contra el Terrorismo. AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). 3 de junio de 2002. Art. 4 inc. 1.

⁵⁴ *U.S. Department of State*, 2001.

⁵⁵ Adins, S., 2019, p. 177 y s. De hecho, como señala Adins, Perú es el tercer receptor de asistencia militar, después de Colombia y México, respectivamente (Security Assistance Monitor, 2019).

⁵⁶ Sanahuja, J. y Schünemann, J., *op. cit.*, p. 24.

constituye Colombia, cuyo conflicto, esencialmente de naturaleza interna, fue reubicado en la lógica de la Guerra Global contra el Terror⁵⁷.

Por su parte, Perú está considerado como uno de los países a los que EE. UU. provee mayor soporte en materia de seguridad en la región, junto a Brasil, Colombia, los países caribeños y de América Central. De hecho, Perú se encuentra integrado en el Comando del Sur de las Fuerzas Armadas de EE. UU. Como parte de ese apoyo, el *U. S. Southern Command* señala que prestan apoyo en el planeamiento y esfuerzos antiterroristas para hacer frente a Sendero Luminoso⁵⁸.

Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos dieron un giro en cuanto a su política de seguridad, reforzándola, especialmente en cuanto a la lucha contra el terrorismo. Como agregan Sanahuja y Schünemann, el 11-S y la denominada “Guerra Global contra el Terror” constituyen una línea divisoria entre los conceptos más desarrollistas de la seguridad y la construcción de la paz en el contexto de la posguerra fría frente a aquellas visiones fuertemente securitizadas que, desde el 11-S, han tratado de enmarcar la agenda de desarrollo y cooperación dentro de las políticas antiterrorismo y de seguridad nacional⁵⁹.

En ese sentido, a partir de los eventos del 11-S se intentó colocar a la lucha contra el terrorismo como eje de la política exterior, la cual no estaba limitada a combatir el terrorismo global, sino que representaba una oportunidad para los EE. UU. de proyectar su poder y establecer un nuevo orden internacional. En ese contexto, la construcción de la paz fue transformada en una herramienta de pacificación y estabilización⁶⁰.

⁵⁷ Sanahuja, J. y Schünemann, J., *op. cit.*, p. 30.

⁵⁸ U. S. Southern Command, 2019.

⁵⁹ Sanahuja, J. y Schünemann, J., *op. cit.*, p. 17.

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 27.

Los EE. UU. abordan el tema actualmente como un asunto de seguridad nacional que trasciende más allá de sus fronteras. Como señala el *National Strategy for Counterterrorism* de octubre de 2018, la lucha contra el terrorismo continúa siendo una prioridad para ese país, el cual considera a los terroristas radicales islamistas como sus principales enemigos. EE. UU. considera que estos grupos buscan atacar de forma global, violando sus fronteras no solo para perpetrar acciones violentas e ilícitas, sino para reclutar y radicalizar potenciales extremistas dentro del país y en el extranjero. Para este país, Irán sería el principal patrocinador del terrorismo, a través de redes operativas globales⁶¹.

Ante esta circunstancia, EE. UU. busca trabajar con países aliados para combatir la totalidad de la ruta de la actividad terrorista, la cual se extiende a diversas latitudes. Producto de ello han delineado su política antiterrorismo en base a los siguientes criterios:

- No realizar ningún tipo de concesiones a terroristas ni llegar a acuerdos con ellos.
- Llevar a los terroristas ante la justicia por sus crímenes.
- Aislar y aplicar presión a los estados que financian el terrorismo para forzarlos a cambiar su comportamiento.
- Reforzar las capacidades antiterroristas de aquellos países que trabajan con EE. UU. y requieran asistencia⁶².

Como vemos, esta visión delimita los alcances del terrorismo a nivel internacional y establece de qué manera afectan su territorio y a sus ciudadanos. La visión de EE. UU., entonces, está dirigida a combatir al terrorismo como un asunto de seguridad nacional que trasciende más allá de sus fronteras. De hecho, la *National Strategy for Counterterrorism* establece

⁶¹ *National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*. October 2018, p. I. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf>

⁶² *U.S. Department of State*, 2001.

la forma cómo este país ha de combatirlo en su territorio, pero también en el extranjero, con la finalidad de mantener seguros a sus ciudadanos⁶³. Como tal, se establece que los EE. UU. es una nación en guerra dispuesta a defender su *homeland*⁶⁴.

Ello sucede porque este país considera que cumple un rol esencial entre las naciones, como guardián de la libertad, democracia y gobernanza constitucional. Como tal, señalan que estos ideales y sus intereses vitales, así como la seguridad y prosperidad de sus aliados tienen que ser defendidos⁶⁵. A diferencia de la ONU, que enfoca sus esfuerzos esencialmente en la prevención, EE. UU. busca reforzar los aspectos de inteligencia, a través de herramientas como la elaboración de perfiles psicológicos de terroristas y la cooperación con terceros países que requieran reforzar sus capacidades antiterroristas.

En cuanto a la relación con el Perú, la agenda estadounidense está centrada, principalmente, en cuatro aspectos⁶⁶, como se tiene del Gráfico N° 1.5.

La *National Security Strategy* de los EE. UU. identifica a la COT como la amenaza más inmediata del hemisferio. En línea con ello, para los EE. UU. el Perú se mantiene en el centro de la lucha contra este fenómeno. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, las autoridades estadounidenses consideran que este problema continúa desarrollándose y adaptándose en actividades que comprenden la minería ilegal, el tráfico de personas, el tráfico de especies y la piratería. Otra amenaza la constituyen sofisticadas organizaciones de lavado de dinero, las cuales también guardan un nexo con la COT, utilizando complejos métodos que sirven para esconder ganancias

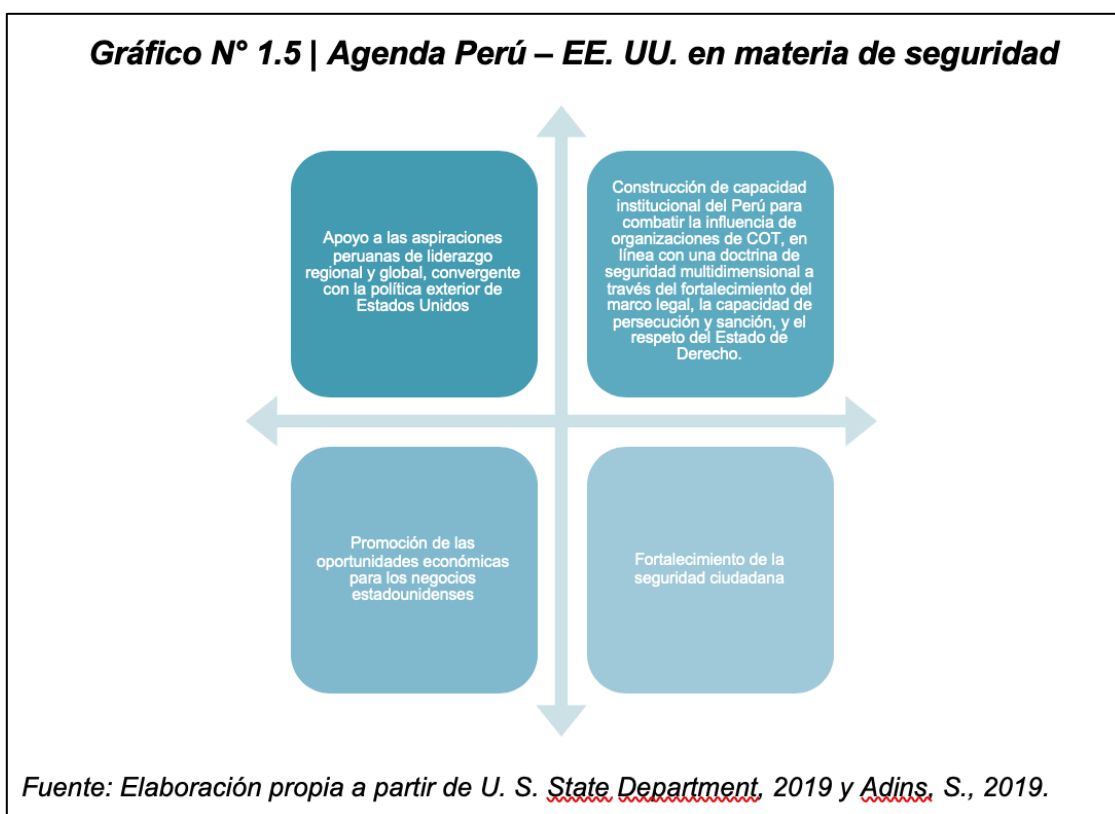
⁶³ *National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*, p. II.

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ *Ibid.*, p. 1.

⁶⁶ *U. S. State Department*, 2019; Adins, S., 2019, p. 180 y s.

ilícitas. En tal sentido, EE. UU. busca colaborar para que estas amenazas se combatan antes de que sus efectos alcancen las fronteras estadounidenses o afecten a sus ciudadanos y empresas. Para ello, se hace uso de herramientas como la cooperación mediante USAID y el Plan Estratégico Conjunto⁶⁷.



Asimismo, para los EE. UU., el Perú necesita que el gobierno intervenga en aquellos sectores donde estas actividades han proliferado, especialmente en el área amazónica. Estas actividades implican el fortalecimiento de la capacidad regulatoria e institucional. El informe país de los EE. UU. agrega que, pesar de contar con herramientas de planeamiento para combatir estos ilícitos, estas no se han logrado implementar de forma eficiente. Por ello, la misión estadounidense en Perú se enfoca en fortalecer estas capacidades, especialmente en cuanto al marco regulatorio, jurídico y de desarrollo, así como a expandir la presencia efectiva del Estado en el

⁶⁷ U. S. State Department, *op. cit.*, p. 6.

territorio para el incremento de las condiciones y oportunidades económicas y sociales de las poblaciones vulnerables de áreas remotas⁶⁸.

Finalmente, EE. UU. considera importante la mejora en la modernización institucional de los sectores de seguridad y salud, con la finalidad de combatir el terrorismo y otras amenazas. En particular, la modernización de equipamiento para facilitar la comunicación entre agencias puesto que, a pesar de contar con planes y programas para mejorar este aspecto, todavía se carece de los recursos necesarios para su implementación⁶⁹.

2. Aproximación a los conceptos de política exterior y poder blando

Un concepto esencial del quehacer diplomático está constituido por la política exterior, el cual guía el trabajo que se realiza desde el sector de Relaciones Exteriores. Para Pérez de Cuéllar, la política exterior es “el conjunto de posiciones y acciones que adopta un Estado en su relación con otros Estados o en el seno de organismos internacionales con la finalidad de preservar su seguridad, sus intereses e influencia”⁷⁰. En tanto que la diplomacia sería precisamente “el arte de poner apropiadamente en práctica esa política exterior”⁷¹.

En similares términos se expresa García Bedoya, para quien la política exterior es “la proyección externa de los objetivos políticos de un Estado”, donde la característica esencial es el interés nacional, objetivo básico de un Estado, asentado sobre un “trípode” constituido por la seguridad, la independencia y el bienestar⁷².

⁶⁸ U. S. State Department, *op. cit.*, p. 6 y s.

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 11.

⁷⁰ Pérez de Cuéllar, J., 2013, p. 13.

⁷¹ *Id.*

⁷² García Bedoya, C., 2013, p. 75.

Asimismo, dentro de la dinámica de las relaciones internacionales, otro concepto central es el del poder, entendido como la habilidad para influir en el comportamiento de los demás para obtener lo que uno quiere⁷³. Sin embargo, existen diversas formas de afectar el comportamiento de los otros, por ejemplo, a través de la coerción o amenaza, induciéndolos a través de pagos o utilizando la atracción o cooptación⁷⁴. Esta es justamente la forma que utiliza Nye para distinguir entre poder duro y poder blando.

En primer lugar, el poder duro está expresado en términos de coerción y de mando o de posesión de capacidades o recursos que pueden influir en la obtención de determinados resultados. El poder duro se corresponde, entonces, con el poder militar y el poder económico, donde se hace uso de amenazas e incentivos⁷⁵.

Sin embargo, estas no son las únicas maneras de obtener lo que se desea. En se sentido, para el mismo Nye, quien acuñó el término, el poder blando -o *soft power*- comprende la habilidad para moldear las preferencias de los demás, asemejándose al poder de atracción o seducción y, en tal sentido, lo distingue como una categoría distinta a la del poder militar y del poder económico⁷⁶.

La habilidad de atraer implica, asimismo, aquiescencia. En consecuencia, el poder blando comprende una atracción intangible que es capaz de persuadir para mostrar conformidad con los propósitos del otro sin que para ello haya mediado amenaza explícita o intercambio.

Nye hace hincapié, asimismo, en tres fuentes principales de poder blando, estas son: la cultura -en cuanto es atractiva para los otros-, los valores políticos y la política exterior -cuando es vista como legítima y con autoridad

⁷³ Nye, J., 2004, p. 2.

⁷⁴ *Id.*, p. 2.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁶ *Id.*

moral⁷⁷. Tales herramientas podrán, entonces, ser utilizadas para fortalecer el poder blando de un actor en el ámbito internacional.

Entonces, Nye distingue al poder blando como una forma indirecta de obtener lo que se quiere, haciendo que otros sigan sus valores, emulen su ejemplo o aspiren a lograr su nivel de prosperidad o apertura. Para ello, este autor considera importante para un Estado el tener la capacidad de establecer la agenda y atraer a otros Estados sin necesidad de forzarlos a través de medios militares o mediante sanciones económicas⁷⁸.

Para un país como el Perú que carece de poderío militar, cuyo poder económico no alcanza los niveles de otros países más desarrollados y que aspira a convertirse en una potencia regional, el empleo del poder blando para la consecución de sus intereses resulta de particular interés para su política exterior.

3. El período de violencia interna en el Perú y su influencia en la política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo

3.1. Contexto general

Conforme señala la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), el período de violencia en el Perú se produjo, principalmente, entre los años 1980 y 2000 y constituye “el episodio de violencia más intenso, más extenso y prolongado de toda la historia de la República”⁷⁹. Se estima que el número de víctimas fatales producto de este período de violencia alcanza los 69,280⁸⁰. Asimismo, como consecuencia de este período se produjeron pérdidas

⁷⁷ Portland PR Limited., 2018, p. 31; Nye, J., 2004, p. 11.

⁷⁸ Nye, J., 2004, p. 6.

⁷⁹ Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 433.

⁸⁰ Esta cifra supera el número de pérdidas humanas sufridas por el Perú en todas las guerras externas y guerras civiles ocurridas en toda su vida independiente. Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 433.

económicas materializadas en la destrucción de infraestructura y el deterioro de la capacidad productiva del país⁸¹.

La causa principal del conflicto fue la decisión del grupo terrorista Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso (PCP-SL) de iniciar una “lucha armada” contra el Estado Peruano, desplegando para ello acciones de extrema violencia e inusitada crueldad dentro de un proyecto militarista y totalitario. Este grupo terrorista estaba orientado por una ideología fundamentalista, centrada en una preconcepción rígida del devenir histórico, donde la acción política se enmarcaba en una visión únicamente estratégica, con lo cual carecía de todo valor humanitario, despreciando el valor de la vida y los derechos humanos en general. La formación de este grupo terrorista se produjo bajo la doctrina del denominado “pensamiento Gonzalo”, de base maoísta, acuñada por el fundador y líder de la organización, Abimael Guzmán Reinoso, a cuya personalidad los integrantes de este grupo terrorista rendían culto⁸². En el pensamiento de Guzmán la finalidad para instituirse como un sujeto colectivo era el hacer la revolución⁸³.

Conforme a las conclusiones de la CVR, el PCP-SL aprovechó la incapacidad del Estado y de las élites del país para responder a demandas educativas de una juventud frustrada en sus aspiraciones de progreso⁸⁴. En tal sentido, bajo los preceptos de Guzmán, la estrategia del PCP-SL estaba orientada a provocar respuestas desproporcionadas por parte del Estado, de manera consciente y constante. Para ello, utilizaban métodos terroristas como por ejemplo los “ajusticiamientos”; el empleo de coches-bomba en las ciudades; asesinatos; aniquilamientos selectivos y masivos; sabotajes; atentados contra infraestructura privada y pública como, por ejemplo, torres

⁸¹ Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, *op. cit.*, p. 433.

⁸² *Ibid.*, pp. 435 y ss.

⁸³ Portocarrero, G., 2012, p. 38.

⁸⁴ Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, *op. cit.*, pp. 435 y ss.

de alta tensión; paros armados; entre otros. Del mismo modo, incorporaron la perfidia como medio para llevar a cabo sus acciones. Todo estas constituyen graves violaciones a los Convenios de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario que socavaron el sistema democrático que se buscaba implantar en la época⁸⁵.

Adicionalmente, desde 1984, otro grupo terrorista denominado como Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) inició también una lucha armada contra el Estado Peruano. A diferencia del PCP-SL, el MRTA reivindicaba sus atentados y, normalmente, sus miembros utilizaban distintivos para distinguirse de la población civil. Sin embargo, sus métodos terroristas incluían también los asesinatos, la toma de rehenes, el secuestro, entre otros⁸⁶. El MRTA adquirió resonancia internacional a raíz de la toma de la residencia del embajador japonés en Lima, en diciembre de 1996, donde mantuvo cautivo a setenta y dos rehenes hasta que fueron liberados en abril de 1997 mediante la operación militar Chavín de Huántar.

La CVR hace hincapié en las graves limitaciones del Estado en su capacidad de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos dentro de un marco de actuación democrático. Así también, evidencia una precaria vigencia del orden constitucional y del estado de derecho durante este período, lo que impidió controlar el fenómeno terrorista de manera adecuada, aunado a la escasa formación de las fuerzas del orden para enfrentar a la subversión⁸⁷. Con el tiempo, estas fueron sistematizando una estrategia contrasubversiva que permitió enfrentar al enemigo terrorista de manera más eficaz.

La captura del líder del PCP-SL Abimael Guzmán Reinoso el 12 de setiembre de 1992 asestó un duro golpe a las huestes senderistas, lo cual

⁸⁵ Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, *op. cit.*, pp. 436 y ss.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 438.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 434-440.

significó prácticamente la desarticulación de la organización al haberse capturado a casi todos los integrantes del Comité Central del Partido. Ello obligó a los remanentes senderistas a replegarse a la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) bajo la dirección de Óscar Ramírez Durand, quien también sería capturado años después, el 14 de julio de 1999, con lo cual la organización fue prácticamente desarticulada. De igual forma, la toma de la residencia del embajador japonés en 1996 fue la última acción que llevó a cabo el MRTA, la cual concluyó con la Operación Chavín de Huántar en abril de 1997.

3.2. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación Nacional (CVR)

Los períodos de violencia interna dan pie a la adopción de medidas de justicia transicional para intentar reparar sus consecuencias, actuando como “la respuesta más eficaz a la violación de los derechos humanos” y sirviendo como “puente entre la violencia del pasado y las perspectivas democráticas del futuro”⁸⁸, buscando cerrar las brechas y los resquebrajamientos de la sociedad que se han producido durante esta etapa. Por tanto, “para que haya reconciliación y desarrollo, una noción general e imprecisa de los hechos cometidos en el pasado no basta, es esencial la apuración meticulosa de los abusos y el reconocimiento oficial de la opresión”⁸⁹.

Para ello, las Comisiones de la Verdad “buscan establecer un amplio escenario de los acontecimientos que ocurrieron durante el período de represión política o de la Guerra Civil, aclarando los sucesos oscuros y permitiendo que un amplio debate borre de la sociedad el silencio y la

⁸⁸ Rodrigues, S., 2017, p. 157.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 158.

negación de los dolores de los períodos históricos a los que se refieren⁹⁰, siendo su elemento diferencial el énfasis en las víctimas⁹¹.

En el Perú, producto del período de violencia interna, se adoptaron algunas medidas de justicia transicional durante el Gobierno Transitorio del expresidente Valentín Paniagua. Quizás la más relevante de ellas fue la creación de la CVR en junio de 2001⁹². Ese mismo año, el gobierno de Alejandro Toledo ratificó su labor y complementó sus funciones⁹³. En tal sentido, la CVR fue implementada como la instancia “encargada de esclarecer el proceso, los hechos ocurridos y las responsabilidades correspondientes, no solo de quienes los ejecutaron sino también de quienes los ordenaron o toleraron, y a su vez proponer iniciativas que afirmen la paz y la reconciliación entre todos los peruanos”⁹⁴.

Asimismo, su finalidad es el esclarecimiento del proceso de violencia sufrido por el país, buscando que no se repita, requiriéndose para ello la reconciliación nacional, el imperio de la justicia y el fortalecimiento del régimen democrático⁹⁵. La misma norma señalaba que el mandato temporal de investigación de la CVR se extiende a aquellos hechos ocurridos entre el período comprendido entre mayo del año 1980 hasta noviembre del año 2000⁹⁶.

La CVR presentó su Informe Final el 28 de agosto de 2003⁹⁷. Este documento estableció que entre los años 1980 y 2000, aproximadamente 69

⁹⁰ Rodrigues, S., *op. cit.*, p. 159.

⁹¹ *Id.*

⁹² Decreto Supremo N° 065-2001-PCM.

⁹³ Decreto Supremo N° 101-2001-PCM.

⁹⁴ Comisión de la Verdad y la Reconciliación Nacional. Antecedentes. Recuperado de: <https://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/antecedentes.php>

⁹⁵ Decreto Supremo N° 065-2001-PCM.

⁹⁶ *Id.*

⁹⁷ Disponible en: <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>

mil personas perdieron la vida durante el período de violencia interna que azotó al Perú, encontrando responsabilidad tanto en los grupos terroristas como en los órganos del aparato estatal⁹⁸.

El papel de este organismo es importante pues constituye un antecedente de las plataformas institucionales de gestión y de diálogo que se conformarían más adelante con la participación de los distintos actores de la sociedad, la más importante de ellas constituida por el Acuerdo Nacional.

3.3. Aspectos relevantes de la política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo durante el período de violencia interna 1980-2000

El período de violencia interna también incidió en la política exterior peruana de la época. Así, entre los años 1980 y 2000 se sucedieron los gobiernos de Fernando Belaúnde (1980-1985), Alan García (1985- 1990) y Alberto Fujimori (1990-2001). Cada uno de ellos diseñó de distinta manera tanto su posición con respecto al tema de lucha contra el terrorismo como los lineamientos de la política exterior.

Un punto central para el análisis de la política exterior de esta época está dado por la relación del Perú con EE. UU. Con la caída del Muro de Berlín y la desintegración soviética, EE. UU. se consolidó dentro de un mundo unipolar. Ante este contexto, tal como había sucedido históricamente, la configuración de la política exterior peruana se estableció tomando como referencia a la potencia norteamericana.

Así, durante el gobierno de Fernando Belaúnde, la lucha contra el terrorismo no adquirió mucha relevancia para la política exterior de la época. En el ámbito exterior, el terrorismo se constituyó en un tema de tensión bilateral entre Perú y Estados Unidos, con la firme postura adoptada por el

⁹⁸ Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, *op. cit.*, p. 9.

gobierno peruano que fue objeto de una ola de críticas de grupos de derechos humanos estadounidenses⁹⁹.

Posteriormente, el primer gobierno de Alan García trajo consigo un cambio en la orientación ideológica del gobierno, la cual se hizo palpable principalmente a través de la política económica de corte heterodoxo que llevó también a una transformación de las estrategias de política exterior. El cambio de rumbo no solo se hizo evidente en los objetivos y procesos de elaboración de la política exterior, sino también en el estilo diplomático, permitiendo un notorio ascenso de la presencia internacional del Perú, teniendo como uno de sus rasgos al ejercicio de una activa diplomacia que exaltaba los gestos y la retórica radical¹⁰⁰. En ese entender, las relaciones internacionales del Perú se enmarcaron nuevamente en una suerte de confrontación tanto con EE. UU. como con la comunidad financiera internacional¹⁰¹. Como consecuencia, las relaciones con la potencia estadounidense “fueron generalmente tensas”¹⁰².

Con García “la política exterior adquirió entonces un nuevo carácter autonomista y de “resistencia contra el imperialismo”¹⁰³. Además del distanciamiento del gobierno peruano, los EE. UU. consideraban que “Sendero Luminoso era un grupo subversivo maoísta que no recibía apoyo ni de la Unión Soviética ni de la China después de Mao y, por lo tanto, no era una amenaza para los intereses globales de seguridad de EE. UU., como sí lo eran la mayoría de los grupos subversivos latinoamericanos”¹⁰⁴.

A pesar de ello, como señalan McClintock y Vallas, tanto el gobierno de Reagan como el de Bush “mostraron cierta preocupación por la expansión

⁹⁹ St. John, R., 2011, p. 122.

¹⁰⁰ Álvarez, J., 2009, p. 6.

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² McClintock, C. & Vallas, F., 2005, p. 128.

¹⁰³ Álvarez, J., *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁴ McClintock, C. & Vallas, F., *op. cit.*, p. 129.

de Sendero Luminoso y el MRTA”. Tal es así que, en 1985, “Reagan propuso que se doblara la ayuda del ejército estadounidense, especialmente para las campañas antiterroristas peruanas, y en varias oportunidades solicitó el incremento de la ayuda militar de EE. UU. para el Perú. Pero el Congreso de EE. UU. rechazó estos aumentos”¹⁰⁵. De igual manera, tanto la política exterior del gobierno de García, rechazada por varios republicanos, como la preocupación por la trayectoria del Ejército Peruano en materia de derechos humanos, expresada por los demócratas, hizo que la ayuda militar de EE. UU. no se concretara¹⁰⁶. Con ello, “la ayuda estadounidense al Ejército Peruano, o al menos la que no estaba clasificada como ayuda al narcotráfico, disminuyó hasta reducirse prácticamente a cero, entre 1986 y 1988”¹⁰⁷.

Posteriormente, en la segunda mitad del gobierno de García, la relación entre ambos gobiernos adquirió nuevos matices. De esta forma, “empezaron a considerar nuevos tipos de ayuda por parte de EE. UU. para la lucha antiterrorista”¹⁰⁸.

García había señalado desde el inicio de su gobierno que sus prioridades en la lucha antiterrorista eran principalmente dos: la especialización del aparato de inteligencia sobre Sendero y la captura de Guzmán¹⁰⁹. Con base en estos objetivos, para finales de este gobierno, se examinó el perfil de la relación entre el personal de inteligencia peruano y la CIA lo que dio como resultado que, a inicios de 1990, el subsecretario de Estado Bernard Aronson solicitara a la CIA apoyar los esfuerzos de inteligencia en el Perú¹¹⁰. Como consecuencia, entre marzo y junio de 1990 la CIA brindó su apoyo para la creación de una pequeña unidad de élite de la

¹⁰⁵ McClintock, C. & Vallas, F., *op. cit.*, p. 129.

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 130.

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ *Id.*

DINCOTE, la cual recibió el nombre de Grupo Especial de Inteligencia (GEIN), cuyo principal objetivo era la captura de Abimael Guzmán¹¹¹.

De todas formas, como señala Álvarez, al final de su primer gobierno, García dejaba al país sumido en una “crisis económica hiper-inflacionaria, el aislamiento económico internacional, la violencia terrorista y de Estado, el deterioro de su imagen político-democrática y la poca comprensión de la comunidad internacional acerca del fenómeno subversivo; estos dos últimos como consecuencia de las denuncias hechas por repetidas violaciones de derechos humanos perpetradas durante la lucha antiterrorista”¹¹². En palabras de Quiroz, ante la sucesión de hechos durante este período, no se implementaron sanciones económicas al país por parte de Washington debido a la necesidad de continuar la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo¹¹³.

Igual que sucedió con García, el inicio del gobierno de Fujimori supuso también el viraje de la política exterior peruana, la cual sufrió algunas modificaciones estructurales profundas que incidieron en su funcionamiento.

En primer lugar, se buscó un acercamiento hacia EE. UU. En ese entender, la política exterior de este período consideraba importante recuperar el apoyo de la potencia estadounidense, concentrada sobretudo en la lucha antidrogas, para luego tener la posibilidad de solicitar ayuda para la lucha contra el terrorismo¹¹⁴. Bajo esta perspectiva, Fujimori implantó el pragmatismo en la política exterior peruana¹¹⁵.

En segundo lugar, se buscó realizar una diplomacia “presidencial”, por la cual, como menciona Mendoza, el MRE actuaba únicamente como un

¹¹¹ McClintock, C. & Vallas, F., *op. cit.*, p. 130.

¹¹² Álvarez, J., *op. cit.*, p. 7.

¹¹³ Quiroz, A., 2014, p. 366.

¹¹⁴ St. John, R., 2017, p. 68 y s.

¹¹⁵ McClintock, C. & Vallas, F., *op. cit.*, p. 117.

intermediario, existiendo una suerte de hostilidad del presidente hacia Torre Tagle¹¹⁶.

Para Hermoza, entonces, la principal característica del MRE durante este período “fue su relación de subordinación al poder del régimen, destinando políticas y discursos para crear la fachada democrática necesaria para adaptarse al nuevo contexto internacional”¹¹⁷. Álvarez concluye que este contexto propició “la ausencia de un diseño coherente de política exterior, la fragmentación del proceso de toma de decisiones, la desarticulación de las diversas instancias que participaban en el mismo y el ejercicio de una diplomacia económica que buscó una relación especial con la potencia hegemónica en abierta contradicción con sectores significativos de una diplomacia profesional y una diplomacia militar que buscaron mantener espacios de autonomía”¹¹⁸.

Uno de los principales ámbitos donde se vio materializada esta subordinación fue en la responsabilidad para la formulación de los lineamientos de política exterior, pues esta responsabilidad pasaría a manos del presidente desde 1993, siendo el Canciller el encargado de ejecutar las directivas dictadas¹¹⁹. Durante el gobierno de Fujimori, entonces, se estableció que “el Presidente de la República conduce las relaciones internacionales del Perú”. Con ello “El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano responsable de ejecutar las directivas que para ese fin dicta el jefe de Estado”¹²⁰.

Posteriormente, la buena relación y cooperación que se había empezado a construir con EE. UU. sufrió un revés a raíz de los

¹¹⁶ Hermoza, D., 2018, p. 39 y s.

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 44.

¹¹⁸ Álvarez, J., *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁹ McClintock, C. & Vallas, F., *op. cit.*, p. 118.

¹²⁰ Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores. Diario Oficial El Peruano, 26112. Lima: Editora Perú, 1992, 111586.

acontecimientos del 5 de abril de 1992¹²¹. A pesar de que este hecho fue condenado por la administración de George H. W. Bush (1989-1993), no desencadenó en el establecimiento de sanciones de corte económico en el entendido “que ello podría poner en peligro la guerra contra el terrorismo en Perú”¹²².

Tal circunstancia obligó al gobierno a orientar sus recursos principalmente a mantener la buena relación con EE. UU., país que fue especialmente crítico con el autogolpe de Fujimori por cuanto lo consideraba una amenaza para la consolidación democrática; y, por otra parte, mantener y/o crear una buena imagen del Perú en el extranjero, vapuleada tanto por los sucesos de abril de 1992 como por la violencia interna de origen terrorista.

Con la finalidad de consolidar la imagen del Perú en el extranjero, en 1993 se creó, por ejemplo, PROMPERÚ, el cual tenía a su cargo funciones típicas de las embajadas, especialmente en cuanto a la promoción de la buena imagen del Perú en el ámbito turístico, para contrarrestar percepciones negativas¹²³.

Como parte de esta misma estrategia, en 1992 se designó al Embajador Ricardo Luna como representante del Perú en Washington, el cual tuvo un desempeño destacable para construir una relación positiva entre ambos países¹²⁴. Con su trabajo se buscaba “transmitir la idea de un país con una amplia riqueza cultural que enfrentaba serios problemas que requerían del respeto y apoyo internacional para poder solucionarlos.”¹²⁵.

Las circunstancias llevaron a que la prensa internacional enfocará el tema del terrorismo en el Perú “desde la óptica de los derechos humanos y no

¹²¹ Torres, D., 2018, p. 53.

¹²² St. John, R., 2017, p. 69.

¹²³ Hermoza, D., *op. cit.*, p. 40; McClintock, C. & Vallas, F., *op. cit.*, p. 119.

¹²⁴ Hermoza, D., *op. cit.*, p. 43.

¹²⁵ Torres, D., *op. cit.*, p. 54.

desde la perspectiva de una amenaza seria contra la paz y la supervivencia misma del Estado peruano”¹²⁶.

Al mismo tiempo, el estrechamiento de las relaciones entre el Perú y EE. UU. a partir del inicio del gobierno de Fujimori permitió el fortalecimiento de los lazos entre la CIA y el Ejército Peruano¹²⁷. La colaboración brindada por la CIA al Grupo Especial de Inteligencia (GEIN) no solamente fue importante para la captura del líder de Sendero Luminoso en 1992, sino que también se habría extendido al plano militar para la incursión que rescató a los rehenes del MRTA en 1997¹²⁸.

Posteriormente, Fujimori supo capitalizar a nivel internacional los éxitos obtenidos en materia de lucha contra el terrorismo durante su mandato, especialmente la captura de Abimael Guzmán en setiembre de 1992 y el rescate de los rehenes de la residencia del embajador japonés en Lima en abril de 1997.

En estas circunstancias es que nace el discurso que presenta al Perú como un caso exitoso de lucha contra el terrorismo, específicamente en la retórica utilizada por Fujimori contra el expresidente colombiano Andrés Pastrana, en el contexto de discursos brindados en diversos encuentros multilaterales. Fujimori criticaba que el mandatario colombiano buscaba llegar a acuerdos con las FARC mediante el diálogo, argumentando que con el terrorismo no se negocia, posicionando su régimen como un caso exitoso de lucha antiterrorista, que debía ser replicado en América Latina¹²⁹.

De igual forma, Fujimori “explotó políticamente” el rescate de los rehenes de la residencia del embajador japonés en Lima para “posicionar al Estado peruano como capaz y provisto de una estrategia de inteligencia

¹²⁶ Álvarez, J., *op. cit.*, p. 5.

¹²⁷ McClintock, C. & Vallas, F., *op. cit.*, p. 131.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 125 y ss.

¹²⁹ Hermoza, D., *op. cit.*, p. 52 y s.

solvente, lo que se observó también en la publicitada gira de Fujimori a Cuba y República Dominicana en razón a indagar si tales regímenes de izquierda quisieran aceptar como asilados a los miembros del MRTA¹³⁰.

Como se puede apreciar, el período de violencia interna y la lucha contra el terrorismo fueron factores que se tomaron en cuenta para definir la política exterior peruana, incidiendo en el fortalecimiento de la buena imagen del Perú en el extranjero y la búsqueda de cooperación para combatir la amenaza terrorista, principalmente con EE. UU. A pesar de su efecto destructivo en el ámbito interno, no se evidencia que la lucha contra el terrorismo haya sido el aspecto más importante de la política exterior de peruana durante esa época.

Desde una postura indiferente del gobierno de Belaúnde, pasando por una estrategia de búsqueda de cooperación en materia de lucha contra el terrorismo del gobierno de García, es durante el gobierno de Fujimori donde la lucha contra el terrorismo encuentra un correlato a nivel internacional, el cual contribuyó a forjar una cooperación con EE. UU. en materia militar y de inteligencia, lo que contribuyó finalmente a la captura de Abimael Guzmán en 1992 y se replicó en la solución exitosa de la toma de rehenes en la residencia del Embajador japonés en 1997.

¹³⁰ Hermoza, D., *op. cit.*, p. 60; Álvarez, J., *op. cit.*, p. 232.

4. La lucha contra el terrorismo en el Perú

4.1. Organismos e instituciones públicas con competencia en materia de lucha contra el terrorismo

4.1.1. Acuerdo Nacional

A partir de las recomendaciones formuladas por la CVR en materia institucional se establece como una medida prioritaria la creación de una instancia de diálogo nacional que incluya a todas las instituciones y sectores de la sociedad peruana, incluyendo al gobierno, al sector privado y a la sociedad civil. Así nace el Acuerdo Nacional como un “conjunto de políticas del Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática”¹³¹. El acuerdo, suscrito el 22 de julio de 2002, engloba al gobierno, los representantes de las fuerzas políticas presentes en el Congreso, así como a representantes de la sociedad civil.

El Acuerdo Nacional tiene como antecedentes al Compromiso de Diálogo para lograr un Acuerdo Nacional, de marzo de 2002, y al Foro de Gobernabilidad, instancia encargada de aprobar la metodología, el cronograma del proceso de debate, así como la elaboración y suscripción del Acuerdo Nacional. Con estos insumos y otros brindados por los Foros Descentralizados, el Foro de Gobernabilidad aprobó por consenso veintinueve políticas de Estado con un horizonte a largo plazo, esto es, al 2021, año del Bicentenario de la independencia del Perú. Posteriormente se aprobaron seis políticas de Estado adicionales, las cuales hacen actualmente un total de

¹³¹ Acuerdo Nacional. Definición. Recuperado de : <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>

treinta y cinco. Luego de la firma del Acuerdo Nacional, el Foro de Gobernabilidad pasó a denominarse Foro del Acuerdo Nacional¹³².

Las treinta y cinco políticas de Estado del Acuerdo Nacional están orientados a cuatro grandes objetivos: 1) Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho; 2) Desarrollo con equidad y justicia social; 3) Promoción de la competitividad del país; y 4) Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Dentro de las políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional existen algunas que se derivan de la experiencia del período de violencia interna y guardan relación con la lucha contra el terrorismo. Dentro de ellas, dos son las que guardan mayor relevancia para el presente tema de estudio. Estas son la Política N° 6 y la N° 30.

La Política N° 6 está orientada a llevar a cabo una política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo. Este es un aspecto fundamental del análisis de la presente investigación, ya que, como veremos más adelante, la priorización de la lucha contra el terrorismo en la política exterior peruana responde también a la relevancia del tema en el ámbito interno.

En ese sentido, el Perú garantiza el respeto al Derecho Internacional, los Derechos Humanos, incluyendo a la Carta de la ONU y la del Sistema Interamericano. Por ello, en primer lugar, se busca promover un clima de paz y seguridad a nivel mundial, hemisférico, regional y subregional. Asimismo, el respeto de los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como el fomento de la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales, a

¹³² Acuerdo Nacional. Instancias de trabajo. Disponible en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/antecedentes/instancias-de-trabajo/> (22.6.2019)

través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes. Ello implica, de igual forma, una participación en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, entre otros¹³³.

Por su parte, la Política N° 30 se refiere específicamente a la Eliminación del terrorismo y la afirmación de la Reconciliación Nacional. En tal sentido, existe el compromiso de eliminar el terrorismo a través de una estrategia integral, observando la plena vigencia de los derechos humanos y el debido proceso. Igualmente, se busca continuar con la reconciliación nacional para crear un clima de paz y concordia en el Perú que permita derrotar a la pobreza y alcanzar el bienestar.

Dentro de los puntos que afianzan la política se encuentran:

- El desarrollo de acciones dirigidas a erradicar el terrorismo, sancionando severamente a los integrantes de organizaciones terroristas, enfrentando eventuales nuevas formas de este flagelo, especialmente en su relación con el narcotráfico.
- La consolidación de una legislación antiterrorista compatible con el derecho internacional y los tratados suscritos por el Perú en materia de Derechos Humanos.
- El fomento de una educación democrática, orientada a una cultura de paz, la convivencia civilizada y la participación ciudadana en defensa del Estado de Derecho y la prevención contra actividades terroristas.
- La atención integral de las secuelas de la violencia y la reparación de las víctimas. Ello incluye el desarrollo de programas integrales de apoyo al repoblamiento y/o reconstrucción de las zonas afectadas por la violencia

¹³³ Acuerdo Nacional. Política N° 6: Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración. Recuperado de: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/30-eliminacion-del-terrorismo-y-afirmacion-de-la-reconciliacion-nacional/> (23.6.2019)

terrorista y la promoción de acciones encaminadas a la eliminación de los factores estructurales de la violencia¹³⁴.

Es importante resaltar que estas políticas consideran a la lucha contra el terrorismo como un proceso transversal e integral que implica tanto factores preventivos como operativos y de atención a las consecuencias derivadas de este fenómeno. Finalmente, se hace hincapié en la aparición de nuevas formas de terrorismo, especialmente relacionado con el narcotráfico y otros actos ilícitos. Tales amenazas también deben ser abordadas de manera transversal, atendiendo a sus diversas manifestaciones.

4.1.2. Ministerio del Interior (MININTER)

El MININTER ejerce “las funciones de gobierno interior y del orden interno y público para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas”¹³⁵.

Dentro de sus funciones específicas, delimitadas en el Art. 4° inciso 2 de su ROF, el MININTER produce, coordina y centraliza la inteligencia estratégica y táctica, respecto a distintas amenazas, incluyendo aquellas de carácter internacional que afecten el orden interno, realizando también acciones de contrainteligencia en el marco del Sistema de Inteligencia Nacional.

Como parte de esas funciones, actualmente el MININTER viene coordinando la implementación de la Política Nacional Multisectorial de lucha contra el terrorismo 2019-2023, aprobada en octubre de 2019, la cual tiene como objetivos prioritarios el fortalecimiento de una cultura de paz en la

¹³⁴ Acuerdo Nacional. Política N° 30: Eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional. Recuperado de: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/30-eliminacion-del-terrorismo-y-afirmacion-de-la-reconciliacion-nacional/> (23.6.2019)

¹³⁵ Portal del Estado Peruano. MININTER. ¿Qué hacemos? Recuperado de: <https://www.gob.pe/730-ministerio-del-interior-que-hacemos> (23.6. 2019)

sociedad, el restablecimiento del ejercicio de derechos de personas afectadas por el terrorismo y la neutralización de las acciones terroristas y sus modalidades en el territorio nacional.

Por otro lado, dentro de su estructura, el MININTER cuenta con órganos de línea involucrados en la tarea de lucha contra el terrorismo. Estos son:

- La Dirección General de Inteligencia (DIGIMIN), dependiente del Despacho Viceministerial de Orden Interno. Dentro de sus funciones -Art. 72° del ROF del MININTER-, dirige y supervisa las operaciones de inteligencia en la lucha contra la criminalidad, el tráfico ilícito de drogas, terrorismo, corrupción y lavado de activos; así como de conflictividad social.
- La Dirección General contra el Crimen Organizado que, conforme al Art. 78° del ROF del MININTER, propone, supervisa y coordina la ejecución de la política sectorial, las estrategias y actividades que sean necesarias para enfrentar el crimen organizado y el terrorismo. En tal sentido, está encargada de las acciones de planeamiento estratégico orientadas a la lucha contra el terrorismo.
- La Procuraduría Pública Especializada en delitos de terrorismo, que, de acuerdo con el Art. 27° del ROF del MININTER, participa en las investigaciones preliminares y preparatorias, así como toda clase de procesos relacionados al delito de terrorismo, así como en aquellas por lavado de activos que tengan como precedente al delito de terrorismo.

4.1.3. Policía Nacional del Perú (PNP)

Tal como prescribe el Art. 128° del ROF del MININTER, la PNP es una institución del Estado con calidad de órgano ejecutor, con competencia administrativa y autonomía operativa para el ejercicio de la operación policial en todo el territorio nacional, en el marco de lo previsto por el Art. 166° de la Constitución Política del Perú. Conforme el Art. 4° inciso 1 numeral 7 del ROF

del MININTER, la supervisión y evaluación del funcionamiento de la PNP se encuentra a cargo del MININTER.

Asimismo, conforme al Reglamento de la Ley de la PNP¹³⁶, los órganos de esta institución directamente relacionados a la lucha contra el terrorismo son la Dirección Contra el Terrorismo (DIRCOTE) y la Dirección de Inteligencia (DIRIN), cuyas funciones principales se describen a continuación:

- De acuerdo con el Art. 115° del Reglamento, la DIRCOTE es el órgano especializado, de carácter técnico y sistémico, normativo y operativo; responsable de prevenir, investigar, combatir y denunciar el delito de terrorismo, cometido por elementos o grupos nacionales o extranjeros en el Perú. Para ello, puede coordinar o contar con cooperación y apoyo de organizaciones extranjeras similares.

Como señala el Art. 116° del Reglamento, esta Dirección está compuesta por:

- División de Investigación de Terrorismo Metropolitano.
- División de Investigación de Terrorismo Regional.
- División de Operaciones Especiales Contraterrorista.
- División de Investigación de Terrorismo Internacional
- División de Inteligencia Contraterrorista.

En este punto debemos precisar que, conforme prescribe el Art. 120° del Reglamento, la División de Investigación de Terrorismo Internacional es la responsable de prevenir, combatir y denunciar a las organizaciones terroristas internacionales que realicen actos configurados como delito de terrorismo y conexos en el ámbito nacional. Para ello, también coordina con las embajadas o representaciones diplomáticas acreditadas en el país y coordina e intercambia información con organizaciones extranjeras similares.

¹³⁶ Decreto Supremo N° 026-2017-IN. Disponible en: <http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/DS0262017IN.pdf>

- En tanto, la Dirección de Inteligencia de la PNP (DINI), conforme al Art. 24° del Reglamento, produce inteligencia y contrainteligencia policial para el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y la PNP, pudiendo para ello, entre otros, establecer y fortalecer las relaciones de cooperación con organismos de inteligencia nacionales e internacionales. Para ello, tiene la facultad de proponer la suscripción de acuerdos bilaterales o multilaterales. Para lograr sus objetivos, cuenta con el apoyo de la División de Inteligencia Terrorista (Art. 121° del Reglamento) como parte del Sistema de Inteligencia Policial (SIPOL), responsable de producir inteligencia y contrainteligencia en materia de delitos de terrorismo y delitos conexos.

4.1.4. Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)¹³⁷

Incorporada como unidad especializada a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)¹³⁸, es la institución encargada de recibir, analizar y transmitir información para la detección del lavado de activos y/o del financiamiento del terrorismo. Así también, coadyuva a la implementación del sistema de prevención para detectar y reportar operaciones sospechosas de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo¹³⁹.

En julio de 2011, se aprobó el Plan Nacional de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, iniciativa liderada por la SBS, elaborado en forma participativa por veintiún instituciones del Estado. Este plan fue actualizado a través del Plan Nacional contra el lavado de activos y el financiamiento del Terrorismo 2018-2021, sobre el marco de la Política

¹³⁷ Creada mediante Ley N° 27693 de abril del año 2002. Modificada por la Ley N° 28009 y por Ley N° 28306. Reglamentada por D. S. N° 163-2002-EF. Modificado por D. S. N° 018-2006-JUS

¹³⁸ Incorporada mediante Ley N° 29038 de junio del año 2007.

¹³⁹ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Portal UIF-Perú. Reseña de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú. Recuperado de: <http://www.sbs.gob.pe/prevencion-de-lavado-activos/resena-de-la-unidad-de-inteligencia-financiera-del-peru> (23.6.2019)

Nacional aprobada por la Comisión Ejecutiva Multisectorial contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT).

La UIF participa en las Evaluaciones Mutuas periódicas realizadas por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) sobre el nivel de cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI. Como resultado de ello, el Perú ha sido evaluado en los años 2003, 2005, 2008 y durante 2017-2018, con buenos resultados.

En el último Informe de Evaluación Mutua del Perú, publicado en 2019, se señala que Perú “mejoró en forma significativa desde su última evaluación”, especialmente en materia de inteligencia financiera y la cooperación internacional, mientras que existen otras áreas que requieren mejoras¹⁴⁰.

Sin embargo, se señala también de que, a pesar de que “el Perú cuenta con una estructura institucional que permite investigar, procesar y condenar conductas de financiamiento del terrorismo y conductas asociadas. No se aprecia una visión y comprensión común respecto al fenómeno de financiamiento de terrorismo por parte de las autoridades competentes”¹⁴¹.

En tal sentido, de las 40 recomendaciones propuestas por este organismo, Perú ha obtenido buenas calificaciones en todas, con excepción de la Recomendación 5 -Personas y estructuras jurídicas- y de la Recomendación 7 -Investigación y procesamiento del lavado de activos-¹⁴².

4.1.5. Otras instituciones nacionales involucradas en la lucha contra el terrorismo

Además de las instancias anteriormente mencionadas, existen otras que también tienen competencias en materia de terrorismo o en temas

¹⁴⁰ GAFILAT, 2019, p. 10.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴² *Ibid.*, p. 16.

transversales. Así, por ejemplo, las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno en caso de estado de emergencia, conforme al Artículo 137° inciso 1 de la Constitución Política del Perú, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. Esta configuración fue utilizada constantemente durante la época del terrorismo e, incluso, algunos distritos del país cuentan actualmente con declaratoria de Estado de Emergencia vigente¹⁴³.

Asimismo, el Ministerio Público, conforme al Art. 158° y siguientes de la Carta Magna, como titular de la acción penal pública, es el encargado de conducir la investigación y persecución de los delitos en sede fiscal, incluyendo los de terrorismo. De la misma forma, el Poder Judicial es el encargado de administrar justicia a nombre de la Nación y, por lo tanto, juzga aquellas conductas consideradas como delitos, incluyendo los relacionados al terrorismo, estableciendo penas de acuerdo con los principios jurisdiccionales establecidos en el Art. 139° y siguientes de la Constitución Política.

Dentro de este plano, con motivo de la implementación de la Resolución 1373 del CS de la ONU, el 21 de julio de 2007 se promulgó el Decreto Legislativo 985, que modifica el Decreto Ley 25475 -que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación la instrucción y el juicio- y el Decreto Legislativo 923 -que fortalece organizacional y funcionalmente la defensa del Estado en delitos de terrorismo-. En ese sentido, este decreto incorpora el delito del terrorismo internacional a nuestra legislación, con lo cual los supuestos sancionados por la legislación peruana en materia de terrorismo son: el terrorismo internacional, el financiamiento -colaboración-, el reclutamiento de personas,

¹⁴³ Actualmente, treinta y cuatro distritos dentro del territorio nacional que aún tienen remanentes terroristas cuentan con declaratoria de emergencia por este motivo. Decreto Supremo N° 055-2019-PCM del 27 de marzo de 2019. Prórroga de Estado de Emergencia en distritos de las provincias de Huanta y La Mar (Ayacucho), de las provincias de Tayacaja y Churcampa (Huancavelica), de la provincial de La Convención (Cusco) y de las provincias de Satipo, Concepción y Huancayo (Junín).

la conspiración para cometer delito de terrorismo -promover, favorecer o facilitar-¹⁴⁴ y la apología.

En tanto que, el Ministerio de Justicia (MINJUS) tiene a su cargo el Consejo de Reparaciones, el que tiene el mandato de elaborar el Registro Único de Víctimas (RUV), utilizado por las instituciones del Estado encargadas de implementar el Plan Integral de Reparaciones¹⁴⁵. Como parte de esta labor, el MINJUS preside y se encuentra a cargo de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las Acciones y Políticas del Estado en los ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional (CMAN)¹⁴⁶, la cual tiene por finalidad el diseño de la política nacional de paz, reconciliación y reparación; así como el seguimiento de las acciones y políticas de Estado en esta materia. El CMAN fue creado a partir de la recomendación hecha por la CVR en su Informe Final para el diseño y ejecución de un Plan Integral de Reparaciones (PIR)¹⁴⁷, el cual fue elaborado en julio de 2005¹⁴⁸.

Igualmente, el MINJUS se encuentra a cargo de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD), encargada de hacer seguimiento a la Política Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el período de violencia entre los años 1980 y 2000¹⁴⁹.

Finalmente, otros Ministerios como el de Cultura, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y de Educación ejercen funciones relacionadas al fomento de una cultura de paz.

¹⁴⁴ Establecido por el Decreto Legislativo 1233.

¹⁴⁵ Ministerio de Justicia. Consejo de Reparaciones. Registro Único de Víctimas. Recuperado de: <http://www.ruv.gob.pe/consejo.html>

¹⁴⁶ Creada por D. S. N° 011-2004-PCM del 5 de febrero de 2004.

¹⁴⁷ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. CMAN. Antecedentes. Recuperado de: <https://cman.minjus.gob.pe/antecedentes/> (23.6.2019).

¹⁴⁸ Ley N° 28592 y su Reglamento el D.S. N° 015-2006-JUS.

¹⁴⁹ De conformidad con la Ley N° 30470, Ley de Búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000, del 21 de junio de 2016.



4.2. Enfoque peruano en materia de lucha contra el terrorismo

El enfoque actual del Perú en materia de lucha contra el terrorismo parte del reconocimiento de que este fenómeno resulta una grave amenaza para la comunidad internacional, por lo cual debe ser abordado de manera integral en aspectos que incluyan garantizar la paz y la seguridad, pero también aspectos como el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Luego de haber experimentado un período de violencia interna causada por el accionar de grupos terroristas, el Perú se enfoca actualmente en combatir las nuevas amenazas de este fenómeno. En tal sentido, se toma como punto de partida al ámbito nacional, pues dentro del territorio peruano existen todavía elementos y grupos terroristas que se dedican a la comisión de ilícitos. De igual forma, existen muy pocos casos de terrorismo internacional que guarden relación con el país debido a que el Perú sirve únicamente como territorio de paso para elementos terroristas para, por

ejemplo, elaborar y obtener documentos que les permitan continuar su viaje hacia su destino final¹⁵⁰.

Conforme al *Global Terrorism Index 2018*, el Perú se encuentra en el puesto 66, en el ranking de impacto del terrorismo, habiendo subido seis posiciones con respecto al 2017, lo que representa un retroceso en un ranking que encabezan países como Irak, Afganistán, Nigeria, Siria o Pakistán¹⁵¹. Este mismo ranking muestra a Perú en el puesto cinco a nivel regional, después de Colombia, Venezuela, Chile y Paraguay¹⁵², conforme se puede ver en el Gráfico N° 1.7. Sin embargo, es el segundo país con más muertes por terrorismo en la región luego de Colombia¹⁵³.

Gráfico N° 1.7 | Puntaje, ranking y cambio en el puntaje del Global Terrorism Index entre los años 2002 y 2017 en América del Sur

País	Score	Ranking regional	Variación 2002-2017	Variación 2016-2017
Colombia	5.611	27	-1.172	-0.027
Venezuela	3.665	55	1.228	0.039
Chile	3.454	58	2.165	0.091
Paraguay	3.443	59	3.19	-0.159
Perú	2.95	66	-0.459	0.413
Argentina	1.68	84	1.059	0.709
Ecuador	1.471	88	-0.543	-0.415
Brasil	1.388	90	0.93	-0.257
Uruguay	0.344	111	0.344	-0.431
Guyana	0.076	128	0.038	-0.077
Bolivia	0	138	-0.458	-0.019
Promedio regional			0.575	-0.012

Fuente: *Institute for Economics and Peace*, 2018, p. 38.

¹⁵⁰ Notimérica, 22 de junio de 2007. Detienen a tres iraquíes con documentación falsa en el aeropuerto de Lima que se dirigían a Los Ángeles [sic]. Recuperado de: <https://www.notimerica.com/sociedad/noticia-peru-irak-detienen-tres-iraquies-documentacion-falsa-aeropuerto-lima-dirigian-a-los-angeles-20070622204812.html> (31.10.2019).

¹⁵¹ *Institute for Economics and Peace*, 2018, p. 4.

¹⁵² *Ibid.*, p. 38.

¹⁵³ *Id.*

En cuanto a las amenazas terroristas actuales para el Estado Peruano, se tiene que el grupo terrorista SL cuenta con un remanente localizado principalmente en la zona del Valle de los Ríos Apurímac Ene y Marañón, conocido como VRAEM. Los remanentes senderistas se han asentado en esta zona por ser de difícil acceso para las fuerzas del orden. Sin embargo, los conceptos que guían su accionar han dejado de ser políticos para pasar a realizar actividades militares, así como a entablar una estrecha relación con el narcotráfico, con la finalidad de obtener recursos para financiar su funcionamiento. Algunos autores han llamado a estos como “grupos armados residuales”, los cuales, por su capacidad militar, han ingresado a las dinámicas de la COT¹⁵⁴.

Por otra parte, SL ha logrado articular un brazo político denominado Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales (MOVADEF), el cual no solamente lleva a cabo acciones de apología al terrorismo y de propaganda al interior del país, sino que cuenta con una “Línea Internacional” mediante la cual se llevan a cabo actividades de proselitismo ideológico que han sido detectadas en otros países como Argentina, Finlandia, Reino Unido, Filipinas, Francia y España. Conforme señala el MRE, los principales objetivos de este grupo son conseguir presencia internacional y resonancia mediática.

En cuanto a las amenazas de grupos terroristas de naturaleza internacional se menciona que, desde hace algunos años, organizaciones terroristas transnacionales como *Hezbollah* han actuado en Centroamérica y América del Sur. De especial recordación son los atentados de principios de los años 1990 en Buenos Aires. Durante los últimos años también se han descubierto e interrumpido actividades de planificación y operativas de

¹⁵⁴ Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 63.

Hezbollah en Bolivia, Perú, Venezuela, Ecuador, Argentina, Brasil, Curazao y los Estados Unidos¹⁵⁵.

Si bien las organizaciones terroristas internacionales no tienen presencia en el Perú, se ha logrado identificar posibles amenazas para la seguridad del país, el cual sirve principalmente como punto de paso para elementos terroristas¹⁵⁶.

Por otra parte, es importante mencionar que la lucha contra el terrorismo constituye, actualmente, una de las cinco prioridades de la participación del Perú como Miembro no permanente del CS de la ONU durante el bienio 2018-2019. Como parte de esta función, Perú ha sido, además, elegido presidente del CTC del CS. En los próximos capítulos se analizarán a profundidad las principales actividades desarrolladas durante esta gestión, Sin embargo, es importante señalar en este punto que uno de los temas impulsados por el Perú durante su gestión en el CS está referido precisamente al nexo entre terrorismo y COT, una de las manifestaciones actuales con las que el terrorismo ha encontrado un correlato ideal para la continuidad de sus actividades. En tal sentido, al Perú le preocupa esta estrecha relación por cuanto este fenómeno se manifiesta actualmente en el territorio a través de delitos como la trata de personas, el tráfico de armas, la minería ilegal, entre otros.

Precisamente por este motivo, el Perú pone especial importancia en las medidas para mejorar la cooperación e impedir que los terroristas se beneficien de los réditos y el financiamiento obtenidos desde fuentes relacionadas a la COT, por lo cual busca garantizar, en primer lugar, la

¹⁵⁵ Infobae. *Los nexos de Hezbollah en América Latina*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/1969/12/31/1566409-los-nexos-hezbollah-america-latina/> (31.10.2019).

¹⁵⁶ La República, 18 de julio de 2019. *Detienen a presunto integrante del Estado Islámico en San Juan de Lurigancho*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/2019/07/18/isis-capturan-a-joven-peruano-que-integraba-peligroso-grupo-terrorista-internacional-atmp/> (31.10.2019).

seguridad de sus fronteras y de su territorio, apoyando y fomentando iniciativas para enfrentar esta amenaza¹⁵⁷.

Entonces, al haber vivido una etapa de violencia interna, el Perú ha tomado el tema de la lucha contra el terrorismo como una prioridad no solo por la experiencia que ha adquirido en la materia, sino por las manifestaciones actuales del fenómeno dentro de su territorio. Entonces, no se trata simplemente de un bagaje histórico, sino también de los retos y amenazas actuales que se presentan para el país. Adicionalmente, para el Perú es importante adquirir capacidades que le permitan hacer frente a amenazas futuras relacionadas al terrorismo, como es el caso de la ciberseguridad. El fortalecimiento de las capacidades en estos ámbitos es esencial para prevenir y mitigar las posibles consecuencias negativas de este fenómeno.

En tal sentido, a diferencia de los Estados Unidos, que centra su estrategia en combatir la amenaza del terrorismo como un asunto de seguridad internacional, dirigiendo su accionar a combatir el fenómeno fuera de su territorio, el Perú prioriza un enfoque nacional y de fortalecimiento de sus propias capacidades para hacer frente a esta amenaza. Partiendo de esta premisa, busca fomentar la lucha contra el terrorismo como parte de su política exterior, como una herramienta que le permita conseguir los objetivos anteriormente descritos.

Conforme señalaban desde la Representación peruana ante la ONU, el Perú, a diferencia de Estados Unidos y en conformidad con la Resolución 1373 (2001) del CS, considera que es una obligación de todos los Estados cooperar en la lucha contra el terrorismo y que encontrar y castigar a los autores de actos terroristas no constituye una función que deban cumplir determinados Estados.

¹⁵⁷ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad. S/PRST/2018/9. 8 de mayo de 2018.

En línea con sus objetivos, el Perú se ha adherido a los principales instrumentos internacionales en materia de terrorismo (Ver Anexo N° 1). De la misma forma, recientemente se aprobó la Política Nacional Multisectorial de lucha contra el terrorismo 2019-2023, la cual busca combatir desde todas las esferas del Estado la actividad terrorista. Finalmente, el Programa Presupuestal 0032, denominado Lucha contra el Terrorismo, constituye la herramienta mediante la cual se busca la reducción del accionar terrorista en el país¹⁵⁸.

En la actualidad, la lucha contra el terrorismo es un eje central para la política nacional, lo cual se ve reflejado en la política exterior peruana, por ejemplo, en su participación como Miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2018-2019. Sin embargo, la actual visión peruana sobre este fenómeno pone especial énfasis en su relación con la COT, la cual le ha servido al terrorismo para reconducir sus actividades hacia la comisión de otros ilícitos.

4.2.1. Terrorismo y COT

En palabras de Adins, tanto el debilitamiento de los Estados como los avances tecnológicos “han generado oportunidades para el empoderamiento de actores no estatales, algunos de estos ilegales, tal como sucede con el COT o grupos armados organizados (GAO)”¹⁵⁹. El terrorismo es también un fenómeno que hoy en día trasciende las fronteras nacionales a través de la actividad de actores no estatales. La aparición y el desarrollo de acciones terroristas se encuentran ligados cada vez más a la comisión de otros delitos que permiten el financiamiento de sus actividades. De esta manera, se ha estrechado la relación entre el terrorismo y la COT. A esta relación el Perú le ha puesto especial atención, tanto en el plano nacional como internacional

¹⁵⁸ Programa Presupuestal 0032. Lucha contra el terrorismo.

¹⁵⁹ Adins, S., *op. cit.*, p. 176.

pues la COT constituye un “problema estructural para el Estado” y “un problema asociado a las nuevas amenazas” que trascienden las fronteras nacionales¹⁶⁰, por lo que un análisis de estos fenómenos debería abordarse con una mentalidad supranacional¹⁶¹.

La criminalidad organizada es un fenómeno que se encuentra presente actualmente en el Perú, especialmente en aquellos lugares a los que Adins llama como “zonas marrones”, lo que incluye al VRAEM, las zonas fronterizas de la Amazonía, los valles del Marañón y el Huallaga y la ceja de selva de Puno¹⁶².

La problemática compleja asociada a la COT ha dado lugar a diferentes debates a nivel internacional. Como producto de ello, en el ámbito multilateral, bajo el auspicio de la ONU, se ha suscrito la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como la Convención de Palermo, en diciembre de 2000. Este instrumento internacional aborda la criminalidad organizada transnacional como un fenómeno que se sirve de la globalización para el logro de fines de naturaleza ilícita, socavando la acción de la ley, no solo en un país, sino en varios.

En tal sentido, como señalaba el ex Secretario General de la ONU Kofi Annan, si “los enemigos del progreso y de los derechos humanos procuran servirse de la apertura y las posibilidades que brinda la mundialización (...), nosotros debemos servirnos de esos mismos factores para defender los derechos humanos, la corrupción y la trata de personas”¹⁶³. Por ello, conforme establece el Art. 1° de este instrumento, la Convención tiene la finalidad de

¹⁶⁰ Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 63.

¹⁶¹ De Arístegui, G., 1997, p. 67.

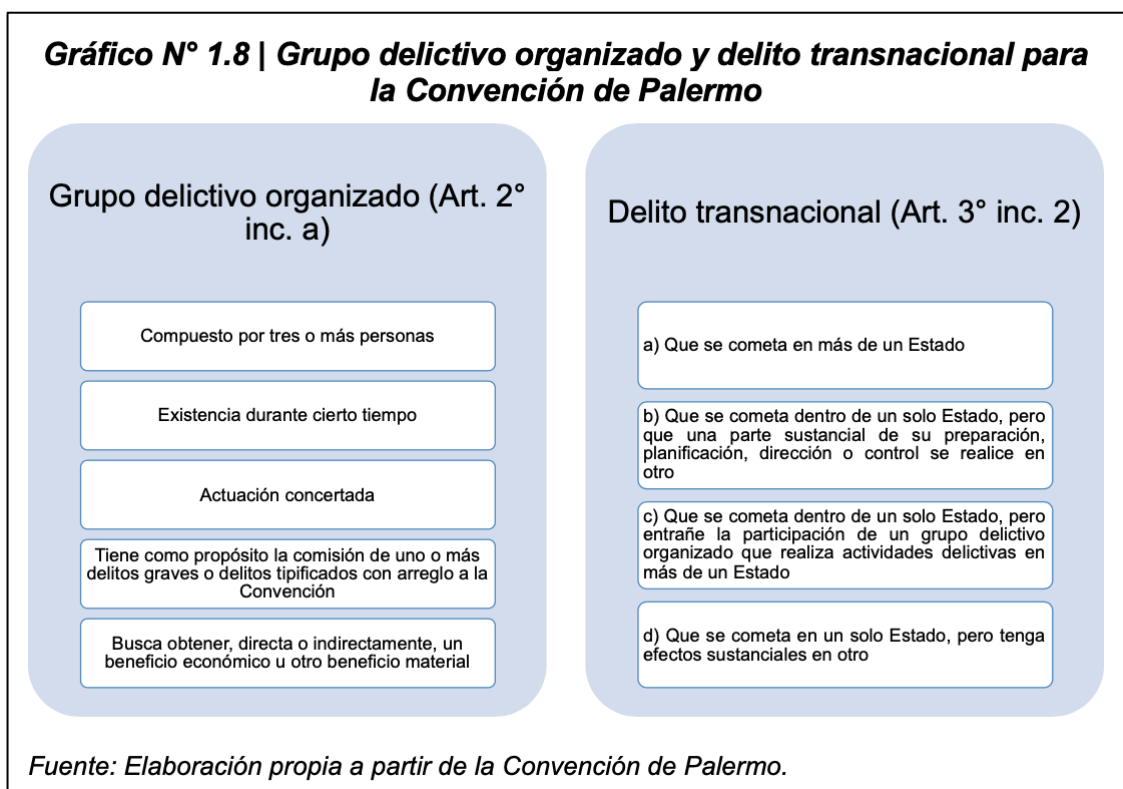
¹⁶² Adins, S., *op. cit.*, p. 196.

¹⁶³ Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, 2004, p. III.

promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

La Resolución 55/25 de la AG, por la que se aprueba la Convención de Palermo, señala, además, que existen crecientes vínculos entre la COT y los delitos de terrorismo, por lo cual se hace necesario que los Estados tomen acción para prevenir y combatir este tándem.

En el Gráfico N° 1.8 se pueden observar los elementos que definen a un grupo delictivo organizado, así como los elementos para que un delito tenga carácter transnacional, conforme a la Convención de Palermo.



En tal sentido, la COT engloba una variedad de conductas delictivas entre las que se encuentran el blanqueo del producto de un delito; la corrupción; la trata de personas; el tráfico ilícito de migrantes; la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego; el tráfico ilícito de drogas; la minería y tala ilegal; entre otros. Algunas de estas conductas se encuentran consideradas en los protocolos que complementan a la Convención.

En tanto, el Libro Blanco europeo sobre la COT resalta que, si bien los grupos terroristas y los grupos criminales transnacionales persiguen diferentes fines, la continuidad de sus actos depende de su poder financiero, especialmente, del tráfico ilícito de drogas, debido a los altos ingresos que esta actividad permite¹⁶⁴. En tal sentido, los ingresos obtenidos por actividades criminales constituyen un valioso recurso para financiar actividades terroristas¹⁶⁵. De ahí la relación que engloba a estos dos fenómenos.

Actualmente, fenómenos como la aparición y crecimiento del Estado Islámico (IS) le han dado un nuevo impulso a la relación entre COT y terrorismo, donde incluso elementos relacionados al crimen migran hacia organizaciones terroristas. Esto sucede pues sus conexiones y capacidades en el mundo criminal los hacen elementos valiosos, mientras que ideologías como la del IS proveen una justificación para las actividades criminales¹⁶⁶. De hecho, algunos estudios realizados en Europa muestran que existe una correlación representativa en cuanto al porcentaje de elementos terroristas que tienen un antecedente criminal¹⁶⁷.

Esta situación plantea una serie de interrogantes como el porqué aquellos individuos con antecedentes criminales son más susceptibles a la radicalización o cuáles son las características que hacen a estos individuos más atractivos para el reclutamiento por parte de organizaciones criminales¹⁶⁸.

Así, organizaciones como el IS han sacado provecho de esta situación para reclutar a sus milicias utilizando una narrativa de redención en su

¹⁶⁴ Council of Europe. White Paper on transnational organised crime, 2014, p. 17.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 35.

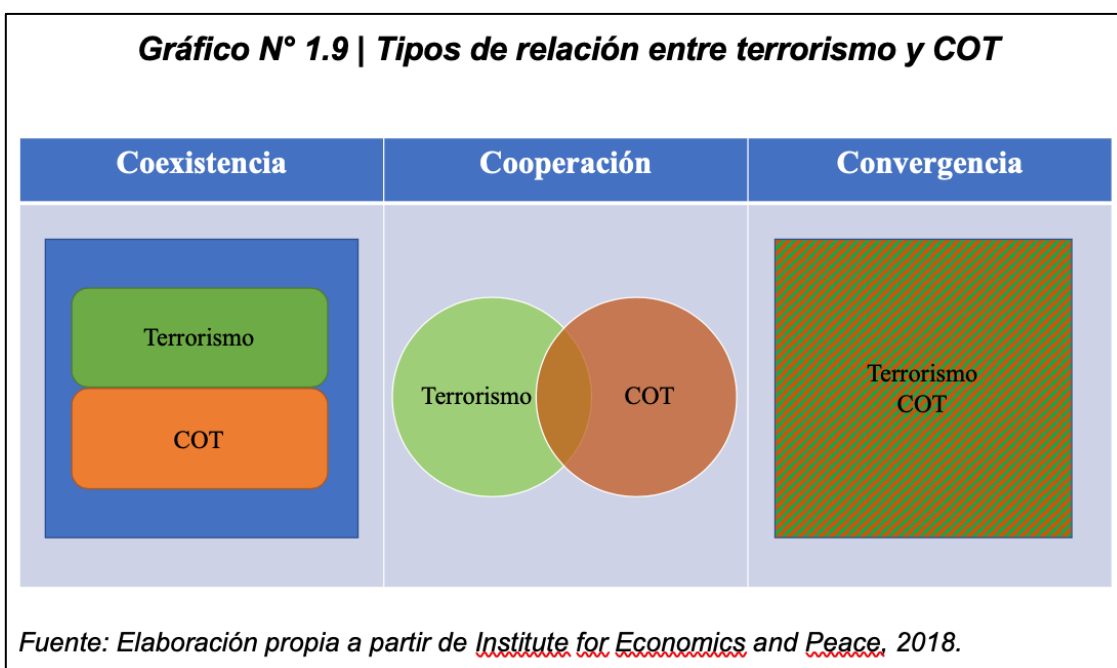
¹⁶⁶ *Institute for Economics and Peace*, 2018, p. 60.

¹⁶⁷ *Id.*

¹⁶⁸ *Id.*

propaganda, la que resulta atractiva para elementos criminales y marginados, además de proveer un sentido de justificación a actividades criminales¹⁶⁹. De igual manera, estos individuos resultarían especialmente interesantes para las organizaciones terroristas porque proveen conexiones con redes útiles para actividades como la compra de armamento y el lavado de activos¹⁷⁰.

Con ello, las fronteras entre el terrorismo y la COT parecen difuminarse en cuanto se convierten en fenómenos cada vez más convergentes, donde las estructuras de COT con mayor capacidad bélica pueden considerarse como grupos terroristas¹⁷¹.



En suma, la relación entre terrorismo y COT puede categorizarse esencialmente en tres tipos de dinámicas (ver Gráfico N° 1.9):

- a. Coexistencia: Cuando ambos comparten el mismo espacio geográfico.

¹⁶⁹ *Institute for Economics and Peace*, 2018, p. 61.

¹⁷⁰ *Id.*

¹⁷¹ Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 64.

- b. Cooperación: Cuando ambos pueden servir a intereses comunes a través de colaboración temporal.
- c. Convergencia: Cuando ambos se combinan, absorbiendo las metodologías del otro¹⁷².

En el ámbito regional, en la Declaración sobre Seguridad en las Américas¹⁷³ ya se condenaba a la delincuencia organizada transnacional por cuanto atenta contra las instituciones estatales y tiene efectos nocivos sobre las sociedades¹⁷⁴. Posteriormente, en octubre de 2006, se aprobó el Plan de Acción Hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional, la que incluía acciones específicas para combatir este fenómeno, especialmente a través de la capacitación, la cooperación y asistencia internacional y el fortalecimiento de las estrategias nacionales¹⁷⁵.

De la misma manera, es importante incidir en que durante la presidencia del Perú en el CS de la ONU en el período 2018-2019, la representación peruana puso particular énfasis al debate sobre el nexo entre el terrorismo internacional y la COT, siendo un punto neurálgico de las iniciativas propulsadas desde esta plataforma.¹⁷⁶

A nivel multilateral, se promueve la mejora de la cooperación y de las estrategias encaminadas a impedir que los terroristas se beneficien de la colaboración de la COT. Ello implica el acrecentar el conocimiento de los vínculos entre ambos fenómenos, incluyendo el hecho de impedir que los

¹⁷² *Institute for Economics and Peace*, 2018, p. 60.

¹⁷³ Adoptada en la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en Ciudad de México en octubre de 2003.

¹⁷⁴ Organización de los Estados Americanos. Declaración sobre Seguridad en las Américas. 28 de octubre de 2003, párr. 25.

¹⁷⁵ Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Plan de Acción Hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional. CP/RES. 908 (1567/06). 25 de octubre de 2006.

¹⁷⁶ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad. S/PRST/2018/9. 8 de mayo de 2018.

terroristas se beneficien de las ganancias financieras resultantes de las actividades de la delincuencia organizada transnacional. Para ello, se insta a poner atención en la prevención y represión del financiamiento del terrorismo bajo cualquier fin¹⁷⁷.

Sin embargo, debe quedar claro, como señalaba el ex Canciller, Embajador Néstor Popolizio, en su alocución ante el CS del 19 de julio de 2019, que, si bien ambos fenómenos guardan una relación que permite a uno nutrir de recursos al otro, no debemos pasar por alto que cada uno tiene causas distintas y marcos legales independientes¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad. S/PRST/2018/9. 8 de mayo de 2018.

¹⁷⁸ *Security Council. 8582nd Meeting. Friday, 19 July 2019.* S/PV.8582. Recuperado de: <https://undocs.org/en/S/PV.8582> (11.8.2019).

Capítulo II: La lucha contra el terrorismo en la política exterior peruana

1. Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en la lucha contra el terrorismo

El MRE ejerce la representación del Estado peruano en el ámbito internacional a través del Servicio Diplomático de la República y del Servicio Exterior, teniendo competencia en las materias de política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional. Asimismo, ejerce funciones en materia de comercio exterior, en coordinación con los otros sectores competentes. En tal sentido, el MRE es el encargado de formular, ejecutar y evaluar la política exterior. Adicionalmente, conforme al Art. 3° inciso x) de su ROF, participa en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional.

Dentro de su estructura orgánica, el MRE cuenta con la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales, la cual, conforme al Artículo 93° del ROF, es responsable de la promoción y defensa de los intereses y objetivos del Perú en el ámbito multilateral, así como de las negociaciones sobre asuntos de naturaleza global tales como la democracia, derechos humanos, seguridad internacional, lucha contra el terrorismo, lucha contra la corrupción, asuntos sociales, medio ambiente y desarrollo sostenible, y control de drogas. Con tal finalidad, representa al MRE ante foros y organismos internacionales en las gestiones y negociaciones respectivas, incluyendo la negociación de instrumentos multilaterales.

La Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales engloba, entre otros, a la Dirección de Organismos y Política Multilateral y a la Dirección de Seguridad y Defensa. La Dirección de Organismos y Política Multilateral, conforme al Art. 96° inc. d) del ROF del MRE, tiene entre sus funciones específicas analizar la evolución de la política general del Sistema de las

Naciones Unidas, del Sistema Interamericano y del tratamiento multilateral de los asuntos políticos, de seguridad, democracia, lucha contra la corrupción, la lucha contra el terrorismo y los demás que le sean encomendados.

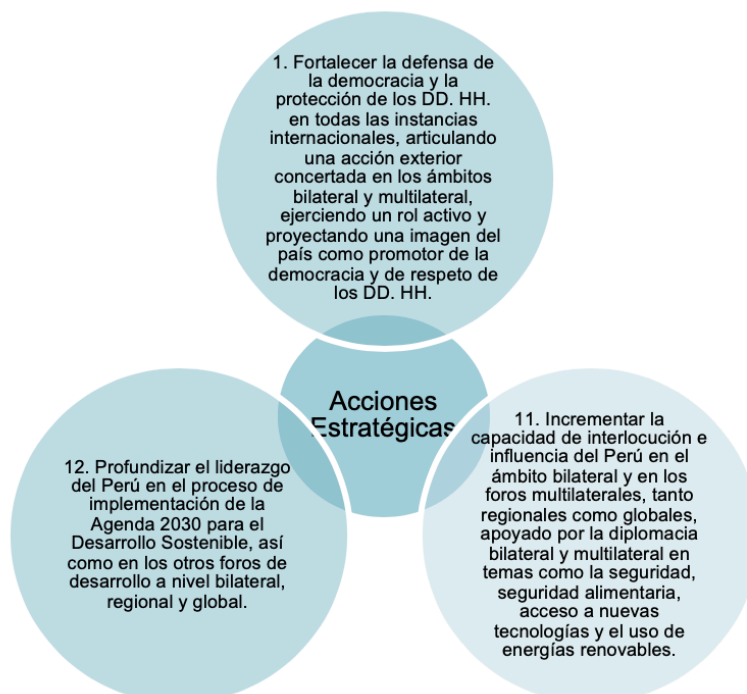
Por otra parte, dentro del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del sector de Relaciones Exteriores para los años 2015-2021¹⁷⁹, se considera como Objetivo Estratégico N° 1 el posicionar al Perú, a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral, para lo cual se define como un indicador a la intensidad de la relación bilateral político diplomática. Aquí se establece que el Perú puede y debe catalizar su potencial en un ejercicio de poder blando, que cada vez se hace más global.

Para el cumplimiento de este objetivo, se tienen principalmente tres acciones estratégicas relevantes para la presente investigación, las cuales se observan en el Gráfico N° 2.1.

Es importante mencionar que el PESEM define al Subcomponente Político Diplomático como aquel referido a la gestión y acciones que ejecuta el Estado peruano con otros Estados, a través del establecimiento de relaciones diplomáticas y la profundización de los vínculos existentes. Asimismo, comprende el conjunto de acciones que ejecuta el Estado ante organismos internacionales o regionales, foros multilaterales, procesos, mecanismos de integración y/o cualquier instancia política de carácter internacional, regional o subregional, en las cuales se promueve y defiende los intereses del Perú. Estas acciones abarcan diversos temas entre los que se encuentra la lucha contra el terrorismo.

¹⁷⁹ Plan Estratégico Sectorial Multianual del sector de Relaciones Exteriores 2015-2021. Disponible en: <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planes-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem/ano-2016/8105-plan-estrategico-sectorial-multianual-del-sector-relaciones-exteriores-pesem-2015-2021/file> (24.6.2019)

Gráfico N° 2.1 | Acciones estratégicas del Objetivo N° 1 del PESEM 2015-2021 del MRE



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Estratégico Multianual del sector de Relaciones Exteriores 2015-2021.

Por su parte, dentro del Plan Estratégico Institucional 2020-2022 del MRE¹⁸⁰, el Objetivo Estratégico Institucional N° 1 busca fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales multilaterales en regiones estratégicas, para lo cual define como la Acción Estratégica Institucional N° 7 a la ampliación del protagonismo del Perú en los principales organismos internacionales con miras a reafirmar la vigencia del derecho internacional, y la promoción y defensa de la democracia y de los derechos humanos, así como el medio ambiente y el cambio climático. Para ello se establece como indicador de medición el número de iniciativas peruanas aprobadas en organismos internacionales.

¹⁸⁰ Plan Estratégico Institucional 2020-2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/351057/PEI_2020-2022_RM_0536-RE-2019.pdf (2.9.2019).

De igual forma, para efectos del cumplimiento de sus fines y objetivos, el MRE cuenta con misiones diplomáticas y consulados repartidos alrededor del mundo los cuales reportan oportunamente de circunstancias relevantes para el Perú, optimizando acciones en la defensa de la soberanía nacional, incluyendo a las relacionadas a actividad terrorista de nacionales en el extranjero¹⁸¹.

Así, por ejemplo, estos órganos comunican información relevante sobre las actividades de grupos terroristas como SL o de su brazo político, el MOVADef, en el extranjero. En tal sentido, el protocolo establecido para las Misiones del Perú en el exterior frente a acciones vinculadas al terrorismo relacionadas al Perú consiste en alertar a las Direcciones correspondientes de la Cancillería, así como a través de Nota Diplomática a las Cancillerías locales y autoridades policiales, precisando la condición terrorista de organizaciones como SL¹⁸². Esta misma labor puede ser realizada por las Oficinas Desconcentradas (ODE) del MRE distribuidas en doce departamentos del territorio nacional, de acuerdo con su competencia. La transmisión de esta información contribuye a formular apreciaciones de inteligencia y de contrainteligencia estratégicas.

En ese sentido, conforme señala el MRE, la posición del Perú en materia de lucha contra el terrorismo es de una absoluta condena y rechazo del fenómeno y sus implicancias en todas sus formas y manifestaciones. Esta posición se manifiesta continuamente en las distintas intervenciones peruanas en organismos multilaterales. El Perú considera al terrorismo como una grave amenaza para la comunidad internacional que debe ser enfocada de manera

¹⁸¹ Así, por ejemplo, la Nota de Protesta remitida por la Embajada del Perú en Colombia rechazando la calificación de preso político brindada por la Universidad Central de Colombia a Peter Cárdenas, ex integrante del MRTA y que cumplió condena por terrorismo. @CancilleriaPeru, 2019, 4 de agosto Disponible en: <https://twitter.com/CancilleriaPeru/status/1158070759941652480>.

¹⁸² En Argentina, se han realizado gestiones con el Ministerio de Seguridad de la Nación para establecer mecanismos de inteligencia que neutralicen dichas actividades proselitistas.

integral considerando áreas como la paz y seguridad, el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la acción humanitaria. En tal sentido, el Perú respalda toda acción en respuesta sistemática, sostenida y eficiente en la lucha contra este fenómeno en el ámbito multilateral.

Como menciona el MRE y las comunicaciones de la Representación permanente peruana ante la ONU, la posición peruana se centra en un enfoque multidimensional de combate contra el terrorismo, el cual destaca la interrelación entre desarrollo, paz y seguridad y derechos humanos y pone énfasis en aspectos como la prevención, la cooperación, la amenaza del crimen organizado y el fortalecimiento de las capacidades operativas en la lucha contra el terrorismo.

Adicionalmente, el Perú se ha adherido a los principales instrumentos internacionales contra el terrorismo (Ver Anexo N° 1), cumpliendo un activo papel en las instancias donde se discute esta temática. Como parte de este accionar, el Perú ha incluido como una de las prioridades de su participación como miembro no permanente del CS de la ONU la lucha contra el terrorismo. En línea con ello, el Perú viene impulsando un mejor nivel de coordinación y complementariedad de las entidades responsables de enfrentar las distintas dimensiones de este flagelo a nivel global. Como ejemplo de estas labores tenemos la Fórmula Arria organizada por Perú, así como la Declaración de Presidencia y la Resolución del CS sobre el “Nexo entre el Terrorismo y el Crimen Organizado Transnacional”, durante los meses que Perú ocupó la Presidencia del Consejo, esto es, en abril de 2018 y julio de 2019, respectivamente. De la misma manera, el Perú fue elegido para presidir el CTC del CS.

En el ámbito regional, el Perú apoya la inclusión de la problemática relacionada al terrorismo en los debates y resoluciones de la Asamblea General de la OEA. Además, participa activamente en las sesiones ordinarias convocadas por el CICTE y de sus grupos de trabajo, así como en la

recopilación de insumos para estudios de mejora de las medidas contra el terrorismo.

2. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Perú es un miembro fundador de las Naciones Unidas y, como tal, su participación ha estado orientada siempre al respeto de los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas. Por ello, el Perú promueve la observancia del Derecho Internacional, la seguridad colectiva, el multilateralismo y los derechos humanos¹⁸³. De igual forma, el Perú se caracteriza por su larga trayectoria en operaciones para el mantenimiento de la paz¹⁸⁴.

Como señala el ex Representante Permanente del Perú ante Naciones Unidas, Embajador Gustavo Meza-Cuadra, desde la creación de la ONU “la diplomacia peruana ha participado activamente y ha hecho contribuciones importantes en sus tres pilares: paz y seguridad internacionales, desarrollo y derechos humanos”¹⁸⁵.

En ese sentido, el Perú participa en todos los órganos principales de las Naciones Unidas. Incluso ha tenido representantes connotados en instancias como el Consejo de Seguridad y la Secretaría General.

¹⁸³ Representación Permanente del Perú ante la ONU. Recuperado de: <http://www.rree.gob.pe/peruenONU/SitePages/index.html> (14.10.2019)

¹⁸⁴ De hecho, el Perú es actualmente el cuarto mayor contribuyente de América del Sur a las OMP con 240 tropas desplegadas en varios Estados de África Subsahariana (Adins, S., 2019, p. 191).

¹⁸⁵ Meza-Cuadra, G., 2017, p. 121.

2.1. Consejo de Seguridad (CS) de la ONU

El CS es el órgano ejecutivo de la ONU que funge como una especie de Directorio Ejecutivo Mundial¹⁸⁶. En tal sentido, el Artículo 24° de la Carta de las Naciones Unidas establece que su función primordial es la de mantener la paz y la seguridad internacionales, para lo cual debe respetar los propósitos y principios consagrados por la ONU, dentro de las funciones definidas en los Capítulos VI, VII, VIII y XII de la Carta. Debido al carácter de sus funciones, las decisiones del CS son las únicas que tienen carácter vinculante para los Estados Miembros (Art. 25°). Por ejemplo, el Perú implementa las resoluciones del CS que establecen sanciones a grupos o elementos terroristas mediante el MRE, quien funge un rol de coordinación, además de la difusión de su contenido a través de Resolución Ministerial de comunicación formal¹⁸⁷.

De acuerdo con lo establecido por el Artículo 23° de la Carta, el CS está compuesto por quince Estados Miembros de la ONU. De ellos, cinco se desempeñan como miembros permanentes, con derecho a veto de las decisiones adoptadas dentro de este órgano. Estos son: China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia. Por su parte, otros diez países ejercen funciones como miembros no permanentes, siendo elegidos por la Asamblea General de la ONU por un período de dos años.

Desde la creación de la ONU en 1945, el Perú ha ejercido como miembro no permanente del CS en cinco ocasiones durante los períodos 1955-1956, 1973-1974, 1984-1985, 2006-2007 y el actual período 2018-2019¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Herdegen, M., 2017, p. 320.

¹⁸⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2018, Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de Terrorismo.

¹⁸⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores. Representante Permanente ante la ONU. Miembro del Consejo de Seguridad 2018-2019. Recuperado de: <http://www.rree.gob.pe/peruenONU/SitePages/miembro.html> (26.6.2019).

La penúltima oportunidad en la que el Perú había sido elegido miembro no permanente del CS, esto es, durante el bienio 2006-2007, el contexto y las prioridades de la Representación peruana giraban en torno a otros temas¹⁸⁹. Conforme se evidencia de las comunicaciones durante ese bienio, en el que Perú fue elegido luego de 20 años, la lucha contra el terrorismo era un tema que se encontraba siempre presente en la agenda del CS, especialmente en los discursos de las potencias EE. UU., Rusia y China. Sin embargo, no fue prioritario en los debates de este órgano como tampoco en la agenda de participación peruana.

La elección del Perú en esa oportunidad, como en la actual, constituyó un reconocimiento y fue el reflejo de la consistencia de la política exterior peruana en temas relacionados al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tales como el desarme y no proliferación de armas de destrucción en masa, la lucha contra el terrorismo, la participación en las operaciones de mantenimiento de paz y la creación de zonas de paz.

Además de su asiento en el CS, al Perú le correspondió la Presidencia del Comité establecido en virtud de la Resolución 1533 (2004) relativa a la República Democrática del Congo, así como la del Grupo de Trabajo establecido en virtud de la Resolución 1566 (2004) destinado a presentar recomendaciones prácticas contra personas, grupos y entidades involucrados en actividades terroristas las medidas prácticas y recomendaciones que debe tomar el CS contra grupos terroristas, y la presidencia del Subcomité A del Comité de Lucha contra el Terrorismo (CTC), este último encabezado por Dinamarca.

A pesar de ello, durante este período existían algunos temas relevantes relacionados a la lucha contra el terrorismo. En primer lugar, se continuaba

¹⁸⁹ Para la elaboración de este apartado se han tomado como fuente a las comunicaciones de la Representación Permanente del Perú ante la ONU cursadas durante los años 2006 y 2007.

con la participación en el Comité Especial que negociaba la Convención General sobre Terrorismo Internacional. Así también, durante el período 2016 el Secretario General Kofi Annan presentó el informe que, posteriormente, pasaría a ser aprobado como la Estrategia Global contra el Terrorismo, una iniciativa que se dio gracias a los procesos de consulta donde los facilitadores España y Singapur jugaron un rol trascendental.

La cautela con la que era tratado el tema durante este período se evidencia en un mensaje de febrero de 2006, con ocasión de informar de una propuesta impulsada por Egipto para convocar a una conferencia de Alto Nivel para dar una respuesta internacional al terrorismo en todas sus formas. En esa oportunidad, el Representante Permanente peruano mencionaba que, dentro de su política de “tolerancia cero” contra el terrorismo, el Perú no se oponía a la discusión de las causas de este fenómeno, pero no veía con buenos ojos iniciar un debate acerca del tema, considerando las circunstancias del momento, especialmente la situación del conflicto árabe-israelí y la discusión sobre el proyecto para una Convención general contra el terrorismo internacional. Sin embargo, ya se veía con buenos ojos la elaboración de una Estrategia Global contra el terrorismo.

Esta opinión se reiteraría también más adelante, indicando que era importante encontrar consenso entre los Estados Miembros. Un aspecto interesante es el señalado en los informes de la delegación peruana que señalaban un aparente desinterés de EE. UU. y la UE para apurar la conclusión de las negociaciones, lo que hacía poco probable el logro de avances al respecto.

Ello explicaría que la lucha contra el terrorismo haya estado ausente durante la presidencia peruana del CS en noviembre de 2006. Por el contrario, el contexto obligaba a poner atención en otros asuntos como la situación de los niños en los conflictos armados, la situación en Irak y Afganistán, el

conflicto palestino israelí y el triunfo de Hamas en las elecciones en Palestina¹⁹⁰, la situación en Haití¹⁹¹, la situación en Darfur, entre otros.

Dentro del plano estructural, durante este período se había creado recientemente el CTED y, como tal, sus funciones y equipo de trabajo recién se estaban definiendo.

Asimismo, se negoció la Estrategia Global contra el Terrorismo, a partir del informe “Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”, cuyos cinco pilares ponían especial atención a la atención de las víctimas del terrorismo y el papel que con relación a ellas debería cumplir la sociedad civil y el sector privado¹⁹². El proceso posterior de consultas a los Estados Miembros fue impulsado por España y Singapur, quienes, además, presentaron el proyecto de elementos para una estrategia contra el terrorismo, la cual fue aprobada, finalmente, el 18 de setiembre de 2006.

En ese momento, el enfoque peruano incidía en resaltar la interrelación entre la agenda del desarrollo y la seguridad internacional. La visión del Perú estaba centrada en ajustar el marco multilateral a una mayor y más efectiva solución de los focos de violencia mediante la atención de las raíces del conflicto, a través de medidas que consideren el Derecho Internacional, el desarrollo sostenible y el progreso social. En ese sentido, para enfrentar las amenazas a la paz y seguridad internacionales el Perú incidía en el concepto de la seguridad cooperativa.

Los temas centrales en ese momento eran el conflicto en Medio Oriente, en el Líbano, la no proliferación, la reforma del CS y algunas crisis

¹⁹⁰ El triunfo de Hamas en palestina era especialmente relevante pues era, en palabras del representante peruano: “la primera vez (...) que un grupo con gran pedigrí terrorista (...) ha adquirido territorio”.

¹⁹¹ Consejo de Seguridad. Comunicado de prensa. SC/8868. 16 de noviembre de 2006.

¹⁹² Asamblea General de la ONU. A/RES/60/285. 15 de septiembre de 2006.

humanitarias como la de Sudán, la migración y el desarrollo, desastres naturales, los derechos humanos y la extrema pobreza, entre otros. El terrorismo estaba presente, pero, al parecer, no se encontraba entre una de las prioridades.

De igual manera, como miembro no permanente del CS, el Perú participaba en las reuniones de coordinación del Comité para el cumplimiento de la Resolución 1540 (2004), por la que se estableció que todos los Estados deben abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines terroristas.

En suma, a diferencia de lo que sucede en el actual período, durante el bienio 2006-2007, si bien el tema de lucha contra el terrorismo se encontraba en la agenda del CS, no era una prioridad ni para este órgano ni para el Perú. La única iniciativa importante adoptada durante estos años fue la Estrategia Global contra el terrorismo, a partir de un Informe del Secretario General, quien había recibido el mandato de elaborar este documento en años anteriores.

Ahora bien, la lucha contra el terrorismo sufrió un nuevo impulso a partir de los acontecimientos del 11-S en los EE. UU. Conforme se puede apreciar del Gráfico N° 2.2, desde ese momento hasta el día de hoy se han emitido 52 resoluciones del CS sobre el tema¹⁹³, a diferencia de las 6 resoluciones que se habían emitido sobre el particular con anterioridad a ese evento. Ello grafica claramente que, a partir de los sucesos del 2001, el enfoque en materia de terrorismo cambia y se posiciona como un tema central en la agenda internacional. A ello contribuyó también lo que EE. UU. denominó como la

¹⁹³ Ver Anexo N° 2.

“Guerra Global contra el terror”, la cual señaló a algunos países como parte del Eje del Mal, contra los cuales se implementaron medidas drásticas¹⁹⁴.

Gráfico N° 2.2 | Número de resoluciones del CS de la ONU en materia de lucha contra el terrorismo por año



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede advertir en el anterior gráfico, desde el año 2014 el CS ha emitido un mayor número de resoluciones sobre el tema, mientras que, en otros períodos, por ejemplo, entre los años 2005 a 2007, coincidentemente la anterior oportunidad en la cual el Perú fue miembro no permanente del CS, la producción en este campo fue menor.

En ese sentido, a diferencia de la última vez que Perú fue miembro no permanente del CS, en el período 2018-2019, el Perú ha adoptado como una de las prioridades para su labor dentro del CS a la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, como veremos más adelante.

¹⁹⁴ Sanahuja, J. y Schünemann, J., 2012.

2.2. Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad (CTC)

El CTC de la ONU es un órgano subsidiario del CS creado el 28 de septiembre de 2001 a raíz de los atentados terroristas perpetrados contra los Estados Unidos el 11 de setiembre. Esta instancia se crea a través de la Resolución 1373 (2001), precisamente con la finalidad de monitorear su cumplimiento. Esta Resolución requería a los Estados Miembros a implementar una serie de medidas para potenciar sus habilidades institucionales y legales contra actividades terroristas en sus respectivos países.

Posteriormente, su mandato fue reafirmado a través de la Resolución 1624 (2005), la cual insta a los Estados Miembros a prohibir los actos de terrorismo por ley, prevenir esas conductas y negar refugio a cualquier persona sospechosa de la comisión de este delito. El Comité está compuesto por la totalidad de los 15 miembros del CS y trabaja junto a los Estados Miembros para fortalecer sus capacidades a fin de prevenir y luchar contra elementos terroristas, tanto dentro de sus fronteras como en cada región¹⁹⁵.

Desde el 1 de enero de 2018, el presidente de este Comité es el Perú, elegido para presidir este órgano durante el bienio 2018-2019. En el primer año de este período, conforme señala el Reporte Anual del UNCTC para el año 2018, se produjo una notable expansión en los programas y proyectos de capacitación para apoyar a los Estados Miembros que lo soliciten en la implementación de los cuatro pilares de la Estrategia Global de las Naciones Unidas. De hecho, el CTC implementó 43 programas y proyectos de capacitación, donde 4 de ellos culminaron, mientras que otros 30 se encuentran en marcha. Es importante señalar que, durante el 2018, el CTC

¹⁹⁵ Security Council. Counter-Terrorism Committee. Recuperado de: <https://www.un.org/sc/ctc/> (3.8.2019).

ejecutó el tercero de un programa de cinco años que se prolongará hasta el 2020¹⁹⁶.

Como perspectivas a futuro, el CTC necesita responder a las amenazas de un ambiente dinámico, evitando la duplicidad de trabajo con otros proveedores de ayuda. Por ello, este órgano está en la búsqueda de formas de diversificación de sus fondos que le permitan generar mayor transparencia, efectividad y eficiencia en su administración y en el desarrollo de sus operaciones y procesos para la identificación de sus prioridades más urgentes. Ello incluye el desarrollo de nuevos procedimientos operativos estandarizados para el desarrollo, aprobación, implementación y monitoreo/evaluación de los programas y proyectos que impulsa¹⁹⁷.

De hecho, el 2018 fue un año bisagra para el soporte de la ONU en temas como el apoyo a las víctimas de terrorismo identificadas a través del CTC y el inicio de la fase de implementación del nuevo programa global de cooperación Sur-Sur de lucha contra el terrorismo¹⁹⁸.

Para cumplir con su labor, el CTC se encuentra asistido por el Directorio Ejecutivo (CTED), creado mediante Resolución 1535 (2004) y compuesto por aproximadamente 40 miembros. El CTED asiste las labores del CTC y coordina el proceso de monitoreo de la implementación de la Res. 1373, así como de otras sobre la materia como la Res. 1624 (2005), sobre la prohibición de la incitación a cometer actos terroristas y la Res. 2178 (2014), relativa a la lucha contra combatientes terroristas extranjeros y el extremismo violento¹⁹⁹.

El CTED tiene la responsabilidad de adoptar decisiones sobre políticas del CTC, así como llevar a cabo las evaluaciones de los reportes remitidos por

¹⁹⁶ *United Nations Office of Counter-Terrorism*, 2018.

¹⁹⁷ *Id.*

¹⁹⁸ *Id.*

¹⁹⁹ *Id.*; Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2018, Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de Terrorismo.

cada Estado Miembro y facilitar la asistencia técnica en materia de terrorismo a los distintos países²⁰⁰. Para cumplir con estas funciones, utiliza dos herramientas principales: las evaluaciones detalladas de ejecución de las resoluciones y visitas a los Estados, con anuencia del gobierno anfitrión²⁰¹.

2.3. Oficina de lucha contra el terrorismo de la ONU (OCT)

Una de las primeras medidas adoptadas por el actual Secretario General António Guterres al asumir el cargo fue la de impulsar la creación de una oficina para centralizar todos los programas que la ONU impulsa en materia de lucha contra el terrorismo²⁰².

Así, con la adopción de la Resolución 71/291 de la Asamblea General el 15 de junio de 2017, nació la OCT. Como antecedente se tiene el Informe A/71/858 del Secretario General sobre la capacidad del sistema de la ONU para ayudar a los Estados Miembros en la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, por el cual se sugiere trasladar la Oficina del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el terrorismo y Centro de las Naciones Unidas contra el terrorismo, del Departamento de Asuntos Políticos hacia una Oficina de Lucha contra el Terrorismo a cargo de un Secretario General Adjunto, en este caso el ruso Vladimir Voronkov²⁰³.

En tal sentido, la OCT cuenta con cinco funciones principales:

- a) Liderar los mandatos de lucha contra el terrorismo de la AG, encomendados al Secretario General.

²⁰⁰ Security Council. Counter-Terrorism Committee. Recuperado de: <https://www.un.org/sc/ctc/> (3.8.2019).

²⁰¹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2018, Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de Terrorismo.

²⁰² Meza-Cuadra, G., 2017, p. 133.

²⁰³ Naciones Unidas. Oficina de Lucha contra el Terrorismo. Disponible en: <https://www.un.org/es/counterterrorism/> (15.8.2019).

- b) Reforzar la coordinación y la coherencia de las entidades del Equipo Especial del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de la ONU, con la finalidad de garantizar la aplicación de los cuatro pilares de la Estrategia Global.
- c) Mejorar la prestación de asistencia a los Estados Miembros en materia de lucha contra el terrorismo.
- d) Aumentar la visibilidad y la promoción de las actividades de la ONU en materia de lucha contra el terrorismo, así como la movilización de recursos en este ámbito.
- e) Velar por que se de prioridad oportuna a la lucha contra el terrorismo en todo el sistema de la ONU²⁰⁴.

Para cumplir con su finalidad, la OCT tiene a su cargo dos oficinas:

- a. *Oficina del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (CTITF)*: Integrada por 38 entidades que coordinan actividades en materia de lucha contra el terrorismo dentro del Sistema de la ONU, entre ellas INTERPOL, la Organización Marítima Internacional, el FMI, UNDOC, etc. Estos se encuentran agrupados bajo la iniciativa “Unidos en la Acción”. Asimismo, está encargada de brindar asistencia a los Estados Miembros para la implementación de la Estrategia Global. Para el cumplimiento de sus funciones cuenta con doce grupos de trabajo, los cuales desarrollan actualmente 317 proyectos²⁰⁵.
- b. *Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*: Encargado de las labores de promoción de la cooperación internacional para mejorar la capacidad de los Estados Miembros. Esta tarea se realiza a través de proyectos que tienen como base los cuatro pilares de la Estrategia Global. Dentro de su programa para el período 2016-2020, el Centro cuenta con

²⁰⁴ Naciones Unidas. Oficina de Lucha contra el Terrorismo. Disponible en: <https://www.un.org/es/counterterrorism/> (15.8.2019).

²⁰⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 6.

proyectos en áreas como la prevención del extremismo violento, las estrategias antiterroristas, la lucha contra la financiación del terrorismo, la ciberseguridad, entre otros²⁰⁶.

2.4. Estrategia Global contra el Terrorismo

Debido a la importancia de la lucha contra el terrorismo para los Estados Miembros de la ONU, la AG aprobó, el 8 de setiembre de 2006, la Resolución 60/288, la misma que contiene, como anexo, a la Estrategia Global contra el Terrorismo. Esta se aprobó a partir del informe presentado por el Secretario General, denominado “Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”²⁰⁷.

La Estrategia fue el resultado de un proceso que también incluyó un proceso de consultas donde el rol de los facilitadores España y Singapur fue de vital importancia para recoger los distintos puntos de vista de los Estados Miembros. Principalmente, la labor de ambos sirvió para impedir que los países que tenían las mayores reservas (Pakistán, Irán, Siria, Líbano, Cuba) evitaran que esta herramienta se aprobara.

La Estrategia constituye un plan de acción que tiene como finalidad la adopción de medidas urgentes para prevenir y combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. Bajo esa premisa, promueve “respuestas generales, coordinadas y coherentes contra el terrorismo en los planos nacional, regional e internacional, además de ocuparse de las condiciones que propician la propagación del terrorismo”²⁰⁸.

²⁰⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 6.

²⁰⁷ Asamblea General de la ONU. A/60/825. 27 de abril de 2006.

²⁰⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 8.

En la Resolución 60/288 se establece, asimismo, un plazo de dos años para examinar los avances logrados en la aplicación de la Estrategia. A raíz de esta disposición, la Asamblea General se encarga de revisarla cada dos años, con lo cual este documento se va actualizando de acuerdo con las nuevas necesidades y amenazas existentes.

Esta herramienta está estructurada en base a cuatro pilares fundamentales, los cuales se visualizan en el Gráfico N° 2.3.

Con ello, los Estados Miembros establecieron, por primera vez, un “enfoque estratégico y común para luchar contra el terrorismo (...) decidiendo dar pasos prácticos a nivel individual y colectivo”²⁰⁹.



Como parte de la revisión bianual de esta herramienta, en el año 2018, la AG aprobó la Resolución A/RES72/284 que contiene el Sexto Examen de la Estrategia Global. Este documento acogió con satisfacción el trabajo en el

²⁰⁹ Organización de las Naciones Unidas. Oficina de lucha contra el terrorismo – Equipo especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo. Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Recuperado de: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy> (18.8.2019).

desarrollo de la capacidad de los Estados Miembros para contrarrestar el terrorismo y las nuevas amenazas que surgen de este fenómeno²¹⁰. En este documento, además, la AG insta a los Estados Miembros a lo siguiente:

- Ser parte de los tratados y protocolos existente contra el terrorismo y concertar un convenio general sobre terrorismo internacional.
- Señalar la importancia de adoptar un enfoque sostenido e integral que integre medidas más enérgicas para subsanar las condiciones que conducen a la propagación del terrorismo.
- Colaborar con las comunidades locales y ONG para la elaboración de estrategias destinadas a contrarrestar el extremismo violento, especialmente su reclutamiento y propagación.
- Considerar la posibilidad de implementar mecanismos para fomentar la participación de los jóvenes en el proceso de promoción de la cultura de paz, mediante medios que los desalienten a participar en actos terroristas o de extremismo violento.
- Considerar a las víctimas de terrorismo y sus familias para proveerles apoyo y asistencia adecuada, incluyendo consideraciones que tomen en cuenta la memoria, la dignidad, el respeto, la justicia y la verdad.
- Revisar los procedimientos, prácticas y legislación sobre vigilancia e interceptación de comunicaciones y la reunión de datos personales, las que deben respetar el derecho a la privacidad.
- Poner de relieve el importante papel de las mujeres para contrarrestar el terrorismo y el extremismo violento, instándolos a implementar análisis basados en el género y a consultar más con mujeres y organizaciones de mujeres al elaborar sus estrategias contra el terrorismo.

²¹⁰ Organización de las Naciones Unidas. Oficina de lucha contra el terrorismo – Equipo especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo. Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Recuperado de: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy> (18.8.2019).

- Negar cobijo, libertad de operación, circulación, reclutamiento y apoyo financiero, material o político a los grupos terroristas, así como a llevarlos ante la justicia.
- Coordinar y prestar asistencia de manera recíproca, tanto en investigaciones y procesos penales, como respecto al financiamiento o apoyo a terroristas.
- Reforzar la cooperación en los planos internacional, regional, subregional y bilateral para contrarrestar la amenaza que representa el terrorismo.

De esta manera, se delinear los puntos focales en los que debe concentrarse el esfuerzo de la ONU y de sus Estados Miembros para los próximos años, resaltando temas como la inserción de la mujer y los jóvenes en la formulación de estrategias de lucha contra el terrorismo.

Como se menciona desde el MRE, para el Perú resultan importantes algunos aspectos de este instrumento, en particular la condena firme de todas las formas y manifestaciones del terrorismo, sin importar por quién fue cometido, dónde y por qué; las medidas relacionadas con el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho; la asignación de un papel central a la AG en la materia, especialmente para la revisión bianual de la Estrategia; y la cooperación para llevar ante la justicia a elementos terroristas.

2.5. Asamblea General de las Naciones Unidas

La AG de la ONU ha efectuado una vasta actividad en materia de lucha contra el terrorismo desde mediados de la década de 1960 hasta la actualidad²¹¹. Para denotar la importancia de la lucha contra el terrorismo en este órgano, entre 2006 hasta abril de 2018, la AG adoptó 55 resoluciones que abordan diferentes aspectos del terrorismo en materias como la protección de derechos humanos, mandatos a instituciones especializadas en

²¹¹ Perotti, J. 2009. p. 52.

terrorismo, asistencia técnica en la materia o medidas para evitar la adquisición de armas de destrucción masiva por parte de terroristas²¹².

De hecho, como se ha visto anteriormente, la AG ha adoptado instrumentos importantes en este tema como, por ejemplo, la Resolución A/RES/49/60 (1995) donde distingue algunos elementos del fenómeno terrorista.

El Perú ha demostrado su compromiso con la lucha contra el terrorismo en su trabajo en la AG. Así se refleja, por ejemplo, en los discursos que han sostenido los representantes del país ante el organismo.

Por ejemplo, en el discurso pronunciado por el Representante Permanente del Perú ante la ONU Embajador Gustavo Meza-Cuadra durante el debate general del 72° período de sesiones de la Asamblea General, el 25 de septiembre de 2017, se señala que el Perú es “un país en desarrollo que ha sufrido el terrorismo, y un firme defensor de los derechos humanos”²¹³. Asimismo, expresa que “la proliferación de armas de destrucción masiva y su posible acceso a ellas por parte de grupos terroristas son amenazas reales”²¹⁴ las cuales deben ser enfrentadas de manera conjunta por todos los Estados Miembros.

El expresidente Ollanta Humala mencionaba ya en el año 2011, durante su discurso ante este órgano, que era necesario “combatir con mayor ahínco

²¹² Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 11.

²¹³ Misión Permanente del Perú ante las Naciones Unidas. 25 de septiembre de 2017. Intervención del Embajador Gustavo Meza-Cuadra, Representante Permanente de la República del Perú, en el debate general del 72° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de: http://statements.unmeetings.org/GA72/PE_ES.pdf (19.8.2019).

²¹⁴ Id.

a las organizaciones criminales transnacionales” pues son las principales beneficiarias de negocios ilícitos²¹⁵.

El discurso peruano ante este órgano ha estado dirigido, principalmente a rechazar y condenar el terrorismo en todas sus formas, mostrando al Perú como un país que ha sufrido directamente las consecuencias de la violencia terrorista y, como tal, se ha posicionado en el escenario internacional como un país con experiencia e interés en el tema de lucha contra el terrorismo, debido a que ha combatido exitosamente a las fuerzas terroristas que se encontraban en su territorio. De igual forma, en los últimos años, durante sus intervenciones en esta plataforma, el Perú ha hecho mayor hincapié en las nuevas formas que adoptan las organizaciones terroristas para llevar a cabo sus acciones, especialmente a la estrecha relación que se ha establecido entre el terrorismo y la COT, un problema que es común a varios países de la región.

2.6. Otras iniciativas

Paralelamente, el Perú participa de otras iniciativas y plataformas relacionadas a la lucha contra el terrorismo que pertenecen al régimen de la ONU. Así tenemos, por ejemplo:

a. Pacto Mundial para la coordinación de la lucha contra el terrorismo

Establecido en febrero de 2018 por el Secretario General y otras 38 entidades de Naciones Unidas (entre ellas, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Aduanas e INTERPOL²¹⁶) con el objetivo de ayudar a los Estados

²¹⁵ República del Perú. 22 de septiembre de 2011. Intervención del señor Presidente de la República del Perú Excelentísimo Señor Ollanta Humala Tasso en el Debate General del 66° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/PE_es.pdf (19.8.2019).

²¹⁶ La lista completa de entidades participantes del Pacto Mundial se encuentra disponible en: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/structure> (20.8.2019).

Miembros en la aplicación de la Estrategia Global. En línea con los esfuerzos a los que apuntan las Naciones Unidas en esta materia, el Pacto busca estrechar el nivel de coordinación del sistema de la ONU, así como redoblar el apoyo prestado a los Estados Miembros que lo soliciten²¹⁷.

Para ello, el Pacto Mundial incluye once principios, entre los que destacan el compromiso de colaborar para la implementación de la estrategia, la responsabilidad de realizar consultas dentro del sistema de la ONU y mejorar la cooperación con organizaciones intergubernamentales²¹⁸.

b. Reuniones de Alto Nivel

Durante los días 28 y 29 de junio de 2018 se llevó a cabo la primera Conferencia de Alto Nivel de Jefes de Agencia contra el terrorismo, con el tema “Fortaleciendo la cooperación internacional para combatir la amenaza cambiante del terrorismo”.

Esta reunió a más de 1000 participantes de 150 países y de 31 entidades de Naciones Unidas. Por el Perú, asistió el jefe de la DIRCOTE, General José Baella. Como recalca el MRE, durante este evento se hizo hincapié en un enfoque que incorpore tanto a los gobiernos, como a toda la sociedad y a todas las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo, esto es, “*All of UN*”. De esta manera, surgió la iniciativa para incluir una unidad en la Oficina Contra el Terrorismo que esté encargada de que la opinión de la sociedad civil se refleje en las iniciativas de políticas y programas en esta materia²¹⁹.

²¹⁷ Naciones Unidas. Conferencia de Alto Nivel sobre la lucha contra el terrorismo. Recuperado de: <https://www.un.org/es/counterterrorism/hlc/un-global-compact.shtml> (20.8.2019).

²¹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 10.

²¹⁹ *Id.*

La reunión se llevó a cabo en cuatro sesiones, las cuales abordaron los temas de:

- Oportunidades y retos en el fortalecimiento de la cooperación internacional a través del intercambio de información, experiencia y recursos;
- Combate de la amenaza en constante evolución de los terroristas extranjeros;
- Fortalecimiento de la acción global para prevenir el extremismo violento, incluyendo la inserción de los jóvenes y la prevención del aprovechamiento de las nuevas tecnologías y el internet por parte de terroristas; y,
- Fortalecimiento del rol y la capacidad de la UN para brindar apoyo a los Estados Miembros en la implementación de la Estrategia Global²²⁰.

Por su parte, la sesión de Alto Nivel de la Conferencia debatió el tema de la cooperación internacional para combatir la amenaza en evolución del terrorismo²²¹.

c. Red Global de Coordinadores contra el terrorismo

Con ocasión de la Conferencia de Alto Nivel de los Jefes de Agencias Contra el Terrorismo, el Secretario General, Antonio Guterres propuso la creación de una Red Global de Coordinadores, con el objetivo de fortalecer la cooperación internacional y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Estados Miembros en esta materia. Esta red, propuesta por el Secretario General Adjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra el terrorismo, Vladimir Voronkov, busca abordar las nuevas manifestaciones y

²²⁰ United Nations, 2018, Report of the United Nations High-Level Conference on Counter-Terrorism. 28 & 29 June 2018. Recuperado de: https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Report_UNHLC_FINAL_WEB.pdf (20.8.2019).

²²¹ *Id.*

amenazas del terrorismo, haciendo seguimiento a iniciativas conjuntas. Este intercambio se llevará a cabo a través de una plataforma online que sirva como *one-stop-shop* para los Estados Miembros²²².

Como parte de su trabajo, el MRE ha remitido las observaciones y comentarios que le hiciera llegar la Policía Nacional del Perú, donde se resalta la importancia de contar con mecanismos de cooperación y de intercambio de información más eficaces para enfrentar la amenaza terrorista. Igualmente, se realizaron algunas sugerencias, las que incluyen:

- El intercambio de información sobre condenas judiciales por terrorismo.
- La implementación de bases de datos de ADN para un mejor reconocimiento de las personas involucradas en actos terroristas.
- La designación de puntos de contacto dentro del cuerpo policial de cada Estado Miembro para asegurar el intercambio de información en tiempo real²²³.

d. Principios Rectores de Madrid

A raíz de la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros, el CS emitió la Resolución 2178 (2014) el 24 de septiembre de 2014, reconociendo el incremento de esta amenaza y requiriendo a los Estados a prevenir y suprimir este fenómeno. En una posterior declaración de prensa de la presidencia del CS²²⁴, se hizo un llamado a que el Comité lleve a cabo sesiones abiertas con la participación de los Estados Miembros y de organizaciones internacionales regionales relevantes para compartir experiencias en este campo²²⁵.

²²² Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 11.

²²³ *Id.*

²²⁴ S/PRST/2014/23. 19 de noviembre de 2014.

²²⁵ *United Nations Security Council. Counter-Terrorism Committee.* 23 de diciembre de 2015. S/2015/939. Madrid Guiding Principles, p. 5.

Como resultado de este proceso, el 28 de julio de 2015, el CTC celebró una reunión especial en Madrid, con participación de Estados Miembros de todas las regiones del planeta, organizaciones internacionales, la academia y la sociedad civil. Esta reunión tuvo como resultado la adopción de los Principios de Madrid para detener el flujo de combatientes terroristas extranjeros. Los principios están orientados, principalmente, a los temas descritos en el Gráfico N° 2.4²²⁶.

Gráfico N° 2.4 | Líneas de acción de los Principios Rectores de Madrid

Principios Rectores de Madrid		
I	II	II
Detección, intervención y prevención de la incitación, reclutamiento y facilitación de combatientes terroristas extranjeros	Prevención del viaje de combatientes terroristas extranjeros, incluyendo medidas preventivas operacionales, el uso de información avanzada del pasajero y medidas para reforzar la seguridad fronteriza	Criminalización y enjuiciamiento, incluyendo las estrategias de enjuiciamiento de retornados, cooperación internacional y la rehabilitación y reintegración de retornados

Fuente: Elaboración propia a partir de Counter-Terrorism Committee, Madrid Guiding Principles.

El 13 de diciembre de 2018, el CTC, bajo la presidencia del Perú, se llevó a cabo una sesión especial en Nueva York a fin de revisar estos principios bajo los lineamientos establecidos en la Resolución 2396 (2017), la cual se enfoca en las fuerzas terroristas extranjeras. Con base en esta disposición, el 27 de diciembre de 2018 se aprobó la Adenda a los Principios de Madrid, la cual complementa los 35 principios originales con otros 17 adicionales²²⁷.

²²⁶ United Nations Security Council. Counter-Terrorism Committee. 23 de diciembre de 2015. S/2015/939. Madrid Guiding Principles.

²²⁷ United Nations. 28 de diciembre de 2018. 2018 Addendum to the 2015 Madrid Guiding Principles. S/AC.40/2018/OC.127.

e. Sexta Comisión

La Sexta Comisión de la Asamblea General de la ONU es “el foro principal dedicado al examen de las cuestiones jurídicas en la Asamblea General”²²⁸.

Dentro de su labor, esta Comisión tiene a su cargo el tema de agenda “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”. Para tal fin, el MRE coordina con las autoridades nacionales respectivas para remitir la información necesaria solicitada²²⁹.

3. Organización de los Estados Americanos (OEA)

Dentro del trabajo que realiza la OEA, el tema de la seguridad se ha redefinido hacia un enfoque multidimensional, el cual considera como nuevas amenazas a fenómenos como el terrorismo, el narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado, y los problemas medioambientales²³⁰. Dentro de este enfoque, la OEA ha abordado también el tema de lucha contra el terrorismo, tanto en la Asamblea General, como en otros órganos especializados, como el Comité Interamericano contra el Terrorismo.

Así, en la Cumbre de México de 2003, se emitió la Declaración sobre Seguridad en las Américas que no solo incluye el concepto de “seguridad multidimensional”, sino también describe catorce “nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad”, dentro de las cuales se encuentran tanto el terrorismo como la COT, así como otras actividades conexas como el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la trata de personas, entre otros²³¹.

²²⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. Comisiones principales. Jurídica. Sexta Comisión. Recuperado de: <https://www.un.org/es/ga/sixth/index.shtml> (20.8.2019).

²²⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 13.

²³⁰ Adins, S., 2019, p. 176.

²³¹ *Ibid.*, p. 188.

Con respecto a la participación peruana, Adins comenta que “en línea con su política de alineamiento hacia Estados Unidos, el Perú prioriza su participación en dicho organismo; tanto en su dimensión política (...) como en su expresión militar”²³², lo cual aplica también para la lucha contra el terrorismo.

3.1. Asamblea General de la OEA

Dentro de este órgano, los temas relacionados a la lucha contra el terrorismo son abordados en el tópico de Promoción de la Seguridad Hemisférica. Entre las acciones más recientes, en su 48° Período de Sesiones del año 2018, la Asamblea General aprobó la Resolución AG/RES. 2925 (XLVIII-O/18) sobre Promoción de la Seguridad Hemisférica: Un Enfoque Multidimensional, haciendo referencia a la importancia de implementar la Resolución N° 1540 del CS de la ONU, relacionada a la prohibición de proveer armas químicas, nucleares o biológicas con fines terroristas. Asimismo, hizo hincapié en la importancia de fortalecer la cooperación en la lucha contra el financiamiento al terrorismo²³³.

En ese entender, la Resolución AG/RES. 2925 insta a los Estados Miembros a que promuevan e implementen la Estrategia Global contra el terrorismo de la ONU. Asimismo, exhorta a que velen por que toda persona que afirme que sus derechos han sido vulnerados por medidas adoptadas o medios empleados para luchar contra el terrorismo o el extremismo violento tenga acceso a la justicia y las garantías procesales correspondientes, así como a reparaciones adecuadas para las víctimas, protegiendo sus derechos y brindándoles asistencia adecuada²³⁴.

²³² Adins, S., 2019, p. 188.

²³³ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 13.

²³⁴ Asamblea General de la ONU. AG/RES. 2928 (XLVIII-O/18). 5 de junio de 2018.

3.2. Convención Interamericana contra el Terrorismo

Fue adoptada en Bridgetown, Barbados el 6 de marzo de 2002, durante el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Entró en vigor el 10 de julio de 2003. Es un instrumento jurídicamente vinculante que tiene como objetivo “mejorar la cooperación regional en la lucha contra el terrorismo por medio del intercambio de información sobre medidas de control fronterizo y de aplicación de la ley, la designación de contactos nacionales, asistencia técnica y asistencia jurídica mutua”²³⁵.

A la fecha ha sido firmada por 33 Estados Miembros de la OEA, 24 de los cuales la han ratificado, incluyendo al Perú, quien firmó este instrumento el mismo el 6 de marzo de 2002 y ratificó su contenido el 6 de mayo de 2003²³⁶.

3.3. Comité Interamericano contra el Terrorismo – CICTE

El CICTE es la única entidad regional que tiene como propósito prevenir y combatir el terrorismo en las Américas. Para ello, este órgano, cuyo período ordinario de sesiones se lleva a cabo de manera anual, fomenta la cooperación y el diálogo entre los Estados Miembros para contrarrestar el terrorismo, tomando en cuenta los principios de la Carta de la OEA y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, dentro del marco de la Declaración de Lima para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.

Para el cumplimiento y la implementación de sus funciones, el CICTE cuenta con una Secretaría que brinda apoyo y asistencia política y técnica a

²³⁵ Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). 24 de mayo de 2019. Informe Annual 2018 del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). Recuperado de: http://www.oas.org/es/sms/cicte/sesion_2019.asp (21.8.2019).

²³⁶ Departamento de Derecho Internacional. OEA. Tratados Multilaterales. A-66: Convención Interamericana contra el terrorismo. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-66.html> (21.8.2019).

los Estados Miembros, a través de diversos programas en materias de ciberseguridad, controles fronterizos, financiamiento del terrorismo, prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva y extremismo violento. Está dirigido por un secretario designado por el Secretario General de la OEA²³⁷.

En su último Informe Anual del año 2018, aprobado en mayo de 2019, se hace mención de la adopción de la declaración “Fortaleciendo esfuerzos hemisféricos para abordar y contrarrestar al extremismo violento que conduce al terrorismo” (CICTE/DEC.1/18) donde los Estados Miembros expresaron su apoyo a la elaboración o actualización de estrategias y planes nacionales de acción contra el terrorismo, reiterando su compromiso de impedir la circulación de terroristas y establecer controles eficaces en las fronteras.

Por su parte, el último informe anual del CICTE del año 2019 señala que la labor de este órgano se ha centrado en brindar asistencia técnica a los Estados Miembros en las áreas de ciberseguridad, controles fronterizos y la prevención del financiamiento del terrorismo. Esta asistencia se ha brindado principalmente para la formulación de políticas, el fortalecimiento de la capacidad de actores del sector público y privado, la investigación y divulgación, entre otros²³⁸.

El CICTE estima que, durante el año 2018, casi 7,700 representantes de organismos gubernamentales y entidades no gubernamentales de la región se beneficiaron de las actividades y de la asistencia técnica brindada por este órgano, en las áreas descritas anteriormente²³⁹.

²³⁷ Organización de las Estados Americanos. CICTE: Comité Interamericano contra el Terrorismo. ¿Qué hacemos? Recuperado de: <http://www.oas.org/es/sms/cicte/> (20.8.2019).

²³⁸ CICTE. Informe Anual 2018. 24 de mayo de 2019.

²³⁹ Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). 24 de mayo de 2019. Informe Anual 2018 del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). Recuperado de: http://www.oas.org/es/sms/cicte/sesion_2019.asp (21.8.2019).

Con respecto al Perú, el CICTE recibió una solicitud de asistencia técnica y otra para la formulación de su estrategia de ciberseguridad. De igual manera, en mayo de 2018, con apoyo de la Fundación Citi, estudiantes peruanos recibieron capacitación con ocasión de la fase II del proyecto “Creación de una carrera de seguridad digital”. Los mejores alumnos tuvieron la oportunidad de participar del Campamento de Verano y en una incubadora de empresas, así como en el Certamen Iberoamericano de Ciberseguridad. Finalmente, en colaboración con la SUNAT, se realizó un taller nacional sobre el empoderamiento de funcionarios en seguridad fronteriza²⁴⁰.

Anteriormente, durante el 18° Período Ordinario de Sesiones del CICTE, en el año 2018, se tuvo como tema a la “Prevención y combate del extremismo violento que puede conducir al terrorismo en el Hemisferio Occidental”. El debate en esta oportunidad llevó a la aprobación de la Resolución “Medidas regionales de fomento de cooperación y confianza en el ciberespacio (MFCS)” y la Declaración “Fortaleciendo esfuerzos hemisféricos para abordar y contrarrestar el extremismo violento que conduce al terrorismo”²⁴¹.

Recientemente, la OEA ha anunciado que pondrá en marcha la Red Interamericana contra el Terrorismo con la finalidad de facilitar el intercambio inmediato de información sobre amenazas terroristas. Este proyecto será desarrollado por el CICTE en un plazo de 24 meses a partir de un aporte de fondos del Departamento de Estado de EE. UU. Esta red busca tener la capacidad de operar de manera permanente durante las 24 horas del día, los 7 días de la semana para el intercambio oportuno de información entre los Estados Miembros²⁴².

²⁴⁰ CICTE, 24 de mayo de 2019. Informe Anual 2018 del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). Recuperado de: http://www.oas.org/es/sms/cicte/sesion_2019.asp (21.8.2019).

²⁴¹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 13 y s.

²⁴² OEA, 2019.

El MRE señala, con respecto al trabajo de este órgano, que ha cumplido con designar a su “punto focal a fin de fortalecer la cooperación entre los Estados y el CICTE”²⁴³.

4. UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano

La recientemente disuelta Unión de Naciones Suramericanas fue creada con un enfoque predominantemente político y orientado a una mayor autonomía frente a los EE. UU.²⁴⁴.

Dentro de su estructura se crearon doce consejos sectoriales, de los cuales tres se ocupaban de temas de seguridad, estos son: el Consejo Suramericano de Defensa, el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Adicionalmente, se creó un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), asentado en Buenos Aires²⁴⁵.

De ellos, el CSD ha sido particularmente destacado en la literatura por constituir una iniciativa que “ofreció potencial para llegar a la formulación de una doctrina militar subregional, el intercambio de *know how* e incluso la coproducción de armamento”²⁴⁶.

De hecho, se considera al CSD y al ámbito de seguridad y defensa, tal vez, como la única iniciativa de UNASUR que fue un éxito, aunque sin haber tenido “mayor impacto significativo”²⁴⁷. Se llega a esa conclusión a partir de

²⁴³ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 14.

²⁴⁴ Adins, S., *op.cit.*, p. 190.

²⁴⁵ *Id.*

²⁴⁶ *Id.*

²⁴⁷ *Ibíd.*, p. 204.

los avances en materia de confianza mutua, transparencia del gasto y el acercamiento entre las FF. AA. de la región²⁴⁸.

El CSD fue importante dentro del ámbito regional porque permitió la constitución de un espacio de construcción de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad como, por ejemplo, la creación y difusión de “libros blancos” de defensa²⁴⁹. Con ello, la región venía avanzando hacia una comunidad de seguridad²⁵⁰.

Sin embargo, ante un panorama donde únicamente cinco de los doce miembros de la organización se mantienen²⁵¹, lo que en la práctica viene a constituir su disolución, los miembros salientes han optado por constituir una nueva organización. Así, bajo el impulso de Colombia y Chile, en marzo 2019 se formalizó la creación del Foro para el Progreso de América del Sur - PROSUR como una alternativa integrada por ocho países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Guyana. En la Declaración de Santiago se ha hecho alusión explícita a la cooperación en materia de seguridad que se debe promover²⁵².

²⁴⁸ Baeza, J. y Escudero, M., 2019, p. 96.

²⁴⁹ Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 48.

²⁵⁰ Ramalho, A. y Cortinhas, J., 2019, p. 14.

²⁵¹ Perú, junto a Argentina, Brasil, Chile Colombia y Paraguay, anunció el 19 de abril de 2018 su decisión de dejar de participar por tiempo indefinido en UNASUR (Ver: tpe Noticias, 22 de abril de 2018. Perú y otros cinco países suspenden su participación en Unasur. Recuperado de: <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/internacionales/peru-y-otros-cinco-paises-suspenden-su-participacion-en-unasur> [31.10.2019]). Posteriormente, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley al Congreso para denunciar el tratado constitutivo de UNASUR (Ver: SEMANAeconómica.com, 28 de mayo de 2019. Gobierno present al Congreso denuncia contra tratado de Unasur. Recuperado de: <https://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/politica-internacional/361627-gobierno-presento-al-congreso-denuncia-contra-tratado-de-unasur/> [31.10.2019]), el mismo que fue aprobado por la Comisión de Constitución el 10 de junio de 2019 (Ver: Congreso de la República del Perú, 10 de junio de 2019. Aprueban proyecto de denuncia tratado constitutive de UNASUR [videograbación]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Q2o1OQQUj44> [31.10.2019]).

²⁵² Adins, S., *op. cit.*, p. 191; Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 47.

Posterior a la Declaración de Santiago no se le ha dado mayor impulso a esta organización. Además, sus objetivos todavía no se encuentran enteramente definidos. Al carecer, actualmente, de instrumentos específicos que guíen su accionar, se abre una oportunidad para poder proponer iniciativas de cooperación en materia de seguridad hemisférica, tal como se venía haciendo en el CSD.

5. Otras iniciativas: Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo

El 19 de julio de 2019, en Buenos Aires, se llevó a cabo la Segunda Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo, una continuación de la Primera Conferencia realizada en Washington en diciembre de 2018. La Conferencia, que tuvo participación peruana, concluyó con un Comunicado Conjunto que recoge las conclusiones de esta reunión.

Entre estas se resalta la importancia de implementar las resoluciones del CS de la ONU y de ratificar los instrumentos internacionales en materia de terrorismo, especialmente la Convención Interamericana contra el Terrorismo. De igual manera, los participantes reconocen como una amenaza a la estabilidad de la región las acciones del Ejército de Liberación Nacional y, de la misma forma, expresan su rechazo a las actividades criminales de Sendero Luminoso. Por ello, enfatizaron la importancia de la cooperación en este ámbito.

En tal sentido, los participantes se comprometieron a tomar medidas para prevenir que grupos terroristas se beneficien de la delincuencia organizada nacional y transnacional. Ello incluye tomar medidas en la lucha contra los delitos de lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, contando para ello con las unidades de inteligencia financiera. En línea con propuestas anteriores, se comprometieron a establecer una red 24-7 de Puntos de Contacto Nacionales de Seguridad para la Lucha contra el

Terrorismo en el marco de la CICTE, a fin de facilitar el intercambio de información relevante entre los países²⁵³.

6. Cooperación internacional en materia de lucha contra el terrorismo

Para Keohane la cooperación implica que las acciones de individuos u organizaciones que no se hallan en armonía preexistente se adecúan mutuamente por medio de un proceso de negociación²⁵⁴. En tal sentido, la cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros²⁵⁵.

Partiendo de esta premisa, desde mediados del siglo pasado, la cooperación internacional ha ido adquiriendo relevancia hasta constituir uno de los elementos fundamentales con el que cuentan los Estados para contribuir a su desarrollo y para afrontar de mejor manera el escenario global²⁵⁶. Su importancia ha dado como resultado que sea abordado desde distintas perspectivas por lo cual no existe una única definición al respecto. En ese sentido, Calduch delimita a la Cooperación Internacional como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias”²⁵⁷. Por su parte, Jin y Palomo definen a la cooperación internacional como el “conjunto de acciones a través de las cuales se intenta

²⁵³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. 19 de julio de 2019. Comunicado Conjunto II Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-conjunto-ii-conferencia-ministerial-hemisferica-de-lucha-contra-el> (20.8.2019).

²⁵⁴ Keohane, R., 1988.

²⁵⁵ Jin Lim, S. y Palomo, A., 2017, p. 96.

²⁵⁶ *Id.*

²⁵⁷ Calduch, R., 1991, p. 88.

coordinar políticas o unir esfuerzos para poder alcanzar objetivos en el plano internacional”²⁵⁸.

Esa unión de esfuerzos se ha producido también en ámbitos como la lucha contra el terrorismo. Como resaltan los mismos Jin y Palomo, “uno de los aspectos acerca de la cooperación internacional, que más relevancia está tomando en los últimos años es la cooperación internacional en la lucha anti-terrorista” [sic]²⁵⁹. Al encontrarse dentro del ámbito de cooperación en seguridad, no se pronostica que esta vaya a decaer²⁶⁰ puesto que un retroceso de los esfuerzos multilaterales permitiría lagunas que los terroristas podrían explotar²⁶¹.

Sin embargo, no se puede negar que los asuntos de seguridad muestran un retraso en cuanto al estrechamiento de la cooperación en comparación con otros ámbitos como el comercio. Este retraso se puede explicar debido a que los asuntos de seguridad se han tratado mayormente en el ámbito nacional, al considerarse un aspecto sensible²⁶². A ello debe sumarse el hecho de que la cooperación en seguridad no siempre consta en las estadísticas, por su manejo reservado. Por lo tanto, el intercambio de información y la coordinación entre órganos de seguridad no ha sido totalmente aprovechada aún. Precisamente esa es la tarea de instrumentos como la Estrategia Global contra el Terrorismo de la ONU.

Entonces, desde diferentes plataformas se ha hecho hincapié de la importancia y la necesidad de establecer mecanismos y estrategias de cooperación contra este flagelo. Esta circunstancia se da desde el momento en que sus consecuencias trascienden las fronteras nacionales para

²⁵⁸ Jin Lim, S. y Palomo, A., 2017, p. 96.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 95.

²⁶⁰ Raine, J., 2018.

²⁶¹ *Id.*

²⁶² Jin Lim, S. y Palomo, A., 2017.

convertirse en un problema de seguridad y defensa internacionales. Bajo este contexto, los Estados se ven en la necesidad de establecer redes de cooperación que les permitan afrontar de mejor manera los desafíos que plantea el terrorismo. Entonces, al ser un problema global, el terrorismo requiere de soluciones globales o, como señalaba la exministra alemana de defensa y hoy flamante presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen: “se requiere de una red para combatir otra red”²⁶³. Por tanto, desde que el terrorismo se convirtiera en una de las principales amenazas a la seguridad global, la cooperación es necesaria para hacerle frente²⁶⁴.

Por otro lado, la importancia de la cooperación se incrementa cuando las acciones, herramientas y medios que utilizan los grupos terroristas se renuevan constantemente. Así, hoy en día el terrorismo se vale de las nuevas tecnologías para poner en marcha las diferentes fases de su actividad. Asimismo, en un contexto en el cual las ideologías que sirven de base para el terrorismo no amainan, sino que se multiplican y mutan, aprovechando las vulnerabilidades de la sociedad y los medios que hoy en día se encuentran a disposición²⁶⁵, se puede concluir que una respuesta a este fenómeno debería enfocarse en el largo plazo, comprendiendo los orígenes y causas de la amenaza²⁶⁶.

En general, el nivel de cooperación internacional ha variado. Inicialmente, se desarrollaba de una forma *ad hoc*, con respuestas orientadas a lidiar con crisis puntuales entre naciones afectadas. Sin embargo, actualmente está dirigida a la construcción de estructuras permanentes que se conviertan en duraderas y aisladas del espectro político²⁶⁷.

²⁶³ Raine, J., 2018.

²⁶⁴ Jin Lim, S. y Palomo, A., 2017.

²⁶⁵ Raine, J., 2018.

²⁶⁶ *Id.*

²⁶⁷ *Id.*

Por consiguiente, resulta más conveniente pensar en esfuerzos acumulativos y sostenidos antes que en cambios radicales y movimientos dramáticos, lo cual incluye, entre otros, la implementación de legislación que facilite la cooperación transfronteriza o la identificación de vulnerabilidades sociales para la inversión en educación²⁶⁸.

Dentro de las iniciativas de cooperación que se generan a nivel mundial en materia de lucha contra el terrorismo, las principales son impulsadas por la ONU, organismo que busca articular cooperación y asistencia técnica para fortalecer la capacidad de sus Estados Miembros a fin de afrontar la amenaza terrorista de manera efectiva. Esta organización busca mejorar el déficit en cooperación multilateral a través de una nueva era de colaboración.

Esta nueva perspectiva debe afrontar los nuevos desafíos que ha planteado la era digital y las herramientas que esta provee, las cuales también han sido incorporadas por los grupos terroristas, dándole una nueva dimensión a esta amenaza. De esta manera, la lección de los últimos veinte años es que las capacidades adquiridas por los grupos terroristas en un ámbito particular pueden proliferar en otros ya no solo físicamente, sino también en forma digital²⁶⁹. Producto de este desarrollo, la ONU ha identificado como amenazas y desafíos emergentes a ser atendidos en los próximos años, a:

- La inteligencia artificial;
- los drones;
- los ataques con armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares; y
- los ciberataques.

La ONU lleva a cabo la labor de cooperación a través de sus distintos órganos y plataformas. Como ejemplos recientes tenemos, en primer lugar, el informe del Secretario General sobre las actividades realizadas para la

²⁶⁸ Raine, J., 2018.

²⁶⁹ *Id.*

aplicación de la Estrategia Global, presentado en 2016, el cual pone énfasis en la variación continua del contexto donde se desenvuelve el terrorismo y las amenazas que este implica. Una conclusión general señala que el combate contra la propagación de ideologías extremistas violentas requiere mejorar la cooperación en el próximo decenio²⁷⁰.

Adicionalmente, la ONU concentra sus esfuerzos en el fortalecimiento de la cooperación que impida que los réditos obtenidos de actos de delincuencia organizada transnacional tengan como destino a las actividades terroristas²⁷¹. Precisamente el Perú, durante su labor en el Consejo de Seguridad de la ONU en el bienio 2018-2019, ha contribuido a fomentar la cooperación para la lucha contra el terrorismo, visibilizando su importancia. Prueba de ello son tanto la Declaración de Presidencia de mayo de 2018 como la Resolución del CS de julio de 2019, ambas propuestas por Perú, que instan a los Estados Miembros a mejorar la cooperación y las estrategias encaminadas a impedir que los terroristas se beneficien de la colaboración de la COT. Por ese motivo, el CS impulsa a los Estados Miembros a permitir la cooperación internacional más alta posible²⁷².

Otros órganos y mecanismos de la ONU también contribuyen a estrechar la cooperación en la materia. Así tenemos al CTC, donde se está por iniciar la fase de implementación del nuevo programa global de cooperación Sur-Sur de lucha contra el terrorismo²⁷³, un aspecto que podría constituir una oportunidad para el Perú. De la misma forma, el Centro de la ONU contra el Terrorismo -encargado de las labores de promoción de la cooperación internacional- y la Estrategia Global contra el Terrorismo -que

²⁷⁰ Asamblea General de la ONU. A/70/826*. Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Informe del Secretario General. 12 de abril de 2016.

²⁷¹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad. S/PRST/2018/9. 8 de mayo de 2018.

²⁷² *Id.*

²⁷³ *Id.*

para Jin y Palomo constituye el plan de acción para la cooperación internacional entre los gobiernos²⁷⁴- constituyen herramientas que delimitan prioridades en materia de cooperación en la lucha contra el terrorismo. En el último examen bianual de este instrumento, el Sexto, se acordó exhortar a los Estados Miembros a reforzar la cooperación para contrarrestar la amenaza que representa el terrorismo²⁷⁵.

Otras instancias como el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista -firmado para reforzar la acción común para la lucha contra el terrorismo-, la Conferencia de Alto Nivel de Jefes de Agencia contra el terrorismo -que precisamente tuvo como tema principal “Fortaleciendo la cooperación internacional para combatir la amenaza cambiante del terrorismo”-, y la Red Global de Coordinadores contra el terrorismo -como plataforma de intercambio de buenas prácticas de los Estados en la materia-, entre otras, contienen iniciativas orientadas a reforzar la cooperación internacional.

La cooperación en materia de lucha contra el terrorismo también constituye un punto neurálgico para otras organizaciones como la UE, la OEA o ASEAN²⁷⁶. Así, la UE insta a facilitar la cooperación a través de plataformas como las asociaciones internacionales o mediante el desarrollo de la capacidad colectiva, previo reforzamiento de las capacidades nacionales. En la visión de esta organización es esencial considerar que la radicalización y captación tiene raíces en otras partes del mundo. Por ese motivo, la cooperación y ayuda a terceros países resulta primordial para la formación de

²⁷⁴ Jin Lim, S. y Palomo, A., 2017, p. 96.

²⁷⁵ Asamblea General de la ONU. A/72/840. Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Informe del Secretario General. 20 de abril de 2018.

²⁷⁶ Raine, J., 2018.

su estrategia²⁷⁷. En suma, la UE delinea su enfoque de lucha contra el terrorismo sobre la base de la cooperación y de la prevención.

Por su parte, la OEA posee órganos como el CICTE que promueven la cooperación y el diálogo entre los Estados Miembros para la lucha contra el terrorismo²⁷⁸. Para ello, se tiene como base a la Convención Interamericana contra el Terrorismo, la cual también brinda especial atención a este aspecto²⁷⁹, incluyendo el intercambio de información entre las instituciones nacionales encargadas, la asistencia jurídica mutua, el respeto de los derechos humanos y la capacitación técnica para el fortalecimiento de las instituciones nacionales especializadas en la materia²⁸⁰.

Precisamente durante su 48° Período de Sesiones del año 2018, la AG hizo hincapié en la importancia de fortalecer la cooperación en la lucha contra el financiamiento al terrorismo en áreas como la adopción de medidas de control fronterizo y de aplicación de la ley, así como la designación de contactos nacionales, la asistencia técnica y asistencia jurídica mutua como ejes de acción para los próximos años ²⁸¹.

De igual forma, durante el 18° Período Ordinario de Sesiones del CICTE, en el año 2018, se aprobó la Resolución “Medidas regionales de fomento de cooperación y confianza en el ciberespacio (MFCS)” y la Declaración “Fortaleciendo esfuerzos hemisféricos para abordar y contrarrestar el extremismo violento que conduce al terrorismo”²⁸², los cuales

²⁷⁷ Raine, J., 2018, pp. 4-9.

²⁷⁸ Organización de los Estados Americanos. Comité Interamericano contra el Terrorismo. ¿Qué hacemos? Recuperado de: <http://www.oas.org/es/sms/cicte/> (10.6.2019).

²⁷⁹ Convención Interamericana contra el Terrorismo. AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). 3 de junio de 2002.

²⁸⁰ *Id.*

²⁸¹ Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). 24 de mayo de 2019. Informe Anual 2018 del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). Recuperado de: http://www.oas.org/es/sms/cicte/sesion_2019.asp (21.8.2019).

²⁸² Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 13 y s.

dan cuenta de la importancia que le brinda este órgano al estrechamiento de la cooperación en este ámbito.

Algunos países, como los Estados Unidos, también ofrecen cooperación para combatir este fenómeno con la finalidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y su territorio, especialmente a aquellos países que requieran de asistencia para fortalecer sus capacidades antiterroristas²⁸³. Perú también se benefició de esta política durante la época de violencia interna, aunque no como un área prioritaria de cooperación, como sí lo fue la lucha antidrogas.

De hecho, Perú está considerado como uno de los países a los que EE. UU. provee mayor soporte en materia de seguridad en la región, junto a Brasil, Colombia, los países caribeños y de América Central. Perú es parte del Comando del Sur de las Fuerzas Armadas de EE. UU. Al respecto, el *U. S. Southern Command* señala que prestan apoyo en el planeamiento y esfuerzos antiterroristas para hacer frente a Sendero Luminoso²⁸⁴.

Por otro lado, la UE también ha fortalecido la cooperación entre sus miembros, por ejemplo, en materia de cooperación judicial penal, la cual se materializó en un breve período de tiempo luego de los atentados del 11-S, con el objetivo de combatir el terrorismo que crecía a escala internacional y que encontraba vacíos jurídicos en la territorialidad de la acción judicial²⁸⁵. En este caso, la cooperación llevó a implementar mecanismos tanto preventivos como represivos, incluyendo el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, nuevos criterios para los procedimientos de extradición, la creación del *Eurojust* y la Red Judicial Europea, el bloqueo de capitales de organizaciones terroristas, el fortalecimiento de la cooperación con los

²⁸³ *National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*, p. II.

²⁸⁴ *U. S. Southern Command*, 2019.

²⁸⁵ Sorasio, D., 2002, p. 312 y ss.

Estados Unidos, entre otros²⁸⁶. De igual manera, se implementaron avances en materia de cooperación policial, especialmente en el campo operativo, control de fronteras exteriores e intercambio de información pertinente, con participación de la *Europol*²⁸⁷.

A diferencia de ello, con respecto a la cooperación entre el Perú y la UE, el tópico predominante es el narcotráfico, algo lógico si consideramos que la mayor parte de la droga enviada desde el Perú tiene como destino el viejo continente²⁸⁸.

En lo que respecta a al Perú, el MRE es el ente rector en materia de cooperación técnica internacional²⁸⁹, para lo cual cuenta con el apoyo de APCI para ejecutar, programar y organizar esta cooperación²⁹⁰. Dentro de esa labor, el MRE coordina con los demás sectores involucrados a fin de buscar canales de cooperación para la lucha contra el terrorismo. Así, el MRE también ha remarcado la importancia de contar con mecanismos de cooperación más eficaces, en áreas como la inteligencia contraterrorista y el intercambio de información. Para ello, se han firmado acuerdos bilaterales de cooperación en materia de lucha contra el terrorismo con países como Colombia, Estados Unidos, Argentina y España.

Teniendo en cuenta este aspecto, podríamos señalar que, actualmente, las áreas prioritarias de cooperación para la lucha contra el terrorismo²⁹¹ son las detalladas en el Gráfico N° 2.5.

Para concluir, no podemos dejar de mencionar dos aspectos relevantes para la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo que podrían

²⁸⁶ Sorasio, D., 2002, p. 316 y ss.

²⁸⁷ *Ibíd.*, p. 320 y ss.

²⁸⁸ Adins, S., *op. cit.*, p. 183.

²⁸⁹ Art. 26° D. Leg. N° 1451 del 15.9.2018.

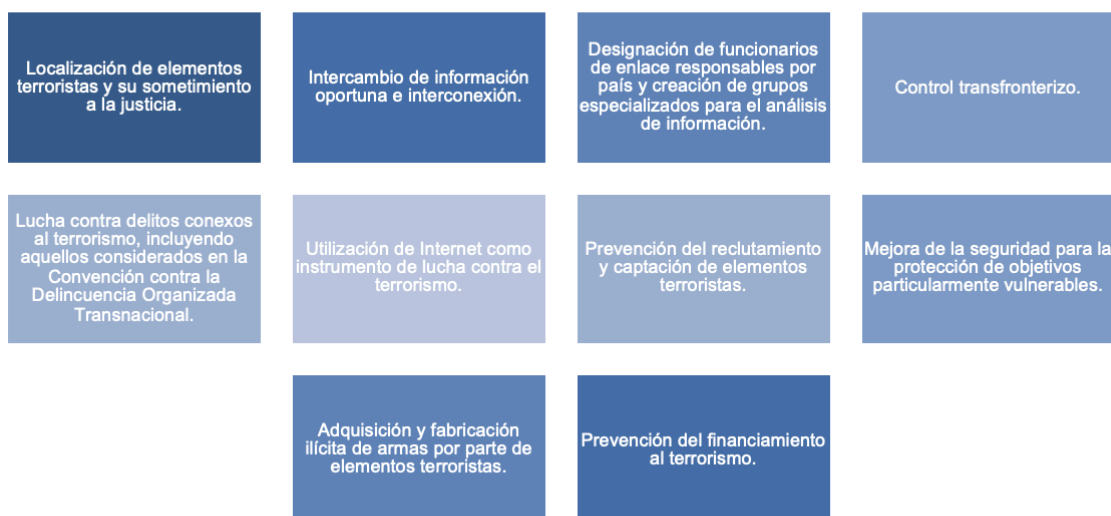
²⁹⁰ Art. 27° D. Leg. N° 1451 del 15.9.2018.

²⁹¹ A/RES/60/288. Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo; De Arístegui, G., 1997, p. 78.

tener una influencia posteriormente. En primer lugar, todavía existen actores globales que no se integran del todo en los esfuerzos multilaterales en este ámbito. Entre ellos podemos contar a China, Rusia e, inclusive, a la India²⁹².

Finalmente, en línea con el análisis prospectivo formulado por Raine, para que los esfuerzos internacionales contra el terrorismo puedan llegar a buen puerto se necesitaría, principalmente, dos condiciones: que los EE. UU. no retrocedan o se retiren de los esfuerzos multilaterales que se vienen impulsando y que los Estados de Medio Oriente y del área Indo-Pacífico no sean selectivos en cuanto al terrorismo que combaten o, peor aún, que no patrocinen el terrorismo como parte de su estrategia²⁹³.

Gráfico N° 2.5 | Áreas prioritarias para la cooperación internacional en materia de lucha contra el terrorismo



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia Global de la ONU contra el Terrorismo y De Aristegui, G., 1997.

²⁹² Raine, J., 2018.

²⁹³ *Id.*

Capítulo III: Propuesta de estrategia para el fortalecimiento de las capacidades del Perú en materia de lucha contra el terrorismo

1. La lucha contra el terrorismo como pilar de la participación del Perú como miembro no permanente del CS de la ONU (2018-2019)

Como se ha visto anteriormente, la lucha contra el terrorismo constituye uno de los pilares de la participación peruana en el CS durante el bienio 2018-2019. En tal sentido, las iniciativas peruanas sobre la materia se han desarrollado en los diferentes órganos en los cuales el Perú participa, incluyendo el mismo CS -especialmente durante la presidencia peruana de este órgano durante los meses de abril de 2018 y julio de 2019-; el CTC; así como otras iniciativas como el mecanismo de la Fórmula Arria convocada por el Perú sobre el nexo entre terrorismo y COT, entre otras que veremos a continuación.

a. Participación en el Consejo de Seguridad

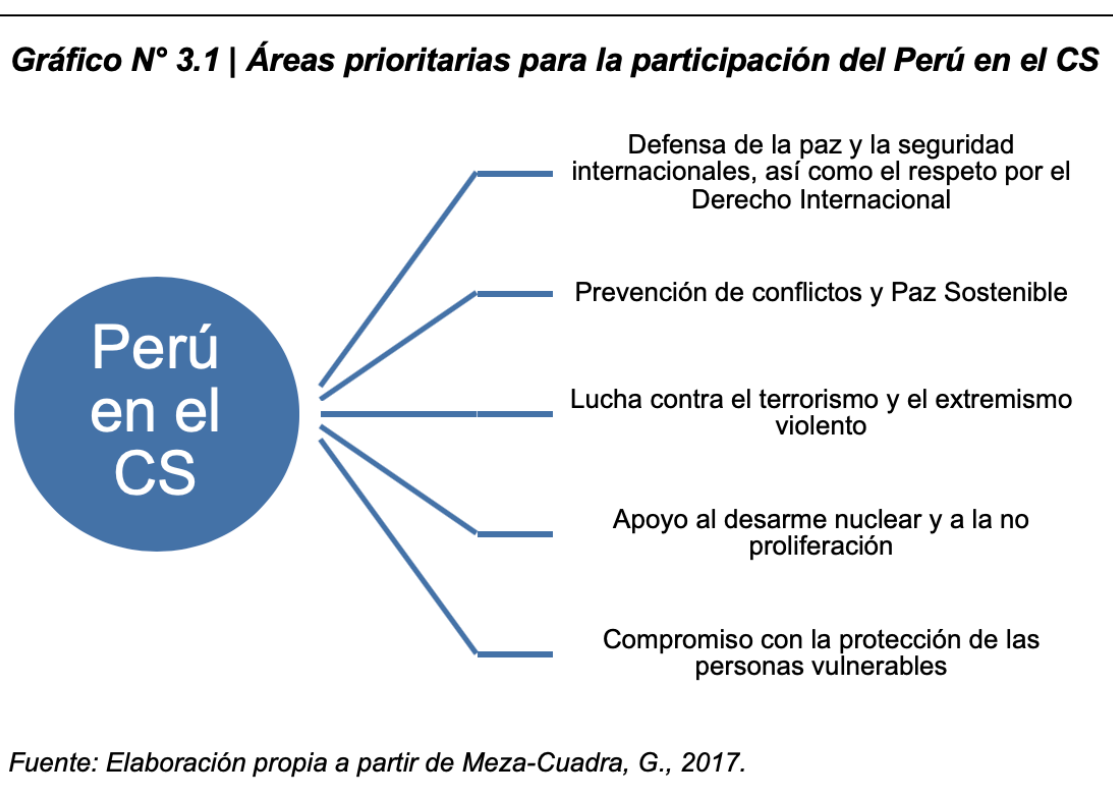
Desde la creación de la ONU en 1945, el Perú ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad en cinco ocasiones, esto incluye los períodos de 1955-1956, 1973-1974, 1984-1985, 2006-2007 y el actual período 2018-2019²⁹⁴.

En esta última ocasión, como parte de la campaña para ser elegido, el Perú resaltó, sobre todo, su vocación por la paz y su tradición de servicio a la

²⁹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores. Representante Permanente ante la ONU. Miembro del Consejo de Seguridad 2018-2019. Recuperado de: <http://www.rree.gob.pe/peruenONU/SitePages/miembro.html> (26.6.2019).

comunidad internacional²⁹⁵, además de otros aspectos como su tradición como importante contribuyente de tropas para las operaciones de paz de la ONU. En este punto es importante resaltar que, una vez elegido, el Perú fue designado, además, como presidente del CTC.

Recapitulando, el Perú ha enfocado cinco áreas prioritarias para el desarrollo de su trabajo en el CS en este bienio²⁹⁶, las cuales se visualizan en el Gráfico N° 3.1.



Durante la ceremonia de incorporación del Perú como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el bienio 2018-2019, el ex Canciller Embajador Ricardo Luna ratificó, precisamente, que estos temas son prioritarios para la participación peruana en este órgano, resaltando principalmente el enfoque de la Paz Sostenible, la lucha contra el terrorismo y

²⁹⁵ Meza-Cuadra, G., 2017, p. 134.

²⁹⁶ *Id.*

el extremismo violento, y la protección de civiles y grupos vulnerables en conflictos y crisis humanitarias²⁹⁷.

Así también, en el discurso sostenido el 25 de septiembre de 2018, durante el 73° período de sesiones de la AG, el presidente Martín Vizcarra mencionó que, para el Perú, las Naciones Unidas representan una plataforma de acción común para enfrentar, entre otros, desafíos globales como el terrorismo, la proliferación de armamentos o el tráfico ilícito de drogas²⁹⁸.

Como se ve, el Perú respalda la acción internacional contra este flagelo desde su posición en el CS, a través de una respuesta sistemática y sostenida por parte de la comunidad internacional, abordando sus causas fundamentales, en línea con su enfoque de seguridad multidimensional.

Durante este bienio, el Perú ha presidido el CS en dos ocasiones. La primera de ellas, durante el mes de abril de 2018, y la segunda, en el mes de julio de 2019. Durante estos meses se incidió, entre otros, en generar acuerdos y consensos con relación a la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, especialmente, en cuanto al nexo existente entre terrorismo y COT. Como fruto de este enfoque y de las propuestas peruanas al respecto se emitieron la Declaración de la Presidencia S/PRST/2018/9 en mayo de 2018 y la Resolución N° 2482 del CS, de julio de 2019.

La posición peruana sobre este tema fue planteada desde el inicio. Al asumir el cargo en abril, el Embajador Gustavo Meza Cuadra, Representante Permanente del Perú ante la ONU, señaló que el Perú convocaría a una

²⁹⁷ Portal del Estado Peruano. Ministerio de Relaciones Exteriores. Nota de Prensa. 02 de enero de 2018. Canciller Ricardo Luna participa en ceremonia de incorporación del Perú al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/4817-canciller-ricardo-luna-participa-en-ceremonia-de-incorporacion-del-peru-al-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas> (30.7.2019).

²⁹⁸ Nodal. 25 de septiembre de 2018. Discurso de Martín Vizcarra Cornejo, Presidente de Perú, 73° Asamblea General de la ONU. Recuperado de: <https://www.nodal.am/2018/09/discurso-de-martin-vizcarra-cornejo-presidente-de-peru-73a-asamblea-general-de-la-onu/> (19.8.2019).

reunión interactiva sobre la dimensión regional de la lucha contra el terrorismo y sus vínculos con el COT²⁹⁹, propuesta ratificada por el flamante Canciller, Embajador Néstor Popolizio, en el discurso para asumir su cargo el 3 de abril de 2018³⁰⁰.

En tal sentido, en el mes de abril de 2018, se llevó a cabo un debate interno sobre la creación de sinergias entre la ONU y las organizaciones regionales y subregionales, con la finalidad de abordar el nexo existente entre el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional³⁰¹. Esta iniciativa sirvió de base para la posterior emisión de la Declaración de Presidencia S/PRST/2018/9, del 8 de mayo de 2018, sobre el nexo entre el terrorismo internacional y la COT.

Esta Declaración insta a los Estados Miembros, así como a las organizaciones regionales, subregionales e internacionales competentes, a mejorar la cooperación y las estrategias encaminadas a impedir que los elementos terroristas puedan obtener beneficio de las actividades de COT. Para ello, se solicita el fortalecimiento tanto de la capacidad de garantizar la seguridad fronteriza, investigando y enjuiciando a elementos terroristas, como también de los sistemas de recopilación, análisis e intercambio de información³⁰².

De la misma forma, esta Declaración alienta a los Estados Miembros y otros foros y organizaciones internacionales a que continúen realizando

²⁹⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Representación Permanente ante las Naciones Unidas. Noticias. 01 de abril 2018. Recuperado de: <http://www.rree.gob.pe/peruenONU/SitePages/noticias.html> (30.7.2019).

³⁰⁰ Portal del Estado Peruano. Ministerio de Relaciones Exteriores. Noticias. 3 de abril de 2018. Palabras del Canciller Néstor Popolizio Bardales. Discurso. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/4690-palabras-del-canciller-nessor-popolizio-bardales> (1.8.2019).

³⁰¹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo, p. 6.

³⁰² Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad. S/PRST/2018/9. 8 de mayo de 2018.

investigaciones para comprender de mejor forma la naturaleza y el alcance de los vínculos entre los grupos terroristas y los de COT. Adicionalmente, se hace un llamado a los Estados Miembros a considerar la posibilidad de ratificar y adherirse a los convenios y protocolos internacionales de lucha contra el terrorismo y de lucha contra la COT, ratificando su apoyo a la aplicación de la Estrategia Global contra el Terrorismo³⁰³.

Igual de importante es el hecho de que la Declaración exhorta a los Estados Miembros a controlar e impedir que las ganancias obtenidas por la COT lleguen a beneficiar a las organizaciones terroristas. Para tal fin, se busca el compromiso de los Estados Miembros en materia de prevención y sanción del financiamiento al terrorismo.

Finalmente, mediante esta declaración, se insta a los Estados a impedir la libre circulación de terroristas en su territorio a través de la implementación de controles eficaces tanto en las fronteras como al momento de la emisión de documentos de identidad y de viaje, fortaleciendo la cooperación para enfrentar esta amenaza³⁰⁴.

Posteriormente, en el mes de julio de 2019, el Perú volvería a tener la oportunidad de presidir el CS. Durante este período, la representación peruana impulsó un nuevo debate sobre los nexos entre el terrorismo internacional y la criminalidad organizada transnacional.

Como resultado de esta gestión, el 19 de julio de 2019, nuevamente a iniciativa peruana, el CS aprobó por unanimidad la Resolución N° 2482 (2019), la cual recoge varios aspectos de la Declaración de Presidencia de abril de 2018. Esta Resolución nace a partir de la preocupación por el hecho de que los grupos terroristas puedan beneficiarse de la delincuencia organizada, nacional o transnacional, como una fuente de financiamiento y/o apoyo

³⁰³ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad. S/PRST/2018/9. 8 de mayo de 2018.

³⁰⁴ *Id.*

logístico de sus actividades, siendo necesario establecer niveles de coordinación para enfrentar este desafío, de conformidad con el derecho internacional. En ese sentido, se reconoce que, hoy en día, el financiamiento del terrorismo sea nacional o internacional, se nutre de ilícitos como el tráfico de armas, de drogas y de personas, así como de delitos contra el patrimonio cultural; así como de actividades como el secuestro, la extorsión, los atracos a bancos e, inclusive, la delincuencia organizada transnacional en el mar³⁰⁵.

La Resolución incorpora, además, una preocupación por la explotación y el tráfico ilícito de recursos naturales, incluyendo los minerales, el carbón vegetal y el petróleo, entre otros minerales y metales preciosos, por parte de grupos terroristas y redes delictivas, solicitando a los Estados a seguir haciendo esfuerzos para poner fin al comercio ilícito de estos, especialmente del oro³⁰⁶.

Por ese motivo, se exhorta a los Estados Miembros a intensificar la coordinación de esfuerzos para reforzar la respuesta mundial a los vínculos entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada, ya sea nacional o transnacional. También los insta a seguir realizando investigaciones y acopiando información para conocer y comprender mejor la naturaleza y alcance de los vínculos entre terrorismo y COT, intercambiando para ello información operacional e inteligencia financiera cuando sea pertinente³⁰⁷.

Por otra parte, destaca la importancia de la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción, así como de una posición firme contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, incluyendo herramientas para la aplicación eficaz de medidas legislativas y regulatorias sobre el particular, conforme establecen la Convención de Palermo y otros instrumentos conexos.

³⁰⁵ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 2482 (2019). S/RES/2482 (2019). 19 de julio de 2019.

³⁰⁶ *Id.*

³⁰⁷ *Id.*

En esta línea, se exhorta a intensificar los esfuerzos para contrarrestar y sancionar adecuadamente la amenaza del cultivo, producción, tráfico y consumo ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que puedan constituir recursos financieros destinados a grupos terroristas³⁰⁸.

Del mismo modo, insta a los Estados a impedir la adquisición y fabricación ilícita de armas por parte de elementos terroristas, promoviendo y fortaleciendo la cooperación³⁰⁹.

Para combatir esta clase de ilícitos, el CS exhorta a los Estados Miembros a fortalecer la gestión de sus fronteras y permitir la cooperación internacional más alta posible, generando la capacidad de reunir, procesar y analizar datos e información de los pasajeros, respetando siempre sus derechos fundamentales. Así también, fomenta el desarrollo e implementación de unidades de inteligencia financiera para analizar información de presuntas actividades de delincuencia organizada que apoyen al terrorismo³¹⁰.

Otro aspecto importante que contiene la Resolución está referido al pedido para atacar las causas mismas del fenómeno terrorista, lo que contribuirá a prevenir el extremismo violento que conduce al terrorismo³¹¹. Este punto constituye una narrativa constante de la política exterior peruana en materia de terrorismo, considerando su enfoque multidimensional de seguridad. Para el Perú, combatir las causas sociales que pueden llevar a la radicalización constituye un eje central de la política contra el terrorismo, tanto en el ámbito interno como externo.

³⁰⁸ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 2482 (2019). S/RES/2482 (2019). 19 de julio de 2019.

³⁰⁹ *Id.*

³¹⁰ *Id.*

³¹¹ *Id.*

Finalmente, la Resolución encarga el seguimiento de estas disposiciones al Secretario General, quien deberá presentar un informe sobre las medidas adoptadas por los Estados Miembros para abordar la cuestión entre el terrorismo y la delincuencia organizada, en un plazo de doce meses³¹². Este punto permite dotarle de utilidad práctica a las disposiciones contenidas en la Resolución por cuanto los avances en su implementación deben ser materia de seguimiento. El seguimiento permite, además, generar acciones concretas de los órganos de la ONU, dotándolo de efectividad, un aspecto que ha sido criticado en reiteradas ocasiones a esta organización.

Ahora bien, en el diario de debates del Consejo de Seguridad del 19 de julio de 2019 consta que la propuesta peruana fue presentada conjuntamente por 47 países (incluyendo al Perú). Este proyecto de resolución fue aprobado por unanimidad. En este punto, es importante destacar algunas intervenciones en el debate posterior a su aprobación dentro del CS. Así, por ejemplo, el representante de la Federación Rusa felicitó al Perú por sus constantes esfuerzos para mejorar las herramientas del CS a fin de combatir las diversas formas de ayuda brindada al terrorismo³¹³. Esta clase de expresiones reflejan que el trabajo realizado por Perú en materia de lucha contra el terrorismo es reconocido por otros actores internacionales.

Posteriormente, en su intervención, el ex Canciller peruano Embajador Néstor Popolizio, señaló que el Perú es consciente de los vínculos existentes entre el terrorismo internacional y el crimen organizado por cuanto el Perú ha sufrido las consecuencias de ese nexo de manera directa³¹⁴, particularmente

³¹² Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 2482 (2019). S/RES/2482 (2019). 19 de julio de 2019.

³¹³ *Security Council. 8582nd meeting. Friday, 19 July 2019. S/PV.8582.* Recuperado de: <https://undocs.org/en/S/PV.8582> (11.8.2019).

³¹⁴ Esta circunstancia también fue recogida por la Nota de Prensa de la reunión. SC/13893. 19 de julio de 2019. *Security Council Expresses Concern over Links between International terrorism, Organized Crime, Unanimously Adopting Resolution 2482* (2019). Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2019/sc13893.doc.htm>

aquellos relacionados al tráfico de drogas y los grupos terroristas. Tal circunstancia llevó a que, durante su mandato como miembro no permanente del CS, el Perú haya realizado esfuerzos por lograr un mayor entendimiento de la naturaleza y el alcance de la relación entre terrorismo internacional y crimen organizado para identificar, prevenir y desarticular estos grupos, reconociendo, al mismo tiempo, que ambos fenómenos tienen causas distintas, así como marcos legales independientes³¹⁵. Esto es importante debido a que la posición peruana tiene claramente establecido que tanto el terrorismo como la criminalidad organizada son fenómenos diferentes que merecen un tratamiento a través de instrumentos específicos en el ámbito internacional. Sin embargo, son cada vez más notorios los vínculos existentes entre ambos.

Para la prevención y combate de este fenómeno, el Perú promueve medidas concretas, las que incluyen la criminalización del financiamiento de estas actividades. Del mismo modo, busca la restricción del acceso de estos grupos a armas de destrucción masivas³¹⁶. Un asunto que queda pendiente es mejorar las medidas en cuanto al uso de internet y redes sociales para la difusión de ideas extremistas.

Al Perú le preocupa, particularmente, que los remanentes terroristas que existen dentro de su territorio hayan direccionado sus actividades hacia otras acciones ilícitas que les permita proveerse de fondos. Esta preocupación es compartida con otros Estados de la región como Colombia y México.

³¹⁵ *Security Council*. SC/13893. 19 de julio de 2019. *Security Council Expresses Concern over Links between International terrorism, Organized Crime, Unanimously Adopting Resolution 2482* (2019). Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2019/sc13893.doc.htm>.

³¹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores. Representante Permanente ante la ONU. Miembro del Consejo de Seguridad 2018-2019. Recuperado de: <http://www.rree.gob.pe/peruenONU/SitePages/miembro.html> (26.6.2019).

b. Participación en el CTC

De igual manera, desde el 1 de enero de 2018, Perú es presidente del CTC para el bienio 2018-2019. Conforme señala la misma Cancillería, la elección del Perú para presidir este Comité “representa un reconocimiento a la experiencia [y compromiso] de nuestro país en la lucha contra el terrorismo y lo consolida como un actor que goza de la confianza de la comunidad internacional para asumir el liderazgo del combate de este flagelo en el ámbito global”³¹⁷. Este hecho ha representado una oportunidad que el Perú ha sabido aprovechar para impulsar iniciativas que reditúen en beneficio de su posicionamiento en el plano multilateral.

Así, conforme señala el Reporte Anual del UNCTC para el año 2018, durante ese período, cuando el Perú asumió la presidencia del CTC, se produjo una notable expansión en los programas y proyectos de capacitación para apoyar a los Estados Miembros que lo soliciten en la implementación de los cuatro pilares de la Estrategia Global de la ONU. De hecho, el CTC implementó 43 programas y proyectos de capacitación, habiendo culminado 4 de ellos, mientras que otros 30 se encuentran en marcha. Es importante señalar que, durante el 2018, el CTC ejecutó el tercero de un programa de cinco años, el cual se prolongará hasta el 2020³¹⁸.

De igual forma, como señalaba el Emb. Gustavo Meza Cuadra en la visita de alto nivel del CTED a Madrid en febrero de 2019, durante la presidencia del Perú, el CTC ha reafirmado la determinación de implementar

³¹⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2018. Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de Terrorismo. Ver también: Portal del Estado Peruano. Ministerio de Relaciones Exteriores. 02 de enero de 2018. Canciller Ricardo Luna participa en ceremonia de incorporación del Perú al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/4817-canciller-ricardo-luna-participa-en-ceremonia-de-incorporacion-del-peru-al-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas>

³¹⁸ *United Nations Office of Counter-Terrorism*, 2018.

respuestas integrales a la amenaza evolutiva del terrorismo, promoviendo la implementación de las resoluciones del CS y fortaleciendo la respuesta de los Estados Miembros ante este flagelo a través de asistencia técnica permanente³¹⁹.

Para ello, durante el año 2018, el CTC organizó una serie de reuniones abiertas y *briefings* sobre temas que incluyen, por ejemplo, los derechos humanos, particularmente el rol de las víctimas del terrorismo; la narrativa anti terrorista y la prevención del uso del internet por parte de organizaciones terroristas; el uso de tecnología biométrica; la recolección de evidencia en el campo de batalla; la relación entre niños y terrorismo; así como reuniones enfocadas en aspectos regionales, principalmente sobre Asia Central, del Sur y del Sureste. Adicionalmente, se tenía pensado ampliar el espectro de reuniones para el año 2019 en temas relacionados a la amenaza del terrorismo en América Latina y el Caribe, la Adenda a los Principios Guía de Madrid, la aviación civil, el uso de drones, así como el rol de los parlamentarios en la lucha contra el terrorismo, el terrorismo motivado por ideologías de extrema derecha, entre otros³²⁰.

Al igual que en su participación en el CS, aprovechando su calidad de presidente del CTC, el Perú ha impulsado de manera especial el debate del tema del nexo entre el terrorismo y el COT³²¹. El Emb. Meza Cuadra señalaba en Madrid que, este tema, constituye una de las más altas prioridades para el Perú por cuanto sus consecuencias se dejan ver actualmente en la región amazónica, siendo necesario mejorar el conocimiento sobre el particular³²².

³¹⁹ Intervención del Emb. Gustavo Meza-Cuadra, Presidente del CTC durante la visita de alto nivel a España del CTED. Madrid, 13-14 de febrero de 2019.

³²⁰ *Id.*

³²¹ Adins, S., *op. cit.*, p. 192.

³²² Intervención del Emb. Gustavo Meza-Cuadra, *op. cit.*

Durante la Presidencia peruana del CTC, además, se implementó el Programa sobre los viajes relacionados con el terrorismo para el desarrollo de la capacidad de los Estados Miembros para prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y los viajes conexos mediante el sistema de información anticipada sobre los pasajeros (API) y el registro de nombres de los pasajeros (PNR). Este programa, que tiene como base a las Resoluciones 2178 (2014), 2396 (2017) del CS y al examen bienal de la Estrategia Global (A/RES/72/284) busca ayudar a los Estados Miembros a desarrollar su capacidad para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar los delitos de terrorismo y otros delitos graves, mediante la recopilación y análisis de los datos de los pasajeros, conforme a las Resoluciones anteriormente citadas y a los métodos recomendados en el anexo 9 de OACI³²³.

La fase de puesta en marcha del programa comenzó el 1 de octubre de 2018 por un período de seis meses, el cual debía concluir en marzo de 2019. Los resultados obtenidos muestran que los Estados Miembros que han recibido asistencia han adquirido mayor conciencia sobre el uso de datos de los pasajeros para detener el flujo de combatientes terroristas extranjeros y otros delincuentes peligrosos. Además, han reforzado los marcos legales para asegurar estas actividades, implementando unidades de información de pasajeros efectivas, ayudados por el software *goTravel* de la ONU³²⁴.

En consecuencia, los mecanismos impulsados por el Perú durante su participación en el CTC están alineados con su estrategia de fomentar la discusión sobre el nexo entre terrorismo y COT, además de otros como el uso de internet como herramienta para las organizaciones terroristas, la prevención del financiamiento de las actividades de estos grupos, así como el intercambio de información oportuna y el control transfronterizo.

³²³ Naciones Unidas. Oficina de Lucha contra el Terrorismo, Resumen del programa sobre los viajes relacionados con el terrorismo, 2019.

³²⁴ *Id.*

c. Fórmula Arria

Otra gestión importante desarrollada por el Perú durante su participación en el CS durante este bienio es haber convocado el mecanismo de la Fórmula Arria durante la presidencia ejercida en el mes de abril de 2018, para una reunión abierta sobre el tema “Mejorar las sinergias entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales para abordar el nexo entre el terrorismo y el crimen organizado transnacional”, iniciativa copatrocinada por Costa de Marfil, Francia y Kuwait³²⁵.

Conforme el párrafo 54 de la Declaración de la Presidencia del CS S/2006/507, los miembros del CS pueden utilizar la Fórmula Arria como un foro flexible e informal para mejorar el debate y la deliberación de los temas discutidos en el ámbito de la ONU. Para ello, los miembros del CS pueden invitar a cualquier Estado Miembro, organización o individuos relevantes a participar en reuniones informales con motivo de la Fórmula Arria. Los miembros del CS utilizan estas reuniones para mejorar su contacto con la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, incluyendo ONG locales a sugerencia de las oficinas de Naciones Unidas ³²⁶

d. Adenda a los Principios de Madrid³²⁷

Durante este bienio en que el Perú ha ejercido la presidencia del CTC se adoptó, el 27 de diciembre de 2018, una Adenda a los Principios Rectores de Madrid de 2015 para detener el flujo de combatientes terroristas extranjeros. La Adenda fue preparada por este Comité con la ayuda del CTED, tomando en consideración el marco establecido por la sesión especial del

³²⁵ Intervención del Emb. Gustavo Meza-Cuadra, *op. cit.*

³²⁶ *United Nations. Security Council.* 19 de julio de 2006. S/2006/507. *Note by the President of the Security Council.* Párrafo 54.

³²⁷ *United Nations.* 28 de diciembre de 2018. S/AC.40/2018/OC.127.

CTC celebrada el 13 de diciembre de 2018 y en virtud del mandato contenido en el párrafo 44 de la Resolución 2396 (2017) del CS.

Como resultado de ese trabajo, se incorporaron 17 nuevos principios para asistir a los Estados Miembros en sus esfuerzos contra el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. Estos principios adicionales comprenden los temas de:

- I. Seguridad fronteriza e intercambio de información
- II. Prevención y combate de la incitación y el reclutamiento para la comisión de actos terroristas, de conformidad con el Derecho Internacional; contrarrestar el extremismo violento que conduce al terrorismo y a las narrativas terroristas; evaluaciones de riesgo y programas de intervención.
- III. Medidas judiciales y cooperación internacional.
- IV. Protección de infraestructura crítica, objetivos vulnerables, objetivos blandos y sitios turísticos.
- V. Prevención y combate contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas³²⁸.

e. Otros mecanismos

Durante este período el Perú también ha participado en distintos debates sobre la temática relacionada al terrorismo, donde ha resaltado de manera reiterada la importancia que la lucha contra este flagelo tiene para el país.

En ese entender, en octubre de 2018, el CTC llevó a cabo una sesión abierta con el objetivo de evaluar las tendencias y los conocimientos actuales sobre el nexo entre el terrorismo y el COT en referencia a tres temas específicos: la trata de personas, el tráfico de drogas y el tráfico de armas. Esta sesión brindó la oportunidad de compartir y aprender sobre las iniciativas

³²⁸ *United Nations*. 28 de diciembre de 2018. S/AC.40/2018/OC.127.

y herramientas en curso adoptadas por las organizaciones participantes para asistir a los Estados Miembros a abordar de mejor forma ese nexo³²⁹.

Para expandir el conocimiento en este ámbito, el CTC y el Comité de Sanciones de la Resolución 1267 llevaron a cabo una sesión especial conjunta sobre el tema con especial énfasis en las especificidades regionales, así como estrategias, respuestas y lecciones aprendidas³³⁰.

Así también, durante la intervención de la delegación peruana en el debate abierto “Combatiendo el financiamiento del terrorismo” en el CS, realizado el 28 de marzo de 2019, se resaltó la importancia de la lucha contra el terrorismo para el Perú, un interés compartido con países como Francia, autor de la iniciativa. De la misma manera, se hizo hincapié en el compromiso peruano en el combate contra el financiamiento al terrorismo, considerando tanto las formas tradicionales como las nuevas. Además, se hizo un llamado a intensificar y acelerar el intercambio de información e inteligencia, en línea con las recomendaciones del GAFI. Por último, el Perú resaltó la importancia de coordinar esfuerzos para combatir la relación entre el terrorismo y la delincuencia organizada³³¹.

Finalmente, el Emb. Meza Cuadra mencionó en Madrid el interés del Perú en considerar un evento del CTC sobre la protección del patrimonio cultural del terrorismo. Si bien el contrabando de bienes culturales ha sido señalado como una de las fuentes potenciales de ingreso del ISIL, la información ha sido siempre escasa. Por ello, resultaría de gran interés poder tratar el tema a este nivel³³². Ello representa una oportunidad que puede ser

³²⁹ Intervención del Emb. Gustavo Meza-Cuadra, *op. cit.*

³³⁰ *Id.*

³³¹ MRE. 28 de marzo de 2019. Intervención del Perú. Debate abierto sobre “Combatiendo el financiamiento del terrorismo”. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

³³² Intervención del Emb. Gustavo Meza-Cuadra, *op. cit.*

aprovechada por el Perú para generar iniciativas a nivel multilateral en un tópico que hasta el momento no ha sido lo suficientemente abordado.

De igual manera, se ha gestionado la programación de una visita del CTED al país en el mes de noviembre de 2019, a fin de evaluar los avances del Perú en materia de lucha contra el terrorismo. Tal como se hizo mención, las visitas del CTED tienen como objetivos, en primer lugar, entablar un diálogo directo con las autoridades del Estado visitado con la finalidad de supervisar la aplicación de la Resolución 1373 (2001) del CS. En segundo lugar, estas visitas buscan determinar con más precisión las necesidades de asistencia técnica del Estado visitado y sentar las bases para facilitar la ejecución de los programas de asistencia que correspondan en aspectos específicos de la lucha contra el terrorismo.

En ese sentido, esta visita servirá al Perú para mostrar los avances implementados en materia de lucha contra el terrorismo, haciendo hincapié en que el país ha logrado superar de manera exitosa el período de violencia ocurrido durante las últimas décadas del siglo pasado.

2. Consideraciones sobre las perspectivas regionales en materia de seguridad y defensa

En la región sudamericana la situación en materia de seguridad nos muestra que el Perú comparte algunos de sus problemas con sus países vecinos, cada uno de los cuales cuenta con capacidad distinta para enfrentar los problemas y amenazas de seguridad que se les presentan. Sin embargo, ello no significa que compartan todos los problemas. Se puede encontrar incluso, distintos matices al afrontar problemas comunes. A continuación, analizaremos a grandes rasgos cual es la situación en materia de seguridad de los países limítrofes del Perú, esto es, Brasil, Ecuador, Bolivia, Chile y Colombia.

En primer lugar, en Brasil, en palabras de Ramalho y Cortinhas, la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores “se ha vuelto agresiva”³³³ desde el inicio del gobierno de Jair Bolsonaro. En cuanto a sus prioridades en materia de seguridad, Brasil se encuentra enfocado en garantizar, principalmente, su seguridad interna y pública pues la violencia y la criminalidad son de los principales problemas del país³³⁴.

Por otra parte, al igual que otros países de la región, incluyendo al Perú, Brasil también encuentra problemas en el accionar de redes transnacionales que cometen actividades ilícitas en su territorio³³⁵. Sin embargo, la actual administración parece haber dado un giro en su tradicional política externa de fortalecimiento del multilateralismo, ya que un mayor incentivo de los mecanismos de diálogo y de cooperación con los demás países de la región para enfrentar estos problemas podría servir en su objetivo de controlar aspectos como la criminalidad en el país³³⁶, pero al parecer, por el momento, Brasil parece darle la espalda a esta opción.

En cuanto corresponde a Ecuador se debe mencionar que el distanciamiento de este país con respecto a EE. UU. durante el gobierno de Correa influyó también en el ámbito de la seguridad, concretamente en hechos como la finalización del acuerdo de la Base de Manta, el cierre de la Oficina de Cooperación de Seguridad y las relaciones entabladas con Julian Assange y Edward Snowden³³⁷.

³³³ Ramalho, A. y Cortinhas, J., 2019, p. 11.

³³⁴ *Ibid.*, p. 23.

³³⁵ *Ibid.*, p. 35.

³³⁶ *Ibid.*, p. 36.

³³⁷ Céleri, D. y Pérez, D., 2019, p. 113.

A la par que esto sucedía con EE. UU., también durante el gobierno de Correa, Ecuador estableció un vínculo en el ámbito militar con China, el mismo que se ha mantenido hasta el día de hoy³³⁸.

De la misma manera, se reanudaron las labores de levantamiento de información y monitoreo de actividades vinculadas al narcotráfico a partir del acceso de Raúl Oswaldo Jarrín al Ministerio de Defensa, lo cual tendrá su culmen cuando en 2020 Ecuador sea sede de las maniobras UNITAS³³⁹. Además, se han intensificado las actividades de cooperación en tecnología, entrenamiento, ayuda humanitaria y recursos para la compra de material bélico³⁴⁰.

Adicionalmente, la situación en Ecuador en materia de seguridad ha sufrido algunos cambios durante los últimos años. Así, a partir de noviembre de 2017 hasta abril de 2018, aproximadamente, el país norteño afrontó algunos problemas derivados de las acciones de disidentes de grupos irregulares colombianos que comenzaron a operar dentro de su territorio³⁴¹. Durante el año 2018, entonces, el problema del terrorismo se manifestó en Ecuador. Como resultado de la firma del acuerdo de paz entre las FARC y el gobierno colombiano, algunos grupos que no se acogieron a este proceso comenzaron a actuar en la frontera entre estos dos países. Algunos de ellos, como el denominado Frente Oliver Sinisterra, atacaron territorio y objetivos ecuatorianos³⁴².

A consecuencia de esta situación, se reestructuró la política de frontera y se generaron iniciativas como la formación de libros blancos de defensa para

³³⁸ Célleri, D. y Pérez, D., 2019, p. 114.

³³⁹ *Id.*

³⁴⁰ *Id.*

³⁴¹ *Ibid.*, p. 103 y s.

³⁴² *Ibid.*, p. 104.

organizar y estructurar las decisiones en este sector³⁴³. A través de estas herramientas, Ecuador ha identificado lo que denomina como “nuevas amenazas”. Sin embargo, ello se limita a realizar un listado de temas que el Estado debería tomar en cuenta en el futuro³⁴⁴.

Otra prioridad actual en materia de seguridad para este país radica en el aspecto migratorio. En consecuencia, se intenta proveer de seguridad interna sin llegar a securitizar este fenómeno³⁴⁵.

Como señalan Célleri y Pérez, la política exterior de seguridad y defensa ecuatoriana muestra tanto dispersión como dependencia de la trayectoria en las decisiones³⁴⁶. En ese entender, la dispersión se puede visualizar actualmente en el modo de afrontar fenómenos como la migración venezolana, mientras la dependencia hace referencia una visión histórica de alejamiento frente a nuevas amenazas de seguridad, salvo que estas representen un peligro para la soberanía, la paz o convivencia ecuatorianas³⁴⁷.

En tal sentido, para el Ministerio de Defensa Nacional ecuatoriano, las amenazas actuales en materia de seguridad están dadas por: grupos irregulares armados, organizaciones de narcotráfico y delitos conexos, organizaciones criminales transnacionales, terrorismo, violación de espacio aéreo y ataques cibernéticos³⁴⁸, lo cual se asemeja a la situación del Perú. No obstante, se considera que las dos grandes amenazas a la seguridad nacional son: los rezagos de las fuerzas del conflicto interno colombiano, dispersos y en vinculación con el narcotráfico; y el proceso interno venezolano, lo que ha

³⁴³ Célleri, D. y Pérez, D., 2019, p. 104.

³⁴⁴ *Ibíd.*, p. 109.

³⁴⁵ *Ibíd.*, p. 127.

³⁴⁶ *Ibíd.*, p. 105.

³⁴⁷ *Id.*

³⁴⁸ Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2018.

ocasionado que se intensifique la movilidad migratoria de ciudadanos venezolanos hacia otros países de la región³⁴⁹.

Ecuador todavía se plantea cuál es la forma más adecuada de afrontar estas amenazas “en términos complejos, integrales y que vinculen a múltiples actores, en distintos niveles de acción”³⁵⁰, lo que lleva a privilegiar para ello el ámbito internacional a fin de articular esfuerzos. En tal sentido, para Ecuador, es necesario el involucramiento de múltiples actores y Estados para afrontar amenazas actuales como el COT y el terrorismo³⁵¹. Sin embargo, no se evidencia que Ecuador busque liderar iniciativas al respecto.

En la misma línea, Chile busca alcanzar acuerdos en materia de seguridad y defensa en la región pues enfrenta ciertos desafíos y amenazas a las cuales no puede hacer frente solo³⁵². Chile mantiene una actitud pragmática que se inclina más por el peso de su dinámica planteada por el modelo económico actual y procura no mezclar los intereses comerciales con los políticos, incluyendo a aquellos relacionados a la seguridad y la defensa³⁵³. Ello se evidencia en el hecho de que en Chile no existen ni han existido bases militares extranjeras y tampoco acoge actualmente tropas de otros países³⁵⁴.

A pesar de tener una cercanía con los EE. UU. en cuanto a su posición en el escenario global, el país sureño mantiene una amistad crítica con la potencia. Ello se evidenció, por ejemplo, en la negativa chilena para apoyar la guerra en Irak en 2003³⁵⁵. Sin embargo, ello no ha impedido que existan acercamientos en materia militar en aspectos como la compra de armamento

³⁴⁹ Célleri, D. y Pérez, D., 2019, p. 126.

³⁵⁰ *Ibíd.*, p. 117.

³⁵¹ *Ibíd.*, p. 127.

³⁵² Baeza, J. y Escudero, M., 2019, p. 81.

³⁵³ *Id.*

³⁵⁴ *Id.*

³⁵⁵ *Ibíd.*, p. 86.

y la planificación y metodología militar acorde a los preceptos de la OTAN³⁵⁶. Además, participa en la Junta Interamericana de Defensa en estrecha cooperación con EE. UU³⁵⁷.

Entonces, Chile actúa con “plasticidad de roles” adecuándose con pragmatismo en los ámbitos en donde opera³⁵⁸. Este país muestra un cierto individualismo, ya que sus motivaciones se canalizan más por reaccionar a incentivos que hagan al país colaborar que por ser un creador de cooperación en seguridad y defensa. En ese sentido, Chile es visto como un *rule-taker* más que como un actor proactivo³⁵⁹.

Dentro de su intervención en mecanismos de seguridad regional, Chile tuvo una activa participación en el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR donde “intentó proyectar una imagen de liderazgo”³⁶⁰. Asimismo, intentó contrarrestar la figura de Hugo Chávez y del socialismo del s. XXI, además de rechazar intervenciones de EE. UU. como, por ejemplo, en la crisis de 2009 donde se pretendió hacer uso de bases militares colombianas³⁶¹. Tal vez sea ese activo rol el que también lo llevó a impulsar activamente la creación de PROSUR³⁶².

Chile cuenta con 82 acuerdos bilaterales y 7 multilaterales en materia de seguridad y defensa, destacando Argentina (21), Ecuador (19) y Perú (15) como los países con los que más acuerdos ha firmado³⁶³.

³⁵⁶ Ministerio de Defensa de Chile, 2017, pp. 110 y 316.

³⁵⁷ Baeza, J. y Escudero, M., 2019, p. 88.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 89.

³⁵⁹ *Id.*

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 96 y s.

³⁶¹ *Ibid.*, p. 88.

³⁶² *Ibid.*, p. 96 y s.

³⁶³ *Ibid.*, p. 94.

En suma, como señalan Baeza y Escudero, la política exterior chilena está comprometida con la construcción de un mundo de paz con base en la promoción y protección de DD. HH., el fortalecimiento de los regímenes democráticos, la protección del medio ambiente, la coordinación para la lucha contra el crimen transnacional, la seguridad alimentaria y nutricional³⁶⁴.

Tal vez la postura boliviana sea la que difiere más de la posición peruana. Para comenzar, Bolivia mantiene relaciones de cooperación con Irán, Rusia y China, en línea con la adopción del denominado socialismo del s. XXI. Como parte de ello, por ejemplo, Bolivia expulsó a la DEA de su territorio y reorientó la cooperación internacional para la lucha contra el narcotráfico hacia la Unión Europea³⁶⁵. Al mantener su sector cocalero, no se ha logrado superar el problema de los circuitos de producción de cocaína, lo que constituye una amenaza a la seguridad regional³⁶⁶.

Bolivia se mantiene en un espacio donde se esfuerza en mantener su distancia con EE. UU. y, al mismo tiempo, una apertura hacia aquellos países que promueven un escenario multipolar. Esa dinámica también ha ocasionado que los resultados en materia de seguridad sean ambiguos. Así, mientras se trata de controlar el cultivo de coca relacionado al narcotráfico, existe debilidad institucional para neutralizar fenómenos como la trata de personas y el crimen organizado³⁶⁷.

Su postura férrea y su abierta posición política e ideológica ocasionaron que, durante la presidencia boliviana de UNASUR durante el período 2018-2019, varios países decidieran renunciar a la organización³⁶⁸.

³⁶⁴ Baeza, J. y Escudero, M., 2019, p. 92.

³⁶⁵ Gamboa, F. y Rocabado, J., 2019, p. 148.

³⁶⁶ *Ibíd.*, p. 149.

³⁶⁷ *Id.*

³⁶⁸ *Ibíd.*, p. 150.

Al mismo tiempo, escándalos de corrupción de la policía boliviana constituyeron la expresión de una profunda crisis institucional que el país altiplánico se ha visto obligado a corregir³⁶⁹, junto al déficit de institucionalidad y de modernización dentro de las FF. AA³⁷⁰. Bajo este contexto, Bolivia no se encuentra, actualmente, en la capacidad de promover iniciativas regionales en materia de seguridad y defensa que generen consenso.

Por último, el caso colombiano es particularmente relevante para el Perú por cuanto Colombia busca constituirse en un líder regional en materia de lucha contra el terrorismo, el COT y el narcotráfico, un aspecto sobre el que ha influido su histórica relación con los EE. UU. Durante los dos últimos gobiernos, el de Juan Manuel Santos y el de Iván Duque, la política exterior colombiana en materia de seguridad y defensa se ha enfocado, principalmente, en temas como el interamericanismo, la vocación subregional andina y la búsqueda de apoyos para problemas como el narcotráfico y los vínculos internacionales de los grupos alzados en armas, partiendo de una óptica doméstica de seguridad³⁷¹.

Colombia enfrenta problemas complejos comunes con el Perú como el aumento de la producción del narcotráfico ligado a estructuras disidentes de grupos terroristas y redes de COT que desarrollan sus actividades en Brasil, Venezuela, Perú y México, así como el gran impacto de la minería, la tala ilegal y del tráfico de personas en conexión con las redes de COT³⁷².

Como es tradicional, Colombia estructura gran parte de su agenda doméstica y de política exterior en función a su relación estratégica con los EE. UU., enmarcada en una política exterior de acomodamiento o

³⁶⁹ Gamboa, F. y Rocabado, J., 2019, p. 164.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 165.

³⁷¹ Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 42 y s.

³⁷² *Ibid.*, p. 69.

preservación del *statu quo*, por sus réditos en campos como la lucha contra las drogas y el terrorismo³⁷³.

Durante el gobierno de Santos se impulsó la denominada Diplomacia para la Seguridad, la cual consistía en exportar la experticia de las Fuerzas Militares para luchar contra el crimen transnacional en Centroamérica. Esta iniciativa fue, de hecho, respaldada por Barack Obama, quien reconoció al país como un “líder regional” durante la Sexta Cumbre de las Américas, dándole el espaldarazo necesario para afianzar este liderazgo. Este *back-up* fue importante para desarrollar tanto esquemas bilaterales como de cooperación triangular en el campo de la seguridad³⁷⁴.

En otras plataformas regionales, el gobierno de Santos también intentó impulsar iniciativas en materia de seguridad y defensa. Por ejemplo, en 2012 en UNASUR propuso la creación del Consejo contra el Crimen y la Delincuencia Organizada Transnacional³⁷⁵.

El gobierno de Duque, por su parte, ha intentado darle continuidad a la internacionalización de la seguridad y defensa³⁷⁶ a través de la diplomacia. En ese sentido, la actual política prioriza, principalmente:

- La participación en modelos de seguridad cooperativa.
- La adopción de una estrategia de seguridad fronteriza a partir de planes binacionales, interoperabilidad y operaciones combinadas.
- La participación en misiones internacionales y de paz en el marco de la ONU, la OTAN y donde sea necesario.
- El fortalecimiento de la cooperación y la exportación de capacidades.
- El liderazgo hemisférico en la lucha contra el crimen transnacional³⁷⁷.

³⁷³ Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 42 y 54.

³⁷⁴ *Ibíd.*, p. 49

³⁷⁵ *Ibíd.*, p. 47.

³⁷⁶ *Ibíd.*, p. 70.

³⁷⁷ Gobierno de Colombia, 2019.

Como se observa, la estrategia colombiana tiene puntos de convergencia con la estrategia peruana en materia de seguridad y defensa, principalmente en cuanto a la consolidación de la seguridad fronteriza con componentes como los planes binacionales, una iniciativa que Perú ha venido impulsando con sus vecinos, incluido Colombia.

Dos aspectos son especialmente importantes para el posterior análisis. En primer lugar, Colombia se plantea el objetivo de exportar capacidades en el ámbito de seguridad y defensa, a través de la cooperación. Para ello cuenta con el apoyo de los EE. UU. Por lo tanto, Colombia pretende convertirse en un modelo regional en este ámbito, aprovechando su experiencia en el manejo de fenómenos como el terrorismo y el narcotráfico. Este primer aspecto representa también una oportunidad para el Perú, el cual ha sufrido y viene sufriendo estos mismos flagelos dentro de su territorio.

En segundo lugar, Colombia se plantea como objetivo el liderar la lucha contra el crimen transnacional en el hemisferio. Este ambicioso objetivo es reflejo de una de las principales preocupaciones en materia de seguridad dentro de sus fronteras, orientado a la reconstrucción nacional. En ese ámbito, cuentan con la guía de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)³⁷⁸.

Ahora bien, Para Pastrana y Vera, el interés del gobierno colombiano por el COT está dado, principalmente, por tres elementos:

- a) La vigencia de la lucha contra este fenómeno.
- b) La forma interagencial mediante la cual las estrategias buscan responder a los cambios del COT.
- c) El interés por la reconstrucción nacional en base a la transformación económica e institucional³⁷⁹.

³⁷⁸ Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 62.

³⁷⁹ *Id.*

Ahora bien, como se ha analizado, Perú también busca impulsar iniciativas en este mismo ámbito. Este aspecto constituye una oportunidad para el país, que estaría en la capacidad de liderar la lucha contra el COT en la región, un ámbito que no le es ajeno y en el cual también podría impulsar iniciativas de cooperación que le permitan compartir las capacidades adquiridas en el tema, especialmente en cuanto a la transferencia de conocimientos, inteligencia estratégica, información y el *know-how* para combatir estos fenómenos, privilegiando la Cooperación Sur-Sur, en concordancia con los objetivos del MRE.

Las circunstancias actuales se muestran favorables para el Perú, en cuanto, luego de las negociaciones con las FARC y la posterior firma del Acuerdo de Paz en 2016, impulsado por el gobierno de Juan Manuel Santos, el gobierno colombiano ha redirigido sus esfuerzos al interior de su territorio para combatir problemas de naturaleza interna como el narcotráfico o la insurgencia³⁸⁰.

Sin embargo, el atentado del Ejército de Liberación Nacional a la Escuela de la Policía General Santander en Bogotá parece haber modificado la estrategia del gobierno de Duque, quien ha endurecido su posición frente a los grupos terroristas, estableciendo como prerrequisito para el diálogo el cese incondicional de toda actividad militar y delincuencia, tomando distancia de la administración Santos³⁸¹. Además, a través de la OEA, Colombia ha acusado al régimen de Nicolás Maduro de apoyar las acciones terroristas de disidentes de las FARC y el ELN, apoyando su financiamiento, así como el de organizaciones terroristas como Hezbollah y su financiamiento mediante el narcotráfico³⁸².

³⁸⁰ Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 49.

³⁸¹ BBC, 18 de enero de 2019; Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 62.

³⁸² OEA, 2019b.

Para Pastrana y Vera, ello significaría un giro ideológico significativo, reflejado en una resecuritización parcial del conflicto armado frente a las organizaciones terroristas y del narcotráfico³⁸³, lo que retrasa los objetivos colombianos a nivel regional.

Entonces, en la región, las prioridades de cada país en materia de seguridad varían. Sin embargo, en materia de lucha contra el terrorismo el país que muestra mayores puntos de coincidencia con el Perú es Colombia. Al igual que Perú, Colombia ha sufrido, hasta hoy, las consecuencias de la violencia generada por grupos terroristas, lo cual ha derivado en que este país ponga especial importancia a este flagelo. Aunado a ello, el narcotráfico es también otra amenaza que Colombia, como el Perú, se ha visto obligado a combatir.

3. Análisis FODA de la política exterior del Perú en materia de lucha contra el terrorismo

A lo largo de los anteriores capítulos se han evaluado los principales elementos y características de la política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo. En base al diagnóstico efectuado, a continuación, se desarrollará un análisis FODA que sirva de base para proponer lineamientos para la elaboración de una propuesta de estrategia en materia de lucha contra el terrorismo. Para ello, utilizaremos una lógica constructivista, asumiendo que elementos como las amenazas, las oportunidades, los temores, los objetivos, entre otros, influyen a los Estados y a otros actores no estatales dentro del sistema internacional al momento de tomar sus decisiones.

³⁸³ Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 63.

3.1. Fortalezas

Las fortalezas comprenden a las capacidades, recursos o posiciones alcanzadas que nos permitan identificar las ventajas con las que cuenta la política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo. En tal sentido, se han podido identificar las siguientes:

a. Experiencia en materia de lucha contra el terrorismo

Perú sufrió una aciaga etapa de violencia interna que, sin embargo, permitió a los organismos involucrados adquirir conocimientos en materia de lucha antisubversiva y lucha contra el terrorismo. Si bien inicialmente el Perú no contaba con las herramientas necesarias para hacer frente a esta amenaza, con el transcurso de los años fue reforzando su *know-how* en este campo, lo que le permitió posteriormente sofocar las amenazas terroristas que se cernían dentro de su territorio.

Como consecuencia, el Perú sorteó de manera exitosa un período de violencia vinculado con una amenaza terrorista, lo que, como se vio, le ha valido ser reconocido como un caso exitoso en la materia. Esta narrativa por la cual el Perú se muestra como un caso exitoso de lucha contra el terrorismo empezó a ser utilizada durante el gobierno de Alberto Fujimori, en un contexto en el que buscaba diferenciarse del gobierno colombiano de Pastrana que en aquel momento también se encontraba combatiendo a los grupos armados que se encontraban en su territorio.

Posteriormente, el Perú desarrolló plataformas internas para el tratamiento de las consecuencias de la etapa de violencia, mediante la creación de instancias como la CVR. A ello le siguieron una serie de herramientas de diálogo y gestión estratégica como el Acuerdo Nacional, donde se elaboró la Política N° 30 sobre la Eliminación del terrorismo y la afirmación de la Reconciliación Nacional. A partir de ese momento se han desarrollado instrumentos de gestión pública que han permitido consolidar, hasta cierto punto, una política de Estado en esta materia. La recientemente

aprobada Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Terrorismo 2019-2023 constituye, también, un ejemplo de la importancia del tema para el Estado peruano y su compromiso con el combate de este flagelo.

La experiencia adquirida por el Perú en materia de lucha contra el terrorismo ha sido igualmente reconocida en el ámbito internacional. Como ejemplos recientes tenemos a la designación del Perú como presidente del CTC del CS para el bienio 2018-2019, así como el reconocimiento de otros actores internacionales a la permanente iniciativa peruana para poner en agenda temas relacionados a la lucha contra el terrorismo en las distintas plataformas multilaterales.

En tal sentido, el Perú se posiciona como un país que puede compartir la experiencia adquirida en materia de lucha contra el terrorismo, impulsando la cooperación como una capacidad para desarrollar nuevas capacidades entre los países.

Sin embargo, es a partir de los eventos del 11-S en los EE. UU. y en vista de que los Estados desarrollados comenzaron a ser blanco de grupos terroristas, que el tema cobra mayor auge e importancia en instancias multilaterales como la ONU. Desde ese momento es que el Perú ve concretados, de alguna manera, sus intereses de una mayor condena al terrorismo, así como para una adopción de mayores medidas para combatir y sancionar, entre otros, su financiamiento y accionar.

b. Reconocida diplomacia

La diplomacia peruana goza de una positiva reputación a nivel internacional. Este es un activo que se ha logrado consolidar a través del tiempo. Para un país mediano como el Perú, que aspira a convertirse en una potencia regional, mantener una activa diplomacia resulta esencial para poder generar algún grado de influencia en la arena internacional, asegurando la consecución de sus intereses principales. Este prestigio puede ser aprovechado por el Perú con la finalidad de impulsar algunos temas en el

ámbito internacional que le permitan adquirir una posición de liderazgo o ser reconocido en ámbitos específicos como la lucha contra el terrorismo.

Hoy en día, debido al proceso de fragmentación que se ha producido en la arena internacional, es cada vez más difícil que los Estados puedan liderar en todos los campos. Como consecuencia de ello, en los últimos años han proliferado y emergido regímenes internacionales en ámbitos tan diversos como el medio ambiente, el comercio, el derecho del mar, etc. Bajo este contexto, un mayor número de Estados están en capacidad de actuar como lo que Burke-White llama *hubs*, esto es, como líderes en temas específicos donde logran emprender iniciativas que pueden ser seguidas por otros Estados, aprovechando las asimetrías actuales de poder y reduciendo los costos de transacción asociados a la creación de consensos³⁸⁴.

Ahora bien, a pesar de ello, se debe ser realista en afirmar que resulta difícil que el Perú, por sí solo, pueda tener la capacidad de fijar la agenda internacional. En todo caso, resultaría más adecuado pensar que, para tal fin, puede servirse del apoyo o respaldo de una potencia o, de manera similar, puede secundar una propuesta o línea de acción planteada por una potencia. Por ello, resulta útil contar con una diplomacia efectiva que permita establecer mejores relaciones con las potencias. De hecho, Perú mantiene actualmente buenas relaciones con los EE. UU., quien ha mostrado interés en impulsar el tema de lucha contra el terrorismo y sus nexos con la COT en la región, especialmente en Colombia.

Finalmente, contar con un Servicio Diplomático profesional, con funcionarios de carrera, garantiza una continuidad de la política exterior peruana y la congruencia de sus propuestas. Tal circunstancia dota de seriedad e incorpora confianza a los procesos que impulsa el Perú en el marco de su política exterior.

³⁸⁴ Burke-White, W., 2015, p. 26.

c. Perú como facilitador de consensos

Una consecuencia del prestigio de la diplomacia peruana se encuentra en su capacidad de crear consensos para la aprobación de iniciativas en el ámbito internacional. Como ejemplos recientes podemos citar la creación del Grupo de Lima en agosto de 2017, para tratar el tema de Venezuela; o la aprobación de una declaración conjunta consensuada durante la VIII Cumbre de las Américas, realizada en abril de 2018 en Lima, luego de 13 años sin que los países miembros de esta plataforma hayan podido emitir una. De igual forma, la creación de la Alianza del Pacífico en 2011, una propuesta impulsada por el Perú desde su nacimiento.

Finalmente, podemos citar la última Resolución N° 2482 (2019), adoptada por consenso por el CS durante la presidencia peruana de este órgano en julio de este año, luego de haber realizado una serie de reuniones previas, consultas y utilizando mecanismos como la convocatoria a una Fórmula Arria, como paso previo a discutir el tema en el CS. Cabe resaltar que, una vez aprobada la Resolución, dentro del debate se felicitó al Perú por su continua vocación para impulsar este tipo de iniciativas.

Finalmente, el hecho de que Perú trate de mantener buenas relaciones con todos los países miembros le permite actuar como mediador en caso sea necesario. El Perú pretende dar la imagen de un país confiable en estos términos, lo cual constituye una fortaleza importante a explotar.

3.2. Oportunidades

Están dadas por todas aquellas fuerzas del entorno que pueden ser aprovechadas para el logro de los objetivos planteados. En ese sentido, se han podido identificar las siguientes:

a. Ámbitos de la lucha contra el terrorismo que merecen un mayor desarrollo

Del trabajo de las distintas organizaciones que se abocan al tema, podemos observar que este fenómeno tiene varias aristas que requieren de un trabajo conjunto de los Estados. Así tenemos, por ejemplo, aspectos como la prevención, el financiamiento, el reclutamiento, la radicalización, los nexos con la COT, entre otros.

En consecuencia, a lo largo de la presente investigación, se han podido identificar aquellos ámbitos donde es necesario desarrollar o fortalecer mecanismos para la lucha efectiva contra el terrorismo. Así tenemos los siguientes:

- Cooperación en materia de lucha contra el terrorismo.
- Protección del patrimonio cultural frente a actos terroristas.
- El nexo entre terrorismo y COT.
- El uso de internet y medios digitales por parte de organizaciones terroristas.
- Intercambio de información para el combate efectivo contra el terrorismo.

En ese entender, el Perú podría desarrollar propuestas en alguno de estos ámbitos y proponer la adopción de herramientas que contribuyan a fortalecer los aspectos identificados, tanto en el plano multilateral como en el regional e, incluso, bilateral.

b. Mejor posición actual en la materia en relación con otros países interesados, especialmente Colombia

Actualmente, Colombia constituye el país de la región que impulsa con mayor ímpetu los temas de seguridad y defensa relacionados a la lucha contra el terrorismo. Durante los dos últimos gobiernos colombianos se ha mantenido una política uniforme de internacionalización de la seguridad y defensa, impulsando la denominada Diplomacia para la Seguridad a través de la exportación de experticia en la lucha contra las amenazas a la seguridad del

país, las que incluyen al terrorismo, el narcotráfico y las redes de COT, hacia países de Centroamérica y África.

Debido a ello, Colombia se ha propuesto, dentro de su política de seguridad y defensa, liderar la lucha contra el crimen transnacional en la región. Para ello, cuenta con el apoyo de los EE. UU., quien coopera con Colombia en este rubro, además de su tradicional colaboración para combatir el narcotráfico y el terrorismo.

Sin embargo, los últimos acontecimientos de violencia en ese país han traído como consecuencia que el gobierno de Iván Duque haya endurecido la estrategia de lucha contra los grupos subversivos que han retomado las armas. Esta circunstancia desafortunada abre la posibilidad para que sea el Perú el que pueda asumir la posta de liderar la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado en la región, una preocupación que el país comparte no solo con Colombia, sino con otros países hemisféricos como México o Ecuador, por citar algunos.

De hecho, el Perú ha venido impulsando desde hace algún tiempo el debate de este tema, especialmente durante su participación como miembro no permanente del CS donde se logró emitir la Resolución N° 2482 (2019) sobre el nexo entre terrorismo y COT, durante la presidencia ejercida durante el mes de julio de 2019.

Otro factor que el Perú podría aprovechar es buscar alianzas con otros actores involucrados que compartan la misma o similar visión acerca de la lucha contra el terrorismo. Así, por ejemplo, si bien en Colombia la relación con los Estados Unidos se ha ido estrechando a través de los años, no ha ocurrido lo mismo con la UE. Ello ha determinado que esta organización haya tomado distancia en el campo de la seguridad en la lucha contra el narcotráfico y el COT. Por tal motivo, la UE ha preferido dirigir su apoyo a instituciones de índole civil, especialmente en el campo de la justicia, el empoderamiento de organizaciones comunitarias, proyectos de desarrollo alternativo y

reconciliación, como los laboratorios de paz³⁸⁵. Esta circunstancia constituye también una oportunidad para el Perú, cuyo enfoque multidimensional de la seguridad guarda coincidencias con el enfoque europeo, el mismo que se dirige a atacar las causas que llevan a la formación y radicalización de terroristas.

Entonces, las circunstancias actuales aparecen como favorables, en cuanto, luego de las negociaciones con las FARC y la posterior firma del Acuerdo de Paz en 2016, impulsada por el gobierno de Santos, el gobierno colombiano ha redirigido sus esfuerzos al interior de su territorio para combatir problemas de naturaleza interna como el narcotráfico o la insurgencia³⁸⁶. Pero el atentado del Ejército de Liberación Nacional a la Escuela de la Policía General Santander en Bogotá modificó el panorama. Bajo el gobierno de Duque se ha endurecido la posición frente a los grupos terroristas, estableciendo como prerrequisito para el diálogo el cese incondicional de toda actividad militar y delincencial, tomando distancia de la administración Santos³⁸⁷.

Si bien Colombia ha declarado explícitamente tener como objetivo el liderar la lucha contra la criminalidad transnacional en el hemisferio, las circunstancias actuales podrían constituir un obstáculo para ello. Por ese motivo, el Perú podría asumir ese liderazgo requerido frente a un problema común a varios Estados de la región.

c. El nexo entre terrorismo y COT es un tema actual donde se podrían encontrar consensos

Como se mencionó anteriormente, el nexo entre terrorismo y COT es actualmente una problemática de interés extendido debido a, entre otros, la

³⁸⁵ Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 50.

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 49.

³⁸⁷ BBC; 18 de enero de 2019; Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 62.

facilidad que encuentran las organizaciones terroristas para proveerse de recursos y financiamiento para sus actividades a partir de fuentes de organizaciones criminales. Este es un problema común a varios países de la región y que se extiende a otros ubicados en distintas regiones del planeta. Evaluando tal circunstancia es que el Perú ha impulsado el debate de este tema por ser central para asegurar sus capacidades en cuanto a seguridad regional y preparación para afrontar de manera eficaz a las nuevas amenazas.

Confirmando su relevancia actual, los estados miembros del CS aprobaron por consenso la Resolución N° 2482 (2019), propuesta por el Perú. Adicionalmente, existen otras plataformas donde se busca incorporar o se podría incorporar este tema en la agenda. Así, por ejemplo, se tiene que, actualmente, “existe un interés por vincular una agenda colectiva contra el crimen organizado en la Alianza del Pacífico”³⁸⁸, aunque esta organización se aboca principalmente a fortalecer esquemas de inserción comercial y de promoción de inversiones.

De igual forma, la declaración hecha por los Estados Miembros de la recientemente creada PROSUR ha mencionado la seguridad como uno de los temas prioritarios para ser incluidos. Por lo tanto, el Perú podría aprovechar este vacío para proponer esquemas de cooperación regional destinadas al combate del fenómeno del terrorismo y del nexo existente con la COT, en base a los avances que ya se habían logrado desde UNASUR y el CSD. Ello implicaría, además, impulsar iniciativas similares en otras plataformas de alcance multilateral, regional y bilateral.

d. Ámbitos de cooperación internacional y de coordinación aprovechables

La cooperación es un aspecto central de la lucha contra el terrorismo. Siempre existe oportunidad de estrechar más los niveles de coordinación

³⁸⁸ Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 43.

existentes, debido a que en algunos ámbitos aún resultan insuficientes. Ello se puede deducir de las diferentes resoluciones emitidas por el CS y la AG de la ONU, así como de herramientas como la Estrategia Global contra el terrorismo, donde se hacen llamados constantes a que los Estados puedan establecer y/o fortalecer mecanismos de cooperación eficaces en esta materia.

En tal sentido, luego del análisis realizado en los acápites precedentes, concluimos que existen mayores posibilidades de sinergia en los siguientes temas:

- El intercambio de información e interconexión oportuna. En este punto, es necesaria la designación de funcionarios de enlace responsables por país que actúen como puntos de contacto, así como la creación de grupos especializados para el análisis de información.
- Las medidas de control transfronterizo, generando, por ejemplo, estrategias de carácter binacional, de manera que se tenga control sobre las actividades y personas que se desplazan en estas zonas, con información oportuna y en tiempo real.
- El uso de Internet como un instrumento de lucha contra el terrorismo, especialmente a través de la implementación de unidades de ciberdefensa que puedan controlar ataques de grupos terroristas, así como vigilar el empleo de las redes para fines de propaganda, reclutamiento y radicalización, y/o hackeo.
- La prevención del financiamiento del terrorismo, para lo cual resultaría importante incorporar de manera más efectiva al sector privado, especialmente al sector bancario, a fin de dar cuenta de las actividades sospechosas vinculadas.
- La mejora de la seguridad para la protección de objetivos particularmente vulnerables frente a ataques terroristas. En este punto se incluye la protección del patrimonio cultural.

3.3. Debilidades

Son aspectos que reducen o limitan la capacidad de desarrollar efectivamente las capacidades. Entre estas se han identificado las siguientes:

- a. *Falta de experiencia y capacidad en ámbitos específicos relacionados a la lucha contra el terrorismo*

El Perú ha logrado desarrollar su capacidad para enfrentar el terrorismo a partir de la experiencia de violencia interna del período comprendido entre los años 1980 a 2000. Posteriormente, la amenaza terrorista ha continuado evolucionando alrededor del mundo, adquiriendo nuevos métodos y herramientas para llevar a cabo sus acciones.

Así, el constante desarrollo de la tecnología y los medios digitales han tenido impacto en diversas áreas, incluyendo también al fenómeno del terrorismo. De hecho, durante los últimos años, grupos terroristas como IS han incorporado las herramientas que provee la tecnología dentro de su estrategia, por ejemplo, para efectos de propaganda³⁸⁹, reclutamiento y radicalización³⁹⁰, y hackeo³⁹¹. De esta forma, el ciberterrorismo, la utilización del Internet y las redes por parte de los grupos terroristas se están convirtiendo en prácticas cada vez más comunes.

Ante este panorama, el Perú no ha logrado consolidar todavía una estrategia eficaz que le permita afrontar estas nuevas amenazas. De hecho, el país se encuentra un poco atrasado en desarrollar ciertos campos que le permitan hacerles frente. Como ejemplo ilustrativo tenemos que la primera Ley de Ciberseguridad del país, fue aprobada recientemente, a finales de agosto de 2019³⁹².

³⁸⁹ Ospina, G., 2019, p. 258.

³⁹⁰ Maggioni, M. & Magri, P., 2015, p. 116.

³⁹¹ Tapia, M., 2016, p. 2.

³⁹² Andina, 20 de agosto de 2019.

De la misma forma, durante la visita del CTED a España en febrero de 2019, la delegación peruana hizo mención a un problema que viene enfrentando actualmente, referido al tratamiento de terroristas que salen de prisión por cumplimiento de su pena³⁹³. Esta es una circunstancia nueva que viene afrontando el Perú para evitar que se convierta en un problema. Para ello es importante que los demás países que han lidiado con circunstancias similares puedan compartir sus experiencias.

Para hacer frente a estas nuevas amenazas, es medular fortalecer la cooperación a través de la transferencia de conocimiento. El interés peruano en impulsar la lucha contra el terrorismo se encuentra precisamente en garantizar su seguridad y, con ello, la seguridad regional, además de reforzar las capacidades que le permitan hacer frente a las nuevas amenazas.

b. Falta de herramientas de cooperación internacional en materia de seguridad

Anteriormente se ha descrito que el Perú podría considerar asumir un mayor liderazgo en la lucha contra el terrorismo y el COT en la región. Sin embargo, un obstáculo que se le presenta para aspirar a ello está dado por la falta de herramientas de gestión y de planificación estratégica que permitan fomentar la cooperación en materia de seguridad, a diferencia de otros países que han incorporado políticas específicas de fomento de este rubro.

Así, por ejemplo, Colombia, con la rectoría del Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores implementó la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral para incrementar su efectividad en la lucha contra el COT. Esta se encuentra orientada a países de Centroamérica, Sudamérica, África y Eurasia, para los cuales Colombia

³⁹³ Intervención del Emb. Gustavo Meza-Cuadra, *op. cit.*

pone a disposición mecanismos de cooperación, capacitación y asistencia técnica y jurídica³⁹⁴.

La implementación de una herramienta de similares características en el Perú es necesaria y aportaría a fomentar la cooperación en materia de seguridad, tanto en calidad de receptores como de oferentes, en línea con los objetivos del MRE de incrementar la Cooperación Sur-Sur del Perú.

3.4. Amenazas

Las amenazas incluyen a las fuerzas del entorno que pueden impedir implementar una estrategia, reducir su efectividad o incrementar sus riesgos. Dentro de las amenazas actuales para la política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo, podríamos señalar a las siguientes:

a. Otros actores regionales que pretenden liderar la lucha contra el terrorismo

Existen otros actores regionales que pretenden liderar las iniciativas en materia de lucha contra el terrorismo y, de manera general, en materia de seguridad en el hemisferio, así como otros actores que apoyan o impulsan estas pretensiones.

El caso colombiano es bastante ilustrativo al respecto. Este país ha planteado dentro de los objetivos de su estrategia de seguridad y defensa el liderar la lucha contra el COT en el hemisferio. Esta posición se encuentra respaldada por el gobierno de los EE. UU. quién cuenta con Colombia como uno de sus principales aliados en la región. Entonces, si el Perú pretende consolidar liderazgo en este ámbito, deberá disputar el mismo con Colombia o, en todo caso, fomentar posibilidades de cooperación con ese país a efectos de proponer iniciativas conjuntas.

³⁹⁴ Cancillería de Colombia. Cooperación Sur-Sur. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/south>

b. Crecimiento del terrorismo de extrema derecha

En los últimos años, un fenómeno que ha emergido en el escenario internacional es el del terrorismo de extrema derecha, esto es, la violencia motivada por racismo, intolerancia, misoginia, antisemitismo e islamofobia, el mismo que ha sido identificado como una amenaza emergente por la ONU.

Como menciona el *Global Terrorism Index*, existe una tendencia creciente de incidentes generados por extremismo de extrema derecha, el cual ha visto incrementada su actividad transnacional dentro de una lógica que evita las estructuras formales y de organización, los cuales son reemplazados por movimientos que incitan a ataques por parte de individuos aislados, dirigidos contra objetivos fáciles y numerosos, y con el uso de armas pequeñas o livianas³⁹⁵.

El tratamiento de este tema en la actualidad acarrea algunos problemas, principalmente, por la falta de consenso en cuanto a la denominación de este tipo de acciones. Tal circunstancia ha generado controversia en el ámbito internacional, ya que existen posiciones que denominan a este tipo de actos como supremacistas o crímenes de odio³⁹⁶.

Por ese motivo, antes de impulsar el debate de este tema, es recomendable analizar si valiese la pena hacer propuestas en el momento actual o si, por el contrario, es difícil encontrar consensos al respecto.

³⁹⁵ *Institute for Economics and Peace*, 2018, p. 45.

³⁹⁶ *United Nations. Counter-Terrorism Committee*, 8 de abril de 2019, *Closed briefing of the Counter-Terrorism Committee on Emerging Trends*.

Gráfico N° 3.2 | Análisis FODA de la política exterior en materia de lucha contra el terrorismo



Fuente: Elaboración propia.

4. Propuesta de estrategia para el fortalecimiento de las capacidades del Perú en materia de lucha contra el terrorismo

Como se ha podido determinar a través de la presente investigación, los principales desafíos que afronta el Perú en materia de seguridad en la actualidad incluyen al narcotráfico; la trata de personas; los crímenes medioambientales como la minería ilegal; además de la seguridad ciudadana; la corrupción; y el terrorismo³⁹⁷.

Entre estas amenazas, el Perú ha adquirido experiencia, de manera particular en el ámbito de lucha contra el terrorismo, a partir del período de violencia interna ocurrido entre los años 1980 y 2000.

³⁹⁷ Adins, S., *op. cit.*, p. 203.

A partir de esta circunstancia, el Perú empieza a brindarle mayor importancia al tema de lucha contra el terrorismo, consolidando herramientas de naturaleza normativa y de planeamiento que le permitan combatir este fenómeno de manera efectiva y coordinada.

De igual manera, en el plano internacional el Perú muestra un absoluto rechazo al terrorismo, sin importar su origen o sus métodos. De hecho, la lucha contra el terrorismo es un tema que siempre está presente en la agenda de la política exterior peruana.

Si bien fenómenos como el terrorismo y el narcotráfico tuvieron expresiones superlativas durante las últimas décadas del siglo pasado, se debe tener claro que estos fenómenos no han desaparecido y, por el contrario, actualmente sus actividades han encontrado un nuevo impulso a través del fortalecimiento de sus nexos con la criminalidad organizada y sus respectivas ramificaciones de carácter transnacional que incluyen a la minería ilegal, la tala ilegal, la trata de personas, entre otras³⁹⁸, lo cual hace necesario seguir trabajando para prevenir y combatir este fenómeno.

En tal sentido, a partir de la comprensión del proceso de construcción de la agenda externa y del estudio de caso seleccionado, esto es, la participación del Perú como miembro no permanente del CS de la ONU durante el bienio 2018-2019, a continuación, se propone una estrategia de promoción de la lucha contra el terrorismo, en primer lugar, intensiva, esto es, comprendiendo la formulación de una agenda de lucha contra el terrorismo, la cual busca ser estructurada -con participación de otros sectores-; articulada -con otras agendas globales-; y escalonada -ampliada progresivamente a otras modalidades como, por ejemplo, que el Perú sea oferente de cooperación técnica en ese ámbito-.

³⁹⁸ Adins, S., *op. cit.*, p. 196.

De la misma manera, la estrategia pretende ser extensiva, comprendiendo un mayor número de mecanismos bilaterales y multilaterales de promoción de la lucha contra el terrorismo. Esta estrategia tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades del Perú para hacer frente a las nuevas amenazas del terrorismo, asegurando la seguridad nacional y regional y, de manera complementaria, incrementar el poder blando del Perú en el espacio global y/o regional en materia de lucha contra el terrorismo.

Por lo tanto, se propone una estrategia basada en cuatro componentes principales orientados a los ámbitos de fortalecimiento de la cooperación, impulso de temas relevantes para el país como el nexo entre terrorismo y COT, inclusión de nuevos temas en la agenda y el fortalecimiento de la presencia del Perú en organismos regionales y/o multilaterales de lucha contra el terrorismo, conforme se visualiza en el Gráfico N° 3.3.



Componente N° 1: Fortalecimiento de la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo

a. Lineamiento N° 1: Incrementar la cooperación regional en materia de lucha contra el terrorismo.

En la actualidad, existen algunos mecanismos de cooperación en materia de lucha contra el terrorismo que el Perú ha implementado, principalmente con sus países vecinos. Como mencionan Novak y Namihás, esta coordinación se lleva a cabo, en gran parte, a través de las Comisiones Binacionales Fronterizas – COMBIFRON, en las cuales participan, principalmente, delegaciones militares y policiales y que tienen carácter reservado³⁹⁹.

Ahora bien, en el ámbito bilateral tenemos, por ejemplo, que con Bolivia se han firmado tres compromisos de cooperación en materia de terrorismo relacionados al establecimiento de un sistema de comunicaciones, capacitación del personal policial e intercambio de información⁴⁰⁰. Sin embargo, estos compromisos datan todavía del año 1991, luego de lo cual no se ha renovado ni fortalecido⁴⁰¹. De la misma forma, con Brasil no existen acuerdos específicos en esta materia⁴⁰².

Con Chile también se tienen únicamente tres acuerdos relacionados al intercambio de experiencias y conocimientos, la programación de procesos de educación, capacitación y perfeccionamiento del personal policial y la realización de esfuerzos conjuntos en la frontera, los cuales datan del 2004⁴⁰³.

³⁹⁹ Novak, F. & Namihás, S., 2014, p. 206.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 207.

⁴⁰¹ *Id.*

⁴⁰² *Id.*

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 208. Véase el Convenio de Cooperación Mutua entre la PNP y los Carabineros de Chile del 13 de diciembre de 2004.

Las coordinaciones con Colombia en este ámbito son las más fructíferas y completas, con una multiplicidad de acuerdos que engloban los temas de establecimiento de mecanismos de comunicación, intercambio de información y experiencias, capacitación de autoridades y funcionarios, realización de operaciones y acciones conjuntas y cooperación judicial⁴⁰⁴.

En tanto que con Ecuador se habían suscrito únicamente dos acuerdos para profundizar la cooperación en inteligencia y nombramiento de oficiales de enlace y para la capacitación y perfeccionamiento en inteligencia⁴⁰⁵. A ellos, habría que sumarle el Plan Operativo Anual Binacional Ecuador-Perú (POAB), cuya última versión se firmó en marzo de 2019⁴⁰⁶.

En general, el nivel de coordinación con las agencias de seguridad de los demás países de la región es buena, a lo que se añade la participación en otros mecanismos de cooperación como el Grupo de Acción Financiera – GAFILAT, a través de la UIF, así como otros foros de agencias de inteligencia regionales.

Sin embargo, es necesario fortalecer la cooperación en seguridad en aspectos específicos como el intercambio de información oportuna e interconexión en tiempo real; control transfronterizo; cooperación judicial; uso de internet y las redes de la *deep web* para la lucha contra el terrorismo; seguimiento de elementos terroristas en el extranjero; actividades de apología, propaganda, reclutamiento y captación de elementos terroristas; y seguimiento y sanción del financiamiento al terrorismo.

Además, es recomendable renovar y actualizar los acuerdos existentes a nivel regional con estrategias que ayuden a fortalecer las capacidades para

⁴⁰⁴ Novak, F. & Namihás, S., 2014, p. 209 y ss.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 213.

⁴⁰⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, 11 de marzo de 2019. Ecuador y Perú fortalecen mecanismos de cooperación en materia de seguridad. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-y-peru-fortalecen-mecanismos-de-cooperacion-en-materia-de-seguridad/> (22.10.2019).

enfrentar las nuevas amenazas asociadas al terrorismo como el ciberterrorismo, el uso de armas químicas y nucleares y el vínculo del terrorismo con el crimen organizado.

b. Lineamiento N° 2: Implementación de un mecanismo de coordinación trinacional en materia de seguridad y defensa entre Perú, Ecuador y Colombia, así como actualización de plataformas de cooperación en seguridad con Bolivia.

En concordancia con el punto anterior y tomando en consideración el análisis de la situación actual en materia de seguridad de los Estados vecinos se tiene que aquellos países que muestran mayores coincidencias con el Perú son Ecuador y Colombia.

Entonces, considerando que estos países comparten similares problemas de seguridad relacionados al terrorismo, el COT y el narcotráfico, especialmente en las zonas fronterizas, se propone la implementación de una plataforma de coordinación trilateral entre Perú, Ecuador y Colombia, la cual permitiría enfrentar de manera conjunta estas amenazas, igual que sucede, por ejemplo, en los gabinetes binacionales.

De igual manera, es necesario actualizar los acuerdos en materia de cooperación en materia de lucha contra el terrorismo con Bolivia, la mayoría de los cuales datan aún del siglo pasado.

c. Lineamiento N° 3: Intensificar la posición del Perú como país oferente de cooperación en materia de lucha contra el terrorismo.

Se ha venido reiterando la importancia de incrementar la cooperación del Perú en materia de lucha contra el terrorismo. Ahora bien, ello debería implicar que el país no solo se posicione como receptor sino como oferente de cooperación en materia de seguridad, especialmente dentro de una dinámica de cooperación Sur-Sur, en línea con los objetivos del MRE. Ello

redituaría, además, en una oportunidad para el Perú a fin de incrementar su poder blando en la región.

Entonces, partir de las fortalezas peruanas en materia de lucha contra el terrorismo, se estaría en la capacidad de ofrecer cooperación, principalmente, en áreas como la inteligencia contrasubversiva, la cooperación técnico militar, así como el intercambio de experiencias, a través de la capacitación y perfeccionamiento de personal policial y militar.

d. Lineamiento N° 4: Implementar una Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral.

Esta herramienta debería estar orientada a establecer redes de cooperación para compartir la experiencia y las capacidades adquiridas en la lucha contra el terrorismo, la COT y el narcotráfico. Asimismo, una estrategia de este tipo podría ser complementada con la valiosa experiencia adquirida en áreas como la seguridad alimentaria y la gestión de riesgo de desastres, por ejemplo.

Para ello, es necesario consolidar una doctrina peruana que moldee las líneas de acción de una estrategia en materia de seguridad integral y que pueda ser compartida con otros países.

El ente rector encargado de la Estrategia sería el Ministerio de Defensa, con el apoyo del MRE y de otros sectores involucrados, como el Ministerio del Interior.

El ámbito de aplicación de esta Estrategia podría estar enfocado, inicialmente, a brindar cooperación a nivel regional, comprendiendo, principalmente, las regiones de América del Sur, Central y el Caribe, pudiendo ampliarse a países de África, tal como lo vienen realizando otros países en la región, en línea con un fomento de la cooperación Sur-Sur.

El proceso de cooperación debería considerar 4 fases principales:

1. *Diagnóstico*: Para la identificación de las necesidades y áreas prioritarias de trabajo requeridas.
2. *Planeamiento*: Elaboración de un plan de trabajo validado en la oportunidad respectiva. Asimismo, la determinación de la forma de financiación del proceso.
3. *Implementación*: En base al plan de trabajo, previamente aprobado, se determina el tipo de capacitación a brindar. Esta puede ser una especialización, pasantías y/o intercambios, capacitación a instructores, asesorías técnicas, entre otros.
4. *Seguimiento y evaluación*: En forma conjunta con la implementación se debe proceder a verificar y estimar los resultados obtenidos a través de las capacitaciones brindadas. Para ello se utilizan herramientas como los indicadores de gestión, mediciones de impacto, valoraciones y ajustes, matrices de seguimiento, etc. Finalmente, se realiza un balance final del proceso, con la finalidad de utilizar esos datos para posteriores procesos, identificando oportunidades de mejora.

Componente N° 2: Impulso del debate sobre el nexo entre terrorismo y criminalidad organizada transnacional

- a. *Lineamiento N° 5: Impulsar el debate sobre el nexo entre terrorismo y COT en otras plataformas multilaterales, regionales y bilaterales.*

Tomando como ejemplo la labor realizada en el CS durante el bienio 2018-2019, el Perú puede replicar las iniciativas impulsadas en este órgano en su participación en otras plataformas multilaterales, regionales e incluso binacionales relacionadas a la lucha contra el terrorismo.

El momento es propicio pues es un problema que viene enfrentando no solo el Perú sino algunos países en la región y otros alrededor del mundo.

Para el Perú el nexo entre terrorismo y COT constituye una amenaza actual y, por lo tanto, una prioridad, como se ha evidenciado en su participación como miembro no permanente del CS en el período 2018-2019, pues el grupo terrorista SL cuenta con remanentes localizados principalmente en las denominadas zonas marrones como el VRAEM, la frontera amazónica, los valles del Marañón y el Huallaga y la ceja de selva de Puno. Por su capacidad militar y ante la necesidad de conseguir financiamiento estos grupos han ingresado a las dinámicas de la COT, constituyendo una amenaza para la seguridad nacional.

Asimismo, en el plano internacional, el *Global Terrorism Index 2018* señala que la relación entre terrorismo y COT ha adquirido un nuevo impulso a partir de la aparición del IS, debido a que individuos relacionados a actividades ilícitas han comenzado a ser incorporados en grupos terroristas porque representan elementos valiosos para estas organizaciones debido a sus conexiones y habilidades⁴⁰⁷. Algunos estudios realizados en Europa muestran que el porcentaje de terroristas que tienen antecedentes criminales en este continente alcanza aproximadamente el 45%⁴⁰⁸.

De la misma forma, el *International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR)* señala que, de los yihadistas con antecedentes criminales, aproximadamente el 70% de ellos estaba envuelto en delitos menores, mientras que más del 65% de ellos estaba envuelto en crímenes violentos, un patrón que se repite en varios países⁴⁰⁹. Este fortalecimiento detectado en el nexo entre terrorismo y COT lanza nuevos cuestionamientos que merecen un tratamiento a nivel internacional: ¿Por qué los individuos con antecedentes criminales son más susceptibles a la radicalización por parte de grupos terroristas? ¿Dónde y de qué manera se lleva a cabo la captación y

⁴⁰⁷ *Institute for Economics and Peace*, 2018, p. 60.

⁴⁰⁸ *Id.*

⁴⁰⁹ *Ibíd.*, p. 61.

radicalización? ¿Cómo se puede evitar que estos elementos sean captados por organizaciones terroristas? ¿Qué factores hacen atractivos a elementos con antecedentes criminales para grupos terroristas?

Adicionalmente, el renovado nexo entre terrorismo y COT plantea problemas como el de la radicalización en las prisiones, aprovechando muchas veces condiciones de vulnerabilidad de los individuos en esas condiciones.

Todas estas circunstancias representan una oportunidad para que el Perú pueda impulsar el debate de este tema en el contexto internacional.

Componente N° 3: Inclusión en la agenda regional y/o multilateral de temas poco atendidos, previamente identificados y de relevancia para el Perú en materia de lucha contra el terrorismo

- a. Lineamiento N° 6: Impulsar el debate sobre la protección del patrimonio cultural frente a las acciones terroristas.*

Dentro de la multiplicad de temas que plantea la lucha contra el terrorismo, existen algunos que resultan particularmente importantes para el Perú y, por lo tanto, pueden ser aprovechados para impulsar iniciativas a nivel multilateral y regional.

Por ejemplo, debido a su historia y su vasta diversidad cultural, para el Perú es importante la protección del patrimonio cultural. El patrimonio cultural y el terrorismo plantean principalmente dos supuestos. El primero es aquel mediante el cual las organizaciones terroristas toman como blancos de su accionar a bienes que conforman el patrimonio cultural de un Estado. Por el otro lado se encuentra el supuesto en el cual las organizaciones terroristas utilizan el patrimonio cultural a efectos de financiar sus actividades.

En ese sentido, podría aprovecharse ese hecho a efectos de que el Perú impulse el debate del tema a nivel regional y/o multilateral, conforme con

lo solicitado por el CS mediante la Resolución 2347 del 24 de marzo de 2017 sobre la destrucción y tráfico del patrimonio cultural por parte de grupos terroristas en situaciones de conflicto armado, cuyo contenido fue reiterado por solicitud de la directora general de la UNESCO⁴¹⁰.

Componente N° 4: Fortalecimiento de la presencia del Perú en organismos internacionales en materia de lucha contra el terrorismo

a. *Lineamiento N° 7: Contar con un representante peruano en el CTED.*

Además de ofrecer cierto grado de participación en el establecimiento de la agenda de este grupo de trabajo, participar en este órgano permitiría conocer de primera mano las necesidades de asistencia técnica y cooperación de los Estados Miembros de la ONU, base para los programas de asistencia impulsados por esta organización.

Esto sucede a través de las visitas que realiza el CTED a los países miembros a efectos de entablar un diálogo directo con las autoridades del Estado visitado y para evaluar y supervisar la aplicación de las Resoluciones 1373 (2001), 1624 (2005), 2242 (2015) y 2178 (2014) del CS, estableciendo los esfuerzos, debilidades y necesidades de asistencia técnica de los Estados Miembros e identificando no solamente buenas prácticas en la aplicación de las resoluciones antes mencionadas, sino también las tendencias y retos de cada país visitado⁴¹¹.

⁴¹⁰ Centro de Información de las Naciones Unidas Lima, 30 de noviembre de 2017. UNESCO pide reforzar la protección del patrimonio cultural en escenarios de conflicto. Recuperado de: <https://uniclima.org.pe/2017/12/01/unesco-pide-reforzar-la-proteccion-del-patrimonio-cultural-en-escenarios-de-conflicto/> (23.20.2019).

⁴¹¹ Las visitas del CTED se guían, principalmente, por cuatro documentos: (i) *The Framework document for CTC visits to States in order to enhance the monitoring of the implementation of resolution 1373 (2001)*; (ii) *General Guidelines for conducting CTC visits to Member State (2005)*; (iii) *Procedures for CTC visits to Member States (2005)*; (iv) *Guidelines of the Counter-Terrorism Committee for post-visit follow-up (2012)*. Disponibles en:

El CTED está encabezado por un Director Ejecutivo nombrado por el Secretario General de la ONU y está integrado por funcionarios que deben contar con las características descritas en la Resolución 1535 (2004) del CS, observando la más amplia representación geográfica posible.

Es un importante punto de contacto para impulsar la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo más allá del tradicional enfoque de seguridad, abarcando un espectro más amplio para combatir este fenómeno, el cual incluye la participación de la sociedad civil y el sector privado. Además, coordina directamente con organizaciones subregionales como la OEA.

En tal sentido, sería importante contar con un representante peruano dentro del CTED a efectos de conocer directamente las acciones efectuadas por este órgano y, de esta manera, tener información actualizada sobre los temas que se vienen debatiendo en el espectro de la lucha contra el terrorismo.

b. Lineamiento N° 8: Proponer iniciativas en materia de seguridad en el ámbito regional y subregional.

En los últimos años, el Perú ha venido proponiendo iniciativas en materia de lucha contra el terrorismo principalmente en el ámbito de la ONU. Tal circunstancia obedece al hecho de que este órgano concentra el mayor número de herramientas y plataformas en este tema. Además, ha coincidido con el hecho de que se ha tratado de impulsar la participación peruana como miembro no permanente del CS.

Sin embargo, es necesario fortalecer el trabajo propositivo en materia de lucha contra el terrorismo en otros ámbitos, especialmente de naturaleza regional y subregional como, por ejemplo, la OEA, a través del CICTE que es el órgano especializado en materia de terrorismo. Para ello es necesario

aprovechar espacios como la recientemente creada Red Interamericana contra el Terrorismo, la cual se ha implementado con la finalidad de intercambiar información sobre amenazas terroristas.

De igual manera, es conveniente evaluar si las iniciativas peruanas podrían aprovechar la plataforma que ofrece el recientemente creado PROSUR, con la finalidad de incorporar en la agenda de esta organización el tema de lucha contra el terrorismo, entre otras prioridades. De hecho, la Declaración de Santiago por la que se crea PROSUR considera expresamente a la cooperación en materia de seguridad entre sus miembros como una prioridad de esta organización que, en cierta forma, trata de cubrir el vacío dejado luego de la desactivación de UNASUR⁴¹².

Incluso se podría evaluar si en algún momento los asuntos de seguridad se podrían insertar como tema de agenda de la Alianza del Pacífico.

⁴¹² Adins, S., *op. cit.*, p. 191; Pastrana, E. y Vera, D., 2019, p. 47.

Conclusiones

Existen dificultades para desarrollar una definición consensuada de terrorismo tanto en el ámbito internacional como en el plano multilateral debido a la ambigüedad y polisemia del término. En base a lo analizado en este trabajo, se entiende al terrorismo como el fenómeno por el cual un grupo organizado -siguiendo un programa político de acciones violentas, continuas, coherentes y clandestinas- pretende destruir o, al menos, alterar el orden político y constitucional imperante. Con esta finalidad, busca crear miedo y angustia en la población y/o obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar actos o a abstenerse de llevar a cabo los mismos.

Se examinaron cuatro enfoques principales sobre el terrorismo. El primero, de la Organización de las Naciones Unidas, está orientado a combatir las causas y condiciones que originan este fenómeno, a través de la prevención y la cooperación, fortaleciendo la gobernanza y los marcos jurídicos de los Estados Miembros. El enfoque de la Unión Europea tiene como base a los cuatro pilares de su Estrategia de Lucha contra el terrorismo de noviembre de 2005, estos son: prevenir, proteger, responder y perseguir. En tanto, la Organización de Estados Americanos propone un enfoque multidimensional de seguridad y de combate al terrorismo que abarca los aspectos económicos, políticos y sociales, guiados por un componente jurídico y técnico. Finalmente, el enfoque de los Estados Unidos dio un giro a partir de los eventos del 11 de septiembre de 2001 y de la llamada “Guerra Global contra el Terror” impulsada por este país. Incluso, estas circunstancias han enmarcado la agenda de desarrollo y cooperación en un ámbito de seguridad nacional dirigido a combatir el terrorismo más allá de las fronteras nacionales, evitando su accionar dentro del territorio estadounidense.

El argumento de que el Perú priorizó la lucha contra el terrorismo siguiendo a Estados Unidos queda descartado, considerando que el Perú

tiene interés en el tema con anterioridad a los eventos del 11 de septiembre. Sin embargo, es a partir del cambio que generan estos hechos que los esfuerzos del Perú porque se condenen los actos terroristas y se generen iniciativas para combatir este fenómeno encuentran asidero en el plano multilateral.

El hecho fundamental que marca la agenda en materia de lucha contra el terrorismo en el Perú es el periodo de violencia interna comprendido entre los años 1980 y 2000. Esta constituye una experiencia exitosa que el Perú se encuentra en capacidad de compartir a nivel internacional, mostrando un interés por impulsar el debate sobre el tema de lucha contra el terrorismo.

Tomando en cuenta este antecedente, el enfoque peruano en materia de lucha contra el terrorismo actualmente es integral y busca abordar, tanto aspectos relacionados a la paz y la seguridad, como aquellos vinculados al desarrollo sostenible y a las causas económicas y sociales de este fenómeno. El terrorismo es una amenaza vigente para el Perú, principalmente, en el ámbito interno, debido a la presencia de remanentes terroristas en algunas zonas del país. Estos grupos se han insertado, a su vez, en las dinámicas de la criminalidad organizada transnacional.

De la misma manera, existen organizaciones que actúan como brazo político de grupos terroristas. Este es el caso del Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales (MOVADDEF), el cual, además, lleva a cabo acciones de apología y propaganda tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, la amenaza del terrorismo internacional no ha afectado directamente al Perú. Empero, el Perú sirve únicamente como lugar de tránsito para estos elementos. En todo caso, el interés del Perú se encuentra en reforzar sus capacidades para enfrentar esta amenaza, aprovechando de manera efectiva los recursos que provee la política exterior para ello.

Los principales órganos e instituciones nacionales competentes en materia de lucha contra el terrorismo son el Acuerdo Nacional, el Ministerio

del Interior, la Policía Nacional del Perú, la Unidad de Inteligencia Financiera, entre otras.

Uno de los problemas principales para el Perú en materia de terrorismo actualmente es el nexo establecido con la criminalidad organizada transnacional, el cual ha sido abordado en el plano multilateral durante la participación peruana en el Consejo de Seguridad. Este nexo se ha reforzado durante los últimos años en el plano internacional, puesto que los elementos criminales resultan especialmente atractivos para organizaciones terroristas, tanto por su experiencia, como por los nexos y redes que pueden proveer a estas organizaciones. Por ese motivo, ambos fenómenos convergen cada vez con mayor intensidad.

Las principales plataformas y herramientas multilaterales vinculadas a la lucha contra el terrorismo en las cuales participa el Perú incluyen a la Organización de las Naciones Unidas y sus órganos y herramientas como el Consejo de Seguridad, el Comité contra el Terrorismo, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, la Estrategia Global contra el terrorismo, la Asamblea General, entre otras. En el plano regional, tenemos a la Organización de los Estados Americanos y, dentro de ella, a la Asamblea General, la Convención Interamericana contra el Terrorismo y el Comité Interamericano contra el Terrorismo, los cuales promueven iniciativas de cooperación en materia de lucha contra este fenómeno, principalmente, en cuanto al intercambio de información orientada a aspectos de seguridad y de financiamiento del terrorismo, la capacitación técnica y la asistencia jurídica mutua para la persecución de este delito.

La participación del Perú como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2018-2019 constituye una experiencia exitosa para la política exterior peruana en la promoción de la agenda de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, tema que, precisamente, representa uno de los lineamientos la participación peruana en este órgano. El Perú puso en la agenda de debate el tema del nexo entre

terrorismo y la criminalidad organizada transnacional. Producto de ello, se emitieron la Declaración de Presidencia S/PRST/2018/9, en mayo de 2018, y la Resolución 2482 del Consejo de Seguridad, de julio de 2019, ambas relacionadas a este tema. Asimismo, se convocó el mecanismo de la Fórmula Arria para el debate de este, lo que permitió recoger las impresiones de otros actores.

Además, gracias a los esfuerzos realizados durante la presidencia peruana del Comité contra el Terrorismo, se aprobó la Adenda a los Principios de Madrid que incorpora 17 nuevos principios para asistir a los esfuerzos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas contra el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros.

En el plano regional, los intereses de los vecinos del Perú en materia de seguridad difieren. Mientras en Brasil el nuevo gobierno parece alejarse del plano hemisférico para hacerle frente a las amenazas de seguridad, las que en su caso se enfocan, principalmente, en la criminalidad interna, Chile desarrolla una política pragmática que evita mezclar los intereses comerciales con los políticos, incluyendo aquellos en el campo de la seguridad y la defensa. Por ello, desiste de adoptar una actitud propositiva en este ámbito. Por otro lado, son Bolivia, Ecuador y Colombia los países con los cuales el Perú comparte los problemas derivados del terrorismo y la criminalidad organizada. Mientras al país altiplánico los aspectos políticos lo alejan de las iniciativas regionales en materia de defensa, Ecuador no es un país que se encuentre dispuesto a liderar propuestas sobre la materia. Por ello, es Colombia el que mayores coincidencias muestra con el Perú en cuanto se refiere a la lucha contra el terrorismo por una razón histórica y estratégica. De hecho, Colombia pretende liderar el combate contra este flagelo y la criminalidad organizada transnacional en el hemisferio a través de estrategias de cooperación.

Durante los años 2006-2007, penúltima ocasión en la cual el Perú había sido elegido miembro no permanente del Consejo de Seguridad, la lucha

contra el terrorismo no se encontraba dentro de las prioridades de la agenda peruana.

Dentro de las nuevas amenazas relacionadas al terrorismo se encuentran aspectos como los ciberataques, el uso de drones y de armas biológicas, radiológicas o nucleares por parte de las organizaciones terroristas.

Las áreas prioritarias en las cuales se pueden desarrollar iniciativas de cooperación incluyen, entre otras, el intercambio de información e inteligencia; el control transfronterizo; la lucha contra delitos conexos al terrorismo; la utilización de internet, no solo como instrumento para la lucha contra el terrorismo sino también para el reclutamiento y captación de nuevos elementos por parte de organizaciones terroristas; la prevención del financiamiento del terrorismo; y la protección de objetivos particularmente vulnerables.

El Perú puede aprovechar de manera efectiva las herramientas y oportunidades que provee la política exterior a fin de potenciar sus capacidades en materia de lucha contra el terrorismo y, de manera accesoria, para consolidar un mayor poder blando a nivel regional. En ese sentido, se ha formulado una propuesta de estrategia que gira en torno a cuatro componentes principales: cooperación, formulación de herramientas de gestión, impulso del debate de nuevos temas de agenda y fortalecimiento de la presencia peruana en plataformas relacionadas a la lucha contra el terrorismo.

Para futuras investigaciones, resultaría interesante evaluar las capacidades del Perú en materia de ciberseguridad y las oportunidades que se pueden identificar en el ámbito internacional para potenciarla. De la misma manera, sería interesante evaluar las posibilidades de adoptar una Convención Internacional sobre el Terrorismo en el futuro.

Bibliografía

- Álvarez, J. (2009). *La política exterior del Fujimorato (1990-2000): del autonomismo y el aislamiento económico al globalismo y el aislamiento político*. Lima.
- Adins, S. (2019). El Perú frente a las nuevas configuraciones de seguridad regional y global. En: S. Adins, et al., *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 175-210). Lima: IDEI; Konrad Adenauer Stiftung.
- Andina. (23 de febrero de 2016). *Presidente de Francia Francois Hollande inicia hoy visita oficial al Perú*. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-presidente-francia-fran%C3%A7ois-hollande-llegamanana-a-peru-600044.aspx> (10 de septiembre de 2019).
- Andina. (20 de agosto de 2019). *Congreso firma autógrafa de Ley de Ciberseguridad*. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-firma-autografa-ley-ciberseguridad-764054.aspx> (15 de septiembre de 2019).
- Arroyo, E., Pérez Gil, L., & Garay, C. (2008). El estatus del terrorismo y la violencia política transnacional en el sistema internacional de la Posguerra Fría. *Foro Internacional* 193, 3(XLVIII), pp. 571-590.
- Baeza Freer, J., & Escudero Illanes, M. C. (2019). La agencia de los países de la región frente a los problemas de la arquitectura internacional de seguridad y defensa: El caso de Chile. En: S. Adins, & et al., *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 79-102). Lima: IDEI; Konrad Adenauer Stiftung.
- BBC. (18 de enero de 2019). *Carro bomba en Colombia: al menos 21 muertos y 68 heridos tras la explosión en la Escuela de Cadetes General Santander*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46910365> (23 de septiembre de 2019).
- Burke-White, W. (2015). Power Shifts in International Law: Structural Realignment and Substantive Pluralism. *Harvard International Law Journal*, 56(1), 1-79.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ciencias Sociales.

- Cancillería de Colombia. (n.d.). *Cooperación Sur-Sur*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/south> (12 de septiembre de 2019).
- Céleri Endara, D., & Pérez Enríquez, D. (2019). Problemas globales de la seguridad en el Ecuador. Una reflexión desde los vacíos y tensiones globales, regionales y locales. En: S. Adins, & et al., *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 103-138). Lima: IDEI; Konrad Adenauer Stiftung.
- Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. (2008). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima.
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación. (2003). *Informe Final*. Lima.
- Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). (2019). *Informe Anual 2018 del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)*.
- Consejo Europeo. (n.d.). *Lista de terroristas de la UE*. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/> (7 de octubre de 2019).
- De Aristegui, G. (1997). La cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. *Política Exterior*, 11(60), pp. 67-78.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York: Free Press.
- Gamboa Rocabado, F., & Rocabado Sánchez, J. (2019). Cambios globales, balances de poder y problemas de la seguridad en una época de desequilibrios: una interpretación desde Bolivia. En: S. Adins & et al., *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 139-174). Lima: IDEI; Konrad Adenauer Stiftung.
- Ganor, B. (n.d.). Terrorism: No Prohibition without Definition. Institute for the Study of Asymmetric Conflict. Recuperado de: <http://www.asymmetricconflict.org/articles/terrorism-no-prohibition-without-definition/> (2 de junio de 2019).
- García Bedoya, C. (2013). *Política exterior peruana. Teoría y práctica*. Lima: Fondo Editorial Fundación Academia Diplomática del Perú.
- García Luengo, Ó. (2002). Los medios de comunicación y las nuevas tendencias del terrorismo internacional. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*(33), pp. 99-113.

- Gobierno de Colombia. (2019). Política de Defensa y Seguridad PDS - Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Herdegen, M. (2017). *Völkerrecht*. München: C. H. Beck.
- Hermoza, D. (2018). La proyección del poder blando como respuesta frente a los desafíos a nivel internacional durante la segunda fase del gobierno de Alberto Fujimori (1995-2000). *Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú*.
- Institute for Economics & Peace. (2018). *Global Terrorist Index 2018. Measuring the impact of terrorism*. Sidney.
- Jongman, A. J., & Schmid, A. (1988). *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, And Literature*. Amsterdam: Transaction Publishers.
- Keohane, R. (1988). Cooperación y Regímenes Internacionales. En: R. Keohane, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la Política Económica Mundial* (pp. 73-116). Buenos Aires: GEL-RIAL.
- Lemos, F. (Director). (2017). *Hostages* [Motion Picture].
- Lim, S., & Palomo, A. (2017). Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 52(4), pp. 95-119.
- Maggioni, M., & Magri, P. (2015). *Twitter and Jihad: The communication strategy of ISIS*. Milan: ISPI.
- McClintock, C., & Vallas, F. (2005). *La democracia negociada: las relaciones Perú-Estados Unidos (1980-2000)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Meza-Cuadra, G. (2017). El Perú en las Naciones Unidas: el desarrollo sostenible y el sostenimiento de la paz. *Agenda Internacional*, XXIV(35), pp. 119-135.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2018). *Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte*. Recuperado de: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/Políticas_Defensa_2018.pdf (20 de octubre de 2019).
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (septiembre de 2018). Diagnóstico del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el delito de terrorismo.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (1 de abril de 2018). *Representación Permanente ante las Naciones Unidas*. Noticias. Recuperado de: <http://www.rree.gob.pe/peruenONU/SitePages/noticias.html> (16 de julio de 2019).
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (s/f). Miembro del Consejo de Seguridad 2018-2019. *Representante Permanente ante la ONU*. Recuperado de: <http://www.rree.gob.pe/peruenONU/SitePages/miembro.html> (16 de julio de 2019).
- Misión Permanente del Perú ante las Naciones Unidas. (25 de septiembre de 2017). Intervención del Embajador Gustavo Meza-Cuadra, Representante Permanente de la República del Perú, en el debate general del 72° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Organización de las Naciones Unidas. Noticias ONU*. Recuperado de: http://statements.unmeetings.org/GA72/PE_ES.pdf (19 de agosto de 2019).
- Molano-Rojas, A. (2010). Aportes para una fenomenología del terrorismo: superando el problema definicional. *Desafíos*, 22(1), pp. 225-249.
- Naciones Unidas. Oficina de Lucha contra el Terrorismo. (n.d.). Recuperado de: <https://www.un.org/es/counterterrorism/> (19 de septiembre de 2019).
- Naciones Unidas. Oficina de Lucha contra el Terrorismo. (2019). *Resumen del programa sobre los viajes relacionados con el terrorismo*.
- Novak, F., & Namihas, S. (2014). *Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales*. Lima: IDEI; Konrad Adenauer Stiftung.
- Nye, J., & Jr. (2004). *Soft Power. The means to success in world politics*. Cambridge: PublicAffairs.

- Organización de las Naciones Unidas. Oficina de lucha contra el terrorismo - Equipo especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo. (n.d.). *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*. Recuperado de: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy> (5 de agosto de 2019).
- Organización de los Estados Americanos (3 de octubre de 2019). *OEA desarrollará la Red Interamericana contra el Terrorismo para facilitar el intercambio inmediato de información sobre amenazas terroristas*. Comunicados de Prensa. C-077/19. Recuperado de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-077/19 (31.10.2019).
- Organización de los Estados Americanos (30 de septiembre de 2019). *Comunicado sobre la relación entre la dictadura de Nicolás Maduro y las acciones terroristas de grupos armados*. Comunicados de Prensa. C-072/19. Recuperado de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-072/19 (31.10.2019).
- Ospina, G. (2019). Religión e identidad. La amenaza del Estado Islámico en Irak y Siria. *Desafíos*, 31(1), 237-271.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad. Del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En: S. Adins, et al., *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 41-78). Lima: IDEI; Konrad Adenauer Stiftung.
- Pérez de Cuéllar, J. (2013). Manual de derecho diplomático. México: Fondo de Cultura Económica.
- Perotti, J. (2009). La cooperación argentina en la lucha contra el terrorismo en el contexto internacional e interamericano. *UNISCI Discussion Papers*(20), 50-58.
- Portal del Estado Peruano. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2 de enero de 2018). *Canciller Ricardo Luna participa en ceremonia de incorporación del Perú al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Nota de Prensa. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/4817-canciller-ricardo-luna-participa-en-ceremonia-de-incorporacion-del-peru-al-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas> (26 de julio de 2019).
- Portal del Estado Peruano. Ministerio de Relaciones Exteriores. (3 de abril de 2018). *Palabras del Canciller Néstor Popolizio Bardales*. Discurso.

- Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/4690-palabras-del-canciller-nestor-popolizio-bardales> (14 de junio de 2019).
- PORTLAND PR LIMITED. (2018). *The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power 2018*. Portland PR Ltd.; Facebook; USC Center on Public Diplomacy.
- Portocarrero, G. (2012). *Profetas del odio. Raíces culturales y líderes de Sendero Luminoso*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Quiroz, A. (2014). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Raine, J. (21 de julio de 2018). New priorities for international counter-terrorism. *IISS*. Recuperado de: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/07/international-counter-terrorism-priorities> (27 de agosto de 2019).
- Ramalho, A., & Cortinhas, J. (2019). Suramérica frente a los desafíos de seguridad internacional: perspectivas desde Brasil. In S. Adins, & et al., *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 11-40). Lima: IDEI, Konrad Adenauer Stiftung.
- República del Perú. (22 de septiembre de 2011). Intervención del señor Presidente de la República del Perú Excmo. Señor Ollanta Humala Tasso en el Debate General del 66° Período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado de: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/PE_es.pdf (19 de agosto de 2019).
- República del Perú. (25 de septiembre de 2018). Discurso de Martín Vizcarra Cornejo, Presidente de Perú, 73° Asamblea General de la ONU. *Nodal*. Recuperado de: <https://www.nodal.am/2018/09/discurso-de-martin-vizcarra-cornejo-presidente-de-peru-73a-asamblea-general-de-la-onu/> (19 de agosto de 2019).
- Riegler, T. (2009). *Terrorismus*. Innsbruck, Wien, Bozen: StudienVerlag.
- Rodrigues, S. (2017). La justicia de transición y las comisiones de la verdad en América Latina. *Historia Actual Online*, 42(1), 157-166.
- Sanahuja, J., & Schünemann, J. (2012). El nexos seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En: J.

- Sanahuja, *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores* (pp. 17-70). Madrid: Editorial Complutense.
- Security Council. (19 de julio de 2019). 8582nd meeting. S/PV.8582. New York.
- Sorasio, D. (2002). Los nuevos escenarios para la cooperación en la lucha contra el terrorismo internacional. *Arbor*, CLXXII(678), pp. 311-323.
- St John, R. (2017). Peruvian foreign policy in the new millennium: Continuity and change. *RIRA*, 2(2), pp. 65-119.
- St. John, R. (2011). Ideology and Pragmatism in the Foreign Policy of Peru. In G. Gardini, & P. Lambert, *Latin American Foreign Policies* (pp. 119-137). New York: Palgrave Macmillan.
- Tapia, M. E. (4 de enero de 2016). Análisis de le Estrategia Comunicativa del terrorismo yihadista. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO02-2016 (17 de mayo de 2019).
- U. S. Southern Command. (2019). *Building Partner Capacity. Supporting our partners*. Recuperado de: <https://www.southcom.mil/Lines-of-Effort/Strengthen-Partnerships/Building-Partner-Capacity/> (21 de septiembre de 2019).
- U. S. State Department. (2019). *Integrated Country Strategy. Peru*. Recuperado de: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/ICS-Peru-UNCLASS_508.pdf
- U.S. Department of State. (2001). Terrorism: Threat Assessment, Countermeasures and Policy. *Electronic Journal of the Department of State*, 6(3). Recuperado de: <https://www.hsdl.org/?view&did=448194> (7 de junio de 2019).
- United Nations. (28 de diciembre de 2018). S/AC.40/2018/OC.127. *2018 Addenda to the 2015 Madrid Guiding Principles*. Nueva York.
- United Nations Office of Counter-Terrorism. (2018). *UNCCT Annual Report 2018*.
- United Nations Security Council. Counter-Terrorism Committee. (23 de diciembre de 2015). Madrid Guiding Principles. Nueva York.
- United Nations. Counter-Terrorism Committee. (8 de abril de 2019). Closed briefing of the Counter-Terrorism Committee on Emerging Trends.

United Nations. Meetings coverage and press releases. (19 de julio de 2019). 852nd meeting. SC/13893. Security Council Expresses Concern over Links between International Terrorism, Organized Crime, Unanimously Adopting Resolution 2482 (2019). *Meetings Coverage. Security Council*. Recuperado de: <https://www.un.org/press/en/2019/sc13893.doc.htm> (19 de julio de 2019).

Instrumentos Nacionales e Internacionales

- A/70/826*. Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Informe del Secretario General. 12 de abril de 2016. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/70/826> (26 de junio de 2019).
- A/72/840. Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Informe del Secretario General. 20 de abril de 2018. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/72/840> (26 de junio de 2019).
- A/RES/60/288. Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/60/288> (19 de mayo de 2019).
- Acuerdo Nacional. Las 35 políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Disponible en: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/> (12 de octubre de 2019).
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación Nacional. Antecedentes. Recuperado de: <https://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/antecedentes.php> (12 de julio de 2019).
- Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). Informe Anual 2018. 24 de mayo de 2019.
- Consejo de la Unión Europea. Estrategia de la Unión Europea de Lucha Contra el Terrorismo. 14469/4/05 REV 4. 30 de noviembre de 2005. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/> (15 de mayo de 2019).
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad. S/PRST/2018/9. 8 de mayo de 2018.
- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Plan de Acción Hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional. CP/RES. 908 (1567/06). 25 de octubre de 2006. Disponible en: <https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res908.asp> (04 de septiembre de 2019).

- Convención Interamericana contra el Terrorismo. AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). 3 de junio de 2002. Recuperado de: https://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agres1840_02.htm (16 de octubre de 2019).
- Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear. Firmado el 14 de setiembre de 2005. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-15.pdf> (12 de julio de 2019).
- Council of Europe. 2014. White Paper on transnational organised crime. Disponible en: <https://rm.coe.int/168070afba> (12 de septiembre de 2019).
- Council of Europe. White Paper on transnational organised crime. 2014. Disponible en: <https://rm.coe.int/168070afba> (26 de julio de 2019).
- Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea del 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo.
- Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. 2 de diciembre de 2004.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. 19 de julio de 2019. Comunicado Conjunto II Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-conjunto-ii-conferencia-ministerial-hemisferica-de-lucha-contra-el> (20.8.2019)
- National Strategy for Counterterrorism of the United States of America. October 2018. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf> (14 de julio de 2019).
- Oficina contra las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> (17 de septiembre de 2019).
- Organización de los Estados Americanos. Declaración sobre Seguridad en las Américas. 28 de octubre de 2003. Disponible en: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf (15 de octubre de 2019).

Programa Presupuestal 0032. Lucha contra el terrorismo. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/no_articulado_0032_2018.pdf (21 de julio de 2019).

Protocolo del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental. Firmado el 14 de octubre de 2005. Disponible en: https://www.un.org/es/counterterrorism/pdf/2005_Protocol_Fixed_Platforms-es.pdf (12 de julio de 2019).

Resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 8 de octubre de 2004.

Resolución 2368 (2017) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 20 de julio de 2017.

Resolución 55/25 de la Asamblea General. 15 de noviembre de 2000. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Resolución A/49/60 de la Asamblea General. 17 de febrero de 1995.

United Nations. Security Council. 19 de julio de 2006. S/2006/507. Note by the President of the Security Council.

United Nations Office of Counter-Terrorism. 2018. UNCTC Annual Report 2018. Disponible en: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/UNCCT%20Annual%20Report%202018.pdf> (28 de septiembre de 2019).

Anexo N° 1 - Acuerdos suscritos por el Perú en materia de terrorismo

Instrumento	Fecha de adopción	Entrada en vigor para el Perú
A nivel multilateral		
<i>Terrorismo Nuclear</i>		
Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear	14.09.05	28.06.09
<i>Navegación Marítima</i>		
Protocolo del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental	14.10.05	
Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima	10.03.88	17.10.01
<i>Financiamiento del terrorismo</i>		
Convenio Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo	09.12.99	10.12.01
<i>Atentados con Explosivos</i>		
Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas	15.12.97	10.12.01
<i>Materiales Explosivos</i>		
Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección	01.03.91	21.06.98
<i>Toma de Rehenes</i>		
Convención Internacional contra la Toma de Rehenes	17.12.79	05.08.01
<i>Protección de Personal Internacional</i>		
Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos	14.12.73	
<i>Aviación Civil</i>		
Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil	23.09.71	
Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que presten Servicios a la Aviación Civil Internacional	24.02.88	
Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves	16.12.70	
Convenio sobre las Infracciones y ciertos otros Actos cometidos a bordo de Aeronaves	14.09.63	

A nivel bilateral		
a) Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Colombia sobre cooperación en materia de terrorismo	24.02.98	24.02.98
b) Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el Intercambio de Información para la Detención de Terroristas.	19.06.18	19.06.18
c) Convenio de Cooperación entre la República del Perú y la República Argentina en materia de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas y el Crimen Organizado Transnacional	03.11.17	03.11.17
d) Proyecto de Acuerdo de Cooperación en materia de Intercambio de Información para el Fortalecimiento de la Seguridad entre el Ministerio de Seguridad de la República Argentina y el Ministerio del Interior de la República del Perú		
e) Canje de notas que constituye un "Acuerdo para el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación en materia de seguridad, compatibilización y adopción de medidas en las respectivas legislaciones contra el terrorismo entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República del Perú"		
f) Canje de notas que constituye un acuerdo sobre "Establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación en materia de seguridad, compatibilidad y adopción de medidas en las respectivas legislaciones contra el terrorismo" entre el Gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República de Perú		
g) Convenio entre la República del Perú y el Reino de España sobre cooperación en materia de seguridad y lucha contra la delincuencia	28.02.19	28.02.19

**Anexo N° 2 – Resoluciones del CS de la ONU en materia de
lucha contra el terrorismo emitidos después del 11-S⁴¹³**

Fecha y N° de Resolución	Detalle
19 July 2019 S/RES/2482	This was on the nexus between terrorism and international organised crime.
28 March 2019 S/RES/2462	This was a resolution on combatting the financing of terrorism.
21 December 2017 S/RES/2396	This was a resolution addressing the threat of foreign terrorist fighters.
21 December 2017 S/RES/2395	This resolution renewed the mandate of the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) until 31 December 2021.
2 August 2017 S/RES/2370	This was a resolution on preventing terrorists from acquiring weapons.
20 July 2017 S/RES/2368	This was a resolution renewing and updating the 1267/1989/2253 ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions regime. Through an annex to the resolution, eight individuals or organisations were added to the sanctions list.
24 May 2017 S/RES/2354	This was a resolution on a "comprehensive international framework" to counter-terrorism narratives.
24 March 2017 S/RES/2347	This was a resolution on protection of cultural heritage in armed conflicts.

⁴¹³ Security Council Report. UN Documents for Terrorism: Security Council Resolutions. Recuperado de: https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/page/4?ctype=Terrorism&cbtype=terrorism#038;cbtype=terrorism (14.10.2019).

13 February 2017 S/RES/2341	This was a resolution on the protection of critical infrastructure against terrorist threats.
20 December 2016 S/RES/2331	This was the first-ever resolution on human trafficking, which condemned the phenomenon and stressed how human trafficking can exacerbate conflict and foster insecurity.
12 December 2016 S/RES/2322	This was a resolution on international judicial cooperation in countering terrorism.
22 September 2016 S/RES/2309	This was a resolution which called on member states to work within ICAO to ensure that its international security standards are reviewed, adapted and implemented to effectively address this threat.
17 December 2015 S/RES/2253	This was a resolution strengthening the Al Qaida sanctions regime and focusing on the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL). The sanctions regime was also renamed the "1267/1989/2253 ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List" to reflect this focus.
9 December 2015 S/RES/2250	This was a resolution on youth, peace and security which recognises the contribution of youth in the prevention and resolution of conflicts and warns against the rise of radicalisation to violence and violent extremism amongst youth.
20 November 2015 S/RES/2249	Called for member states to take all necessary measures on the territory under the control of ISIS to prevent terrorist acts committed by ISIS and other Al-Qaida affiliates.
12 February 2015 S/RES/2199	Was on ISIS and Al-Nusra's illicit funding via oil exports, traffic of cultural heritage, ransom payments and external donations.
22 December 2014 S/RES/2195	This was a resolution that addressed the role of transnational organised crime in supporting terrorism.

24 September 2014 S/RES/2178	This resolution expanded the counter-terrorism framework by imposing obligations on member states to respond to the threat of foreign terrorist fighters.
15 August 2014 S/RES/2170	Condemned the recruitment by ISIS and al-Nusra of foreign fighters and listed six individuals affiliated with those groups under the 1267/1989 Al-Qaida sanctions regime.
17 June 2014 S/RES/2161	This resolution renewed the measures targeting Al-Qaida associated individuals and entities and extended the mandates of the Office of the Ombudsperson and the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team assisting the 1267/1989 Al-Qaida Sanctions Committee for 30 months.
17 June 2014 S/RES/2160	This resolution renewed, with minor adjustments, the 1988 Taliban sanctions regime.
27 January 2014 S/RES/2133	This resolution called on states not to pay ransom to terrorist kidnappers.
17 December 2013 S/RES/2129	This resolution renewed the mandate of the Counter-Terrorism Executive Directorate for four years.
17 December 2012 S/RES/2083	This resolution renewed the mandate of the Al-Qaida sanctions committee (1267/1989) Ombudsperson for 30 months.
17 December 2012 S/RES/2082	This resolution modified the Taliban (1988) sanctions regime, allowing for a number of exemptions to make it easier for listed individuals to travel in order to participate in meetings in support of peace and reconciliation. It also renewed the Committee's Monitoring Team.
29 June 2012 S/RES/2055	This resolution expanded the 1540 Committee's Group of Experts from eight to nine.
17 June 2011 S/RES/1989	This resolution empowered the Ombudsperson to make delisting recommendations to the 1267/1989 Committee.
17 June 2011 S/RES/1988	This resolution established a separate Taliban/Afghanistan sanctions regime, with a separate list of Taliban individuals

	and entities subject to sanctions and a new Afghanistan focused sanctions committee.
20 April 2011 S/RES/1977	This resolution renewed the mandate of the 1540 committee for 10 years. The committee was requested to conduct a comprehensive review of the status of implementation of resolution 1540 and recommend any necessary adjustments to its mandate every five years. The committee was also asked to consider by 31 August the feasibility of a coordination and leadership post for the group of experts, as well as the expertise and broad geographical representation required for the group of experts. In addition, the Council decided that the committee should submit an annual programme of work to the Council before the end of each May, with the next due by 31 May 2011.
20 December 2010 S/RES/1963	This resolution extended the mandate of the Counter-Terrorism Committee's Executive Directorate (CTED) until 31 December 2013, with an interim review to be conducted by 30 June 2012 and an updated global implementation survey of resolution 1373 to be completed by 30 June 2011. The resolution encouraged CTED to focus increased attention on resolution 1624 (2005) and to produce a report on that resolution's implementation by 31 December 2011.
17 December 2009 S/RES/1904	This resolution renewed the mandate of the 1267 Committee Monitoring Team for 18 months. The resolution also included significant changes to the administration of the 1267 regime, including the creation for an initial period of 18 months of an Office of the Ombudsperson, which is intended to serve as a point of contact for individuals and entities requesting that they be delisted.
24 September 2009 S/RES/1887	This resolution was on nuclear non-proliferation and disarmament and stressed the value and necessity of fully implementing resolution 1540.
30 June 2008 S/RES/1822	This resolution extended the mandate of the Analytical Support and Sanctions Implementation Monitoring Team of the 1267 Committee for 18 months.

25 April 2008 S/RES/1810	This resolution extended the mandate of the 1540 Committee until 25 April 2011.
20 March 2008 S/RES/1805	This resolution extended the mandate of the Counter-Terrorism Executive Directorate to 31 December 2010.
10 December 2007 S/RES/1787	This resolution extended the mandate of the Counter-Terrorism Executive Directorate to 31 March 2008.
22 December 2006 S/RES/1735	This resolution further expanded the scope of the sanction's regime and the Committee's mandate, adopted new listing requirements, and extended and elaborated the mandate of the Monitoring Team.
19 December 2006 S/RES/1730	This resolution established "a focal point" within the UN Secretariat to process submissions for de-listing under Council resolutions involving targeted sanctions.
14 September 2005 S/RES/1624	This resolution called on states to take further measures to combat terrorism.
29 July 2005 S/RES/1617	This resolution significantly broadened the mandate of the Committee and the Monitoring Team and extended its mandate for an additional 17 months.
8 October 2004 S/RES/1566	This resolution established a working group to consider practical measures to be imposed upon individuals, groups or entities involved in or associated with terrorist activities, other than those designated by the Al-Qaida/Taliban Sanctions Committee and the establishment of a trust fund to compensate victims of terrorist acts and their families.
28 April 2004 S/RES/1540	This resolution established the 1540 Committee and its mandate, affirmed that proliferation of nuclear weapons as well as the means of delivery constitutes a threat to international peace and security.
26 March 2004 S/RES/1535	This resolution established the Counter-Terrorism Executive Directorate (CTED).

30 January 2004 S/RES/1526	This resolution strengthened the mandate of the 1267 Committee, and made more specific the financial sanctions, travel ban, and arms embargo imposed on the individuals associated with the Taliban and Al-Qaida.
20 January 2003 S/RES/1456	This resolution called on states to implement sanctions against terrorists and mentioned in particular the Taliban and Al-Qaida.
17 January 2003 S/RES/1455	This resolution enhanced the monitoring role of the 1267 Committee; urged states to report progress on implementation of the sanctions; stressed the "need for improved coordination and increased exchange of information" between the 1267 Committee and the CTC; and established further reporting requirements by states.
20 December 2002 S/RES/1452	This resolution provided humanitarian exemptions to the assets freeze.
28 January 2002 S/RES/1390	This resolution extended the financial measures and broadened the travel ban and arms embargo; requested States to report on the measures taken to enforce them; and requested the 1267 Committee "to cooperate" with the Counter-Terrorism Committee (CTC).
15 January 2002 S/RES/1388	This resolution amended sanctions on the Taliban and Al-Qaida, to not include Ariana Afghan Airlines.
12 November 2001 S/RES/1377	This resolution called on states to become party to the relevant international conventions and protocols relating to terrorism, to implement 1373 and to assist each other in doing so.
28 September 2001 S/RES/1373	This resolution placed barriers on the movement, organisation and fund-raising activities of terrorist groups and imposed legislative, policy and reporting requirements on member states to assist the global struggle against terrorism. It also established a Counter-Terrorism Committee to monitor state compliance with these provisions.

12 September 2001 S/RES/1368	This resolution condemned the attacks of 11 September 2001 on the United States and called on states to bring justice to the perpetrators, organisers and sponsors of those terrorist acts.
--	---