

Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo

By Gerardo Rodríguez Sánchez Lara y Mario Arroyo Juárez

De *Foreign Affairs En Español*, Enero-Marzo 2008

LA PÉRDIDA DE LA INOCENCIA

En 2007 dejamos de creer que era poco probable que México se encontrara en la mira del terrorismo islámico vinculado con la red internacional de Al Qaeda. Asimismo, cayó por tierra la idea de que los movimientos subversivos nacionales no tenían capacidad para cometer actos de sabotaje y terrorismo contra instalaciones estratégicas.

Aunque los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos (11-S) modificaron algunas estructuras jurídicas e institucionales en México, la percepción que hoy se tiene sobre la amenaza terrorista es bastante ambigua. Según la última encuesta sobre política exterior del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), los mexicanos no perciben al terrorismo entre las prioridades que el Estado debería atender en materia internacional. Sin embargo, de acuerdo con Consulta Mitofsky, a partir de los ataques contra instalaciones de Petróleos Mexicanos (Pemex), 47% de los mexicanos teme ser víctima de un ataque terrorista.

Antes de iniciar cualquier debate sobre un tema tan polémico conviene definir qué es terrorismo. A pesar de que la ONU no ha llegado a definir un concepto único, hay quienes coinciden con la definición de Paul R. Pillar sobre los elementos mínimos que configuran este fenómeno. Para este autor:

[El] terrorismo es violencia premeditada, políticamente motivada y perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de atemorizar a la población. Esta definición tiene cuatro elementos centrales. El primero, la premeditación, significa que debe existir una intención o decisión previa para cometer un acto terrorista [...]. El segundo es que el terrorismo se distingue de otras formas de violencia. Sin embargo es la motivación política la que lo distingue de un acto criminal [...]. El tercero, que los objetivos son no combatientes, significa que los terroristas atacan a la gente que no puede defenderse [...], y el cuarto es que los responsables, sean grupos subnacionales o agentes clandestinos, se distinguen por no actuar mediante operaciones militares normales. Un ataque hecho por las fuerzas uniformadas de un gobierno o fuerzas de otra manera identificables no es terrorismo.

Los ataques del 11-S provocaron cambios en la forma de abordar el problema de la seguridad global y transformaron la estructura de gobierno de los Estados, afectando la vida cotidiana de millones de personas. Muchos países dieron respuestas de carácter estructural, modificando su marco jurídico, creando nuevas agencias y destinando más recursos para enfrentar el terrorismo. Con ese propósito, los países considerados "de primera línea" (aquellos con mayores riesgos) pusieron en marcha acciones diversas:

1. Elaboración de leyes en los rubros de antiterrorismo: prácticas financieras, aduanas, migración y extradición.
2. Reestructuración y adiestramiento de cuerpos policiacos orientados a la lucha antiterrorista.
3. Control de la exportación y el tráfico ilícito de armas.
4. Fortalecimiento de la seguridad nacional mediante el diseño y la práctica de técnicas idóneas de gestión de crisis.

5. Medidas de seguridad en la aviación y los transportes en general, así como en instalaciones estratégicas.

La respuesta de México ha sido ambigua. Por un lado ha cumplido con varios compromisos multilaterales y bilaterales. Sin embargo, la estructura del Estado permanece casi intacta y no existe un proyecto de seguridad nacional que aglutine consensos y despliegue el poder nacional para hacer frente a la inseguridad. Esto incluye al terrorismo en dos de sus principales variantes: el internacional y el interno. La amenaza de ataques terroristas en suelo mexicano constituye un asunto serio y, a diferencia de otros países, no se han tomado todas las medidas necesarias para hacerles frente.

Es cierto que, si se analizan las tendencias y los acontecimientos históricos, México no puede compararse con España, Irlanda, Francia, Reino Unido, Colombia, Perú, India o Israel, donde el terrorismo ha representado una amenaza desde hace mucho tiempo. No obstante, si se parte de la definición propuesta por Pillar y se reconoce que el terrorismo es una táctica más que un fin, se pueden identificar señales que alertan sobre las capacidades e intenciones de diversos grupos terroristas, tanto subnacionales como internacionales.

EVALUACIÓN DE LAS AMENAZAS

La hipótesis del terrorismo internacional. En términos relativos, Al Qaeda no representa una amenaza directa para México. Más allá de los costos indirectos de un nuevo ataque sobre territorio estadounidense, puede afirmarse que México no presenta las características de otros países que han sufrido ataques orquestados por las células de esta organización.

A pesar de que no hay motivos inminentes para elevar la amenaza del terrorismo en la lista de prioridades de la agenda nacional, es necesario considerar que, por la ubicación geoestratégica de México, se pueden presentar condiciones en las que el país podría convertirse, directa o indirectamente, en blanco de grupos terroristas. El territorio nacional puede emplearse para proteger o servir de ruta para quienes procuran atacar a otros países, sea Estados Unidos o cualquier país latinoamericano.

Como primera diferencia podemos señalar que México no mantiene un vínculo directo con comunidades o diásporas nacionales de otros países que han estado relacionadas con atentados de Al Qaeda fuera de Medio Oriente (sobre todo grupos paquistaníes, sauditas y magrebíes). Segundo, México no ha desplegado intereses geoestratégicos importantes ni en Medio Oriente ni en Asia Central, por lo que no se ha adoptado la doctrina de la "guerra internacional contra el terrorismo" desde la perspectiva de los actores involucrados en ella (a diferencia de Reino Unido, Canadá, Italia, Pakistán e India, entre otros). Tercero, no existen pruebas suficientes para argumentar que los grupos de la delincuencia organizada que operan dentro de nuestras fronteras tengan interés de cooperar con células terroristas de origen islámico para apoyarlos en un hipotético intento de infiltrarse en Estados Unidos.

Sin embargo, en ningún sentido México debe subestimar al terrorismo como amenaza internacional o su uso por parte de organizaciones criminales y grupos guerrilleros locales. El 8 de febrero de 2007, la revista *Sawt al Jihad* (Voz de la Guerra Santa), editada por la célula saudita de Al Qaeda, publicó un artículo en el que, por primera vez, esa organización terrorista amenazó con atacar a México por considerarlo uno de los tres principales abastecedores de petróleo de Estados Unidos (junto con Canadá y Venezuela). La amenaza decía:

Tenemos que entender que Estados Unidos ha destinado enormes recursos para desarrollar fuentes alternativas de energía. En el largo plazo irá despreciando el petróleo del Medio Oriente, concentrándose solamente en la producción de Canadá, México y Venezuela y otros actores. Por ello se debe golpear a los intereses petroleros en todas las zonas que den un beneficio a los Estados Unidos, no sólo en Medio Oriente. El objetivo es disminuir o recortar su abastecimiento de cualquier manera. Los objetivos petroleros incluyen pozos, oleoductos, plataformas de carga, buques-tanque y todo lo que pueda disminuir el abastecimiento de petróleo hacia los Estados Unidos, obligándolos a tomar decisiones que han rehuído desde tiempo atrás para evitar sacudidas y el ahorcamiento de su economía.

La vulnerabilidad de México frente a amenazas de esta naturaleza se debe a dos motivos estructurales: 1) por su ubicación geopolítica y la interdependencia económica con ese país, y 2) México no cuenta con un sistema de seguridad nacional capaz de hacer frente al terrorismo internacional, en parte debido a la

naturaleza no convencional e impredecible del fenómeno. Respecto al primer punto resulta pertinente recurrir a estadísticas recientes para evaluar la posibilidad de un ataque terrorista en México.

La hipótesis del terrorismo interno. A pesar de que, desde la década de 1970, funcionan grupos guerrilleros que gozan de influencia, así como de recursos y capacidades de combate dentro del territorio nacional, la actividad terrorista en México nunca ha sido muy intensa. En términos generales, las acciones de los movimientos guerrilleros se han limitado al enfrentamiento contra elementos de las fuerzas armadas nacionales, al ataque a blancos específicos de carácter estratégico o, en el peor de los casos, a la conducción de escaramuzas en regiones apartadas de los centros urbanos importantes.

A diferencia de casos como el colombiano, en el que el surgimiento de fuerzas armadas fuera del control gubernamental estuvo acompañado por un incremento en el número de ataques a blancos civiles con la finalidad de infundir temor e incertidumbre entre la población, la estrategia empleada por los movimientos insurgentes en México se ha orientado más hacia la eliminación de las fuerzas coercitivas del Estado en algunas regiones del país.

Con la excepción de algunos secuestros o intentos de secuestro, como los del empresario Eugenio Garza Sada, el ex cónsul británico Duncan Williams, el empresario Fernando Aranguren y la hermana del ex presidente José López Portillo, orquestados por la Liga Comunista 23 de Septiembre en los años setenta, o el del empresario Alfredo Harp Helú a manos del Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) en 1994, el terrorismo nunca se ha utilizado sistemáticamente como herramienta de combate por las entidades guerrilleras en México. Además, el objetivo principal de estos actos no radicaba en la generación de terror, sino en la recaudación de fondos para la compra de armas y recursos de combate.

No obstante, algunos indicios permiten suponer que la tendencia está cambiando. Desde hace algunos años las organizaciones guerrilleras del país han comenzado a dirigir sus ataques hacia blancos cuyo valor no radica en su carácter estratégico sino en su significado mediático. Ejemplo de ello son los ataques perpetrados en noviembre de 2006. Tan sólo cuatro meses después de las elecciones presidenciales del 2 de julio, se produjeron tres ataques terroristas simultáneos cometidos por grupos guerrilleros contra objetivos simbólicos del sistema político, electoral y económico del país: la sede nacional del Partido Revolucionario Institucional, el Tribunal Federal Electoral y una sucursal del banco canadiense Scotiabank. Nadie murió ni resultó herido tras estos ataques, y las capacidades materiales del gobierno quedaron intactas. Sin embargo, las agrupaciones guerrilleras que se adjudicaron la autoría de dichos actos enviaron un poderoso mensaje sobre su rechazo a las instituciones y las políticas electorales y financieras promovidas por el gobierno. Asimismo, generaron incertidumbre sobre las capacidades de las agrupaciones rebeldes para penetrar y atacar los centros políticos y económicos del país.

Los recientes ataques contra las instalaciones de Pemex no sólo enviaron un mensaje similar, sino que también representaron pérdidas económicas de gran magnitud para distintos sectores de la industria nacional. Queda claro que la estrategia de los movimientos insurgentes del país se está transformando. Grupos como el Ejército Popular Revolucionario (EPR) saben que pueden lograr un mayor impacto infundiendo temor y generando incertidumbre sobre las capacidades del Estado para garantizar la estabilidad política y económica del país, más que enfrentando directamente a las fuerzas coercitivas del gobierno. En los últimos años el EPR ha sido la única guerrilla con capacidad de atacar exitosamente los intereses del Estado mexicano.

Impacto económico de los atentados del EPR. Estimar el impacto económico en el largo plazo de los recientes ataques efectuados por militantes del Partido Democrático Popular Revolucionario PDPR-EPR contra gasoductos de Pemex en Veracruz significa una tarea compleja. Sin embargo, en lo inmediato, la intensidad de las secuelas sufridas por la industria local resulta preocupante y las cifras no se revelan alentadoras. Tan sólo en el sector siderúrgico, la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y el Acero estimó pérdidas por 400 millones de pesos [40 millones de dólares, aproximadamente]. Durante una semana, 60% de las fábricas productoras de acero quedó paralizado, 29 plantas metalúrgicas pertenecientes a 12 distintas empresas tuvieron que suspender actividades por completo y miles de trabajadores se vieron forzados a abandonar sus labores. Los datos proporcionados por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación resultan aún más impresionantes. De acuerdo con este organismo, el total de las pérdidas en este sector giró alrededor de los 100 millones de dólares. Por otro lado, en el Estado de México se estima que durante el periodo en que Pemex reparó los daños a sus instalaciones y normalizó el suministro de gas natural, el sector industrial sufrió pérdidas de por lo menos 5000 millones de pesos [alrededor de 500 millones de dólares].

En suma, 375 grandes empresas ubicadas en Aguascalientes, el Distrito Federal, el Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz, vieron mermadas sus capacidades productivas. Casi todas estas empresas pertenecen a alguno de los nueve sectores estratégicos que conforman el andamiaje industrial del país: los sectores automovilístico, petroquímico, siderúrgico, vidriero, computacional y cementero, así como las compañías productoras de alimentos procesados, bienes de capital y bebidas.

Por otra parte Pemex, de cuya producción depende gran parte de los recursos del Estado, perdió 33 millones de pesos [poco más de 3 millones de dólares] por cada día que dejó de abastecer a las distribuidoras de gas natural. A estos daños debe sumarse el gran número de pequeñas y medianas empresas y de familias damnificadas por las reducciones en el abastecimiento. Tan sólo en Guadalajara y su periferia 180,500 usuarios privados dejaron de recibir el suministro de gas.

La variante del narcoterrorismo. Con el proceso de transición democrática, la descentralización de responsabilidades en el ámbito de la seguridad pública y el debilitamiento del pacto de impunidad entre autoridades de distintos niveles de gobierno y la delincuencia organizada, los productores y traficantes de droga se encontraron en un estado en que la ley del más fuerte determina su supervivencia. Recientemente, cada organización de tráfico de drogas comenzó a valerse por sí misma, creando sus propios ejércitos, defendiendo su territorio y comprando protección entre las autoridades gubernamentales mediante el principio de "plata o plomo". Los intereses de algunos cárteles pronto comenzaron a obstruir los de otros, además de los de las autoridades gubernamentales, cuyo prestigio y carrera política dependía cada vez más de la percepción del electorado sobre su desempeño.

Ante esta situación y sin la posibilidad de recurrir a un tercer garante, los cárteles optaron por la vía del enfrentamiento armado. Los ajusticiamientos se volvieron cotidianos, los territorios en disputa se transformaron en campos de batalla y los niveles de violencia se dispararon en distintos puntos estratégicos para la producción y el trasiego de la droga tanto en México como en Estados Unidos e incluso en ciertos países de América Central y del Sur. Tan sólo en el primer semestre del 2005, 110 personas fueron asesinadas en Nuevo Laredo. Durante el mismo año se registraron 500 homicidios relacionados con el tráfico de drogas en el estado de Michoacán, y desde principios de 2006 se ha informado de más de 2000 muertes en enfrentamientos entre los cárteles y las fuerzas públicas.

Además del aumento cuantitativo en el número de ejecuciones, el frente invisible de la guerra entre cárteles ha provocado una transformación cualitativa en la forma en que se manifiesta la violencia entre las facciones en conflicto, fenómeno conocido como narcoterrorismo. Los cárteles ya no sólo buscan eliminar a sus competidores o a las fuerzas estatales que intentan obstruir sus actividades; también pretender infundir temor e incertidumbre en la población y en sus adversarios mediante el empleo de tácticas sádicas: el secuestro, la tortura, la mutilación y la decapitación. Las organizaciones de narcotráfico emplean el terrorismo como instrumento disuasivo ante quienes pretenden combatirlos y, con este fin, rompen su sigilo para librar batallas y ajusticiar enemigos en lugares públicos.

En 2006 y 2007 se registró un elevado número de asesinatos de funcionarios responsables de la seguridad pública nacional. Lo que se observa constituye un desafío de los narcotraficantes a las autoridades en todos los órdenes de gobierno en el marco de la "guerra contra el narcotráfico". Los asesinatos selectivos en contra de los encargados de la seguridad pública suponen un medio para infundir temor, para inhibir cualquier intento de control territorial sobre el tráfico hacia Estados Unidos o sobre la venta al por menor dentro de México. El terror provocado por estos asesinatos, combinado con los altos niveles de corrupción, destruyen la voluntad de las autoridades para combatir de manera eficiente y honesta a los poderosos cárteles de drogas.

México debe tener en mente la vinculación perversa entre narcotráfico y guerrilla en Colombia que desembocó en un círculo de violencia sin precedentes. En ese país, el narcotráfico pactó de manera estratégica con la guerrilla: a cambio de protección, la guerrilla recibió los recursos necesarios para armamento, lo que le permitió mantener el control sobre el territorio y su ofensiva contra el Estado.

RESPUESTAS DE MÉXICO

En el ámbito internacional, México es parte, o está en proceso de ratificar al menos 17 mecanismos internacionales relacionados con lucha contra el terrorismo. En el marco de la ONU destacan el

Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, la Convención sobre la Protección Física de Materiales Nucleares, el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas sobre la Plataforma Continental, el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear.

En el ámbito bilateral existe la cooperación conjunta con Estados Unidos. Ésta se ha dado sobre todo en la frontera, donde las autoridades locales han tenido que encontrar mecanismos para sobrellevar día con día una relación compleja. Incluso, han llegado a concretar iniciativas que van de compromisos regionales a simulacros conjuntos entre ciudades vecinas. La cooperación bilateral también se ve reflejada en el intercambio de información entre las distintas agencias de inteligencia. En materia de antiterrorismo, muchos funcionarios mexicanos, tanto militares como civiles, han recibido capacitación y adiestramiento en Estados Unidos.

En el ámbito interno, entre los efectos del proceso de consolidación democrática por el que transita México, cada vez es más difícil lidiar con organizaciones armadas no convencionales. Esto se debe, como sostiene Arregín Toft, a que la única manera de enfrentar eficientemente a entidades de tal naturaleza consiste en emplear tácticas de barbarie y guerra psicológica, orientadas a destruir la voluntad de combate de los terroristas. No obstante, las estructuras de poder y participación política inherentes a un régimen democrático vuelven imposible la adopción de técnicas de esa naturaleza.

Sin embargo, el gobierno no puede permitir que organizaciones armadas aprovechen las vulnerabilidades características de la democracia para destruir el orden institucional. Por eso ha resultado necesario implementar medidas, en el marco de la legalidad, para enfrentar estas amenazas. Dichas medidas se ven reflejadas en la Ley de Seguridad Nacional, en las recientes reformas al Código Penal y en la instauración del Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales.

En su catálogo de amenazas, la Ley de Seguridad Nacional incluye el concepto de terrorismo de la siguiente manera:

Los actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión [. . .], actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada [...], actos tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación [. . .], todo acto tendiente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva [. . .], todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas [. . .] y actos tendientes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

La reforma al Código Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, define el delito de terrorismo según los criterios internacionales, establece y eleva las penas para "[quien] utilizando explosivos o armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier medio violento realice actos en contra de las personas o servicios públicos [. . .] para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación". Estas modificaciones se instrumentan en el ámbito de las relaciones de México con el exterior por medio del Comité Especializado de Alto Nivel en Materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales que tiene como finalidad "procurar el cumplimiento en el nivel nacional de las obligaciones contraídas por el Estado mexicano, en virtud de los tratados e instrumentos internacionales en materia de desarme, terrorismo y seguridad internacionales".

Finalmente, puede observarse cómo las instituciones que crearon la Ley de Seguridad Nacional en 2005 responden hoy con mayor coordinación a través del Consejo de Seguridad Nacional y del Secretariado Técnico, que actualmente asesora de manera directa al presidente de la República.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El terrorismo es una táctica empleada por organizaciones en contra de los Estados, causada, en parte, por la relación asimétrica entre ellos. México no es una excepción. Hoy es posible observar cómo grupos

armados no convencionales vinculados con la delincuencia organizada utilizan esta herramienta para causar temor entre los servidores públicos, así como daños a la infraestructura estratégica del país y poner en jaque a las instituciones políticas del Estado.

Ningún país está exento del terrorismo ni los gobiernos pueden impedir por completo que se cometan actos de esta naturaleza. Los únicos instrumentos a su disposición para prevenir este tipo de flagelo son los servicios de inteligencia, la coordinación entre sus sistemas de seguridad nacional y la cooperación internacional.

Por lo anterior se recomienda la siguiente ruta crítica de acción. 1) resulta urgente crear una cultura de seguridad nacional, evitando así la "securitización", o securización, de la agenda política nacional. Para ello hace falta que temas como el combate al terrorismo, la guerrilla y el narcotráfico se discutan más profundamente entre los actores políticos, sociales y académicos especializados en la materia; 2) se requiere más coordinación entre las instituciones encargadas de la seguridad nacional, tanto en el ámbito civil como en el militar. La Ley de Seguridad Nacional proporciona el marco legal para la consecución de este fin y el gobierno del presidente Calderón tomó una decisión acertada al revalorar la importancia del Consejo de Seguridad Nacional y reactivar la estructura del Secretariado Técnico del mismo, y 3) se requiere un fortalecimiento legal y financiero de los aparatos de inteligencia para la seguridad nacional del país. Asimismo, son necesarios más recursos y la institucionalización de los procedimientos, más y mejor capacitación y un incremento en los incentivos de los funcionarios que velan por la seguridad de la población. Por tanto, sigue siendo fundamental despolitizar y profesionalizar al máximo las labores del Centro de Investigación para la Seguridad Nacional (Cisen). En este sentido, se debe considerar en gran medida la promoción de un proceso legislativo para avanzar hacia una segunda generación de reformas al sistema de seguridad nacional. En la actualidad, se necesita fortalecer el aparato de la Consejería para la Seguridad Nacional del presidente, unificar mandos para promover una mejor coordinación de las distintas policías nacionales y agencias de inteligencia, y fomentar la participación responsable de los poderes Legislativo y Judicial en la materia.

Por último, México debe continuar por la senda de la cooperación internacional en los ámbitos multilateral y bilateral, sobre todo con aquellos países donde los mecanismos de intercambio de información y cooperación en el ámbito judicial son cruciales para la seguridad nacional.

Derechos de Autor ©2003 reservados para el Council on Foreign Relations.