
El Estado frente al terrorismo, de Hugo Frühling E. (ed.)

Ma. Cristina Rosas*

El estudio del terrorismo reviste un renovado interés a raíz de los dramáticos ataques perpetrados contra Estados Unidos el pasado 11 de septiembre. El tema, si bien figuraba en la llamada nueva agenda de prioridades en materia de seguridad internacional para la posguerra fría, no había recibido de todas maneras tanta atención respecto, por ejemplo, a la lucha contra el tráfico de los estupefacientes. Hoy en día, sin embargo, el terrorismo se perfila como la principal amenaza a la seguridad internacional en la posguerra fría, elevándola al nivel de prioridad que se le otorgó al socialismo soviético en la Guerra Fría.

Varias similitudes pueden encontrarse en la atención que los países empiezan a prodigarle al terrorismo en fechas recientes y a la amenaza comunista en los tiempos de la confrontación Este-Oeste. Así, durante la Guerra Fría, la amenaza comunista era susceptible de ser ubicada en todas partes. Si bien se consideraba que la Unión Soviética, "el imperio del mal" (como solía caracterizarla el presidente estadounidense Ronald Reagan) era vista como su principal patrocinadora, el mundo parecía como su ámbito de acción. Nociones como la "suma cero" sugerían que aquellos territorios en los que Washington no asegurara determinadas alianzas, se convertirían, de manera automática, en zonas de influencia de la URSS. Así, la premisa de "quienes no están conmigo están contra mí", pululaba en el ambiente. De igual forma, en la Guerra Fría prevaleció

un ambiente de lo que los especialistas denominan terrorismo psicológico, alimentado, en buena medida, por la existencia de armas nucleares de destrucción masiva en posesión, sobre todo, de Washington y Moscú. A este particular tipo de terrorismo psicológico se le denomina disuasión.

Los dramáticos eventos del 11 de septiembre posibilitan la configuración de un escenario internacional muy parecido al de la Guerra Fría. El enemigo, por ejemplo, si bien tiende a identificarse en la persona de Osama Bin Laden, se reconoce que se encuentra en todas partes. El terrorismo además, es considerado un ilícito, por lo que se trata de una actividad en torno a la cual se pueden gestionar alianzas sobre la base de que, como lo externara el presidente George W. Bush: "quienes no están conmigo [en la cruzada para combatir el terrorismo] están contra mí".

La política contraterrorista de Estados Unidos (y que en los hechos no es muy distinta de la que puede encontrarse en las legislaciones de otros países) se basa en cuatro premisas, a saber: 1) Estados Unidos no negocia con terroristas; 2) los terroristas deben ser puestos a disposición de las autoridades para ser procesados por los delitos que cometieron; 3) los países que patrocinan o albergan terroristas deben ser presionados para modificar esa situación; y 4) Estados Unidos deberá cooperar con los países que combatan al terrorismo.

Lo anterior tiene importantes implicaciones estratégicas, dado que genera un ambiente en el que se justifica un presupuesto para la defensa abultado, así como la reactivación de las coaliciones y las alianzas mili-

* Doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM.

tares. Asimismo, las alianzas que Washington podría instrumentar o fortalecer le permiten repartir los costos, tanto materiales (para financiar las operaciones) como en términos de las represalias potenciales (es decir, si Estados Unidos fuera el único país involucrado en ataques contra Afganistán, no sólo pondría en riesgo su liderazgo y legitimidad, sino que se convertiría en el principal —y tal vez único— blanco de ataques y represalias, en tanto que a través de una coalición convierte a los aliados en blancos potenciales de ataque y reparte, por así decirlo, el espectro de la violencia).

Por último, el terrorismo psicológico nuevamente hace acto de presencia, por la vulnerabilidad que Estados Unidos proyectó al mundo al ser victimado de manera tan contundente el 11 de septiembre, pero también porque, ante la respuesta estadounidense, el escenario de las represalias contempla instrumentos no convencionales, como la guerra química y la biológica (dado que quienes recurren al uso del terror con fines políticos reposan en el factor sorpresa el daño que pueden provocar, y por lo mismo, el que repitan ataques empleando aviones comerciales que se impactarían contra edificios carece, en estos momentos, de capacidad de sorpresa). La sensación de vulnerabilidad, alimentada por el terrorismo psicológico, incurre efectivamente en una disuasión basada en la incertidumbre en torno a lo que podría pasar. Quienes perpetraron las acciones terroristas del 11 de septiembre han enviado un mensaje muy claro a la comunidad internacional: si el país más poderoso pudo ser atacado y vulnerado de esa manera, ¿qué puede esperar el resto de las naciones del mundo?

Por todo ello, reviste gran importancia el libro que coordina Hugo Frühling, investigador del Centro de Estudios del Desarrollo en Santiago de Chile y asesor del entonces presidente chileno Patricio Aylwin en materia de seguridad pública y del Ministerio del Interior. La literatura sobre terrorismo disponible en idioma español es más bien escasa, y todavía lo son más los estudios y las reflexiones de investigadores e intelectuales latinoamericanos e hispanoparlantes sobre el tema. Frühling, de hecho, reúne las reflexiones de otros cuatro destacados estudiosos de esta problemática y el resultado es muy provocador.

Así, el libro comienza con un capítulo destinado al análisis de las políticas antiterroristas. Dicho capítulo escrito justamente por Frühling inicia con una afirmación contundente:

El concepto de terrorismo está teñido de connotaciones negativas, sin ser de por sí la expresión más destructiva de violencia que vive el mundo moderno. El daño físico o material que pueden producir los grupos terroristas es inconmensurablemente menor que el que provocan las guerras entre Estados o las guerras civiles. Los muertos que son el producto de acciones terroristas en Chile constituyen una ínfima parte de los homicidios cometidos en nuestro país cada año, o de los provocados por los accidentes del tránsito. Tampoco es el terrorismo la única forma de violencia desencadenada en contra de no combatientes, como lo atestiguan los bombardeos de ciudades realizados en la guerra civil yugoslava, o las campañas contrainsurgentes llevadas a cabo en América Central o Perú, en años recientes.

Sin embargo, el terrorismo atrae un alto grado de atención por parte de la opinión pública, lo que obliga al Estado a prestarle especial atención. Se trata de la expresión de violencia política más frecuente en los Estados democráticos en las últimas décadas y produce efectos intimidatorios sobre funcionarios judiciales, policiales y sobre la dirigencia política que pueden socavar muy intensamente las bases del estado de derecho.¹

Esta reflexión no es un asunto menor y permite pensar sobre la gran cantidad de temas y agendas que revisten una gran importancia en las relaciones internacionales, pero que palidecen ante el terrorismo como expresión política. Por ende, para los gobiernos el diseño de las políticas públicas más apropiadas para enfrentar esta problemática, es imperioso.

En el siguiente capítulo, Gonzalo García Pino analiza el tratamiento que en términos jurídicos recibe el terrorismo en distintas legislaciones. El autor explica que por tratarse de un asunto de carácter "novedoso" y "contemporáneo" [*sic*], las políticas contraterroristas de los países se desarrollan sobre una base legal que comparte una misma óptica jurídica. Al respecto reflexiona sobre la manera en que los "estados de excepción" son incorporados a las Constituciones de los países en la lucha contra el terrorismo y explica que

... así como la guerra puede autorizar la suspensión o limitación de diversos derechos constitu-

¹ Hugo Frühling, (ed.), *El Estado frente al terrorismo*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo/Atena, 1995, p. 12.

cionales a favor del interés común (...) bajo la idea de una conmoción interior profunda y persistente provocada por el terrorismo también es dable relajar las fronteras del garantismo jurídico para hacer frente a una de las amenazas más reales y consistentes para los Estados.²

El problema con los "estados de excepción" es que son limitados en el tiempo y, en opinión del autor, ello debilita la eficacia de la lucha contra el terrorismo, razón que explicaría por qué algunos países han desarrollado esfuerzos para consolidar verdaderos poderes de emergencia, constitucionalizando ciertos preceptos que autorizan el enfrentamiento global de este fenómeno a través de limitaciones al ejercicio de determinados derechos constitucionales. Ahí está el caso de España, que

dentro del capítulo 5º del título I de la Constitución de 1978, referido a la suspensión de derechos y libertades, distingue entre una suspensión general de derechos y libertades asociada a un estado de excepción típicamente tal, y una "suspensión individualizada de derechos" referida claramente al terrorismo. Es así como el artículo 55.2 de la Constitución señala que "una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17.2 (el derecho de *habeas corpus*) y 18.2 (el derecho al secreto de las comunicaciones) y 3 (los derechos de libre elección de residencia, de libertad de circulación y de libertad de entrada y salida de España) pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de las bandas armadas o elementos terroristas. La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes."³

En el siguiente capítulo, hay un crucial estudio sobre la violencia contra el Estado en Chile para el periodo comprendido entre 1976 y 1991, a cargo, nueva-

mente, de Hugo Frühling y Myriam Waiser. Aquí los autores reconocen que el interés de los estudios sobre la violencia política en Chile surgieron como resultado del establecimiento del régimen militar de Augusto Pinochet en 1973. Las grandes líneas de reflexión se han orientado a analizar la acción represiva del Estado. Empero, menos atención han recibido las acciones de violencia política contra el Estado durante el régimen militar. Lo valioso de este ejercicio reflexivo es que los autores no sólo se detienen a mirar la violencia política contra el régimen de Pinochet, sino también en el inicio del periodo democrático ya con Patricio Aylwin como mandatario.

Así, en 1973 se inicia la oposición armada contra el régimen militar. Sin embargo, con anterioridad a 1976, el gobierno de Pinochet ejerció una fuerte censura en los medios, lo cual haría difícil el seguimiento de la violencia ejercida contra el Estado. De igual forma, los autores reconocen que en esos tiempos la prensa era la única fuente de información disponible para documentar los acontecimientos terroristas. Ya para los tiempos en que Patricio Aylwin se encontraba en el poder, las fuentes a las que se recurrió fueron los informes policíacos. Dicho esto, se reconoce que el uso de la violencia fue recurrente en los grupos de derecha e izquierda en los años sesenta y setenta en el país. Al llegar Pinochet a la jefatura del gobierno, los sectores de derecha se identificaron con él, integrándose a sus fuerzas de seguridad. Los grupos de izquierda, por su parte, debatieron la mejor estrategia a instrumentar y a menudo aparecieron las divergencias entre el Partido Comunista, el Partido Socialista y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), siendo este último motivo de represión por parte de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) a partir de 1974. Tras depuraciones y recomposiciones resultado, en parte, de la represión, surgió otro grupo, el Partido Mapu Lautaro, cuyas acciones incluyeron ataques contra objetivos financieros y comerciales para allegarse recursos, parte de los cuales repartían en sectores populares de Santiago.

Para los tiempos en que se instaura la democracia, el gobierno de Aylwin tiene como prioridad enfrentar la situación de los derechos humanos creada bajo el régimen militar. El 24 de enero de 1991, en consecuencia, se publicó en el *Diario Oficial* la Ley No. 19.027 que modificaba la ley que definía las conductas terroristas; el 14 de febrero de 1991 se publicó también en ese boletín

² *Ibidem*, p. 49.

³ *Ibidem*, pp. 50-51.

la Ley No. 19.047 que modificaba documentos legales para garantizar de mejor manera los derechos de las personas y el 1° de abril de 1991 se publicó la Ley No. 19.055 de reforma constitucional.⁴

A pesar de que Aylwin fue criticado por llevar a cabo las reformas citadas debido a que se percibía que ello alentaría el terrorismo, las cifras parecen no corroborar esa percepción. La conclusión del apartado es por demás sugerente:

la información pública de carácter cualitativo refleja que las condiciones objetivas que incentivaban el desarrollo de las organizaciones armadas se deterioran como consecuencia del surgimiento de la democracia y el aislamiento político que experimentan los grupos militarizados. Este aislamiento aumenta como consecuencia del desplome de Estados que habían apoyado a las organizaciones que actuaban contra el Estado chileno. A ello se suma el hecho de que las visiones ideológicas propugnadas por las organizaciones armadas pierden vigencia en el país, merced a la transición democrática.⁵

Ana María Vidal, a continuación, reseña los decretos de guerra efectuados por Perú para enfrentar el terrorismo en el periodo comprendido entre 1990 y 1992. Hay que recordar que el 5 de abril de 1992 el entonces presidente Alberto Fujimori disolvió el Congreso y emprendió cambios institucionales y legales para combatir el terrorismo. Las medidas decretadas contribuyeron a la captura de los líderes de los movimientos subversivos armados que existían en el país: el Partido Comunista del Perú, Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. La autora refiere que

la represión al terrorismo se intensificó en 1992, mediante la modificación de los procedimientos penales. Se instauró la pena de cadena perpetua, se dispuso que fueran tribunales militares los que juzgaran a los líderes terroristas, se incorporó el delito de traición a la patria para los casos de líderes terroristas, entre otros cambios que obee-

decen a una política estatal de sobrecriminalización.⁶

Aunque el análisis de la autora, por la delimitación temporal del trabajo que realiza, no cubre etapas subsecuentes del gobierno de Fujimori, ni la terrible crisis en la que fueron tomados como rehenes los asistentes a una recepción en la embajada de Japón en Lima por militantes del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, lo sucedido en Perú contrasta de manera significativa con lo sucedido en Chile en materia de terrorismo y contraterrorismo.

Finalmente, Patricia Arias Barriga se da a la tarea de documentar las políticas empleadas por España para enfrentar el terrorismo separatista. La autora comienza por explicar el nacionalismo vasco, que encuentra sus fundamentos en los fueros, la lengua, la raza y una ideología surgida a fines del siglo XIX. En 1952, un grupo de jóvenes que pertenecían al Partido Nacionalista Vasco fundó la revista *EKIN*, en la que denunciaban la pasividad de su partido frente a la represión aplicada por Francisco Franco en contra de *Euskadi*, señalando que tomarían cartas en el asunto si la situación se mantenía. Así, en 1959 nace la *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA), que significa "País Vasco en libertad".

Mientras Franco se mantuvo en el poder, la ETA se convirtió en el símbolo de la lucha contra la opresión, presentándose ante la opinión pública como una víctima de la represión, situación que le generó un amplio respaldo social que legitimó sus acciones. La respuesta de Franco fue contundente y rápida, y la ETA no alcanzaría importantes niveles de violencia sino hasta la muerte del dictador. Esta tesis se opone a la que sugerían Frühling y Weiser, quienes hacían una vinculación directa entre transición democrática y disminución de la violencia en Chile. La autora lo explica en los siguientes términos:

la liberalización política, la libertad y la progresión hacia la obtención de autonomía, permitían esperar el fin de las acciones terroristas o al menos una disminución considerable de ellas. En los hechos no fue así. La ETA multiplicó sus acciones, demostrando que la finalidad de su lucha no era ni la democracia ni la libertad, y que Franco no era más que un incidente en su historia. Ya en 1964 se había publicado en la revista oficial

⁴ *Ibidem*, p. 105.

⁵ *Ibidem*, p. 182.

⁶ *Ibidem*, p. 206.

de la organización ZUTIK su objetivo primordial: "El antifranquismo lucha contra Franco como si no hubiera opresión española sobre *Euskadi*. Nosotros luchamos contra la opresión española en *Euskadi* como si no existiera Franco." Es esta lucha contra el opresor español lo que los mantendrá en la lucha armada.⁷

¿Qué estrategia ha empleado España en el combate de un problema que, como reconoce la autora, es endémico? Arias Barriga concluye que

Siguiendo el ejemplo de otras legislaciones europeas, España ha elaborado una política de reinserción para los terroristas arrepentidos. Sin embargo, no ha sido la vía trazada por la legislación la que le ha permitido realizar su objetivo, sino más bien se ha recurrido a un procedimiento de carácter netamente político para lograrlo. Es aquí donde se evidencia claramente el interés del gobierno por encontrar una solución real y efectiva al fenómeno terrorista, entendiendo que ésta no se encuentra solamente en las medidas penales, sino que se requiere agregar medidas de tipo político y social partiendo de una visión integral del fenómeno.

Otro ámbito desde donde el gobierno ha intentado controlar el fenómeno ha sido la vía de las negociaciones con la organización terrorista vas-

ca, en donde se expresa también el espíritu conciliatorio del Poder Ejecutivo, tanto en relación con la ETA como a la población vasca en general. Sin embargo, por esta vía sólo se han logrado algunos cortos periodos de tregua.

Medidas como las de reinserción social y de reparación a las víctimas del terrorismo pueden significar un progreso en la comprensión real del problema. La solución no se encuentra en el camino del endurecimiento puro y simple de la represión, el que finalmente se constituye en la justificación de la violencia de quienes la utilizan como forma de lucha política.

Ojalá que en la coyuntura actual este tipo de reflexiones recibieran una mayor difusión, dado que está visto que el terror empleado para combatir el terror—inherente a las políticas contraterroristas—, sólo ataca las manifestaciones y no los orígenes del problema. El terrorismo no es el problema, sino las contradicciones sociales, económicas y políticas que le dieron origen. En ese sentido, el trabajo aquí reseñado aporta juicios susceptibles de amplios debates constructivos.

Hugo Frühling E. (ed.), *El Estado frente al terrorismo*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo/Atena, 1995, 295 pp.

⁷ *Ibidem*, p. 266.