

Center for Hemispheric Defense Studies

**Conferencia Sub-Regional de Defensa:
Seguridad Transnacional y Gobernabilidad**

14-17 de noviembre de 2005, Montevideo, Uruguay

**LA IMPORTANCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN LA LUCHA
CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL.
EL CASO ARGENTINO**

Gastón Hernán SCHULMEISTER
Argentina

Coordinador de Proyectos del Área de Seguridad Internacional
Fundación FUNDAR – Justicia y Seguridad

gschulmeister@utdt.edu

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

Introducción

Para combatir al terrorismo internacional en América Latina, el gran desafío es el fortalecimiento institucional de los Estados. Ello implica reconstruir el rol que compete al Estado para garantizar bienes públicos como la seguridad —entre otros— (Fukuyama, 2004).

Por su parte, suelen hacerse referencias a la opinión pública (OP) en la región para medir el grado de percepción de la amenaza del terrorismo y la relación que la misma tiene, por ejemplo, con la imagen de los Estados Unidos —en particular su política exterior y el modo de enfrentar al terrorismo—.

Sin embargo, el punto que no suele ser advertido es que a la OP también constituye un factor que incide en la lucha contra el terrorismo y a su vez condiciona —aunque no determina— el fortalecimiento de aquellos Estados institucionalmente débiles, y consecuentemente, sus respectivas capacidades Estatales frente a la amenaza.

El caso testigo de la relación que debiera advertirse entre una OP desentendida de la amenaza del terrorismo internacional y su deficitario enfrentamiento lo constituye el argentino, tras la experiencia de los atentados perpetrados en Buenos Aires a la Embajada de Israel el 17 de marzo de 1992 (17-M) y la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) el 18 de julio de 1994 (18-J), que dejaron el saldo de 107 víctimas mortales reconocidas oficialmente.

La percepción de la sociedad argentina ante el terrorismo internacional

Merece ser resaltado que después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos (11/9) la OP argentina no se diferenció de la baja percepción del terrorismo como amenaza entre el resto de los países de la región (Lagos, 2003).

En un país que padeció dos atentados por parte del terrorismo internacional —al margen del deficitario rol de la Justicia argentina que no permite hacer aseveraciones mayores—, hubiera sido de esperar una percepción de su OP diferenciada al resto de la región, sobre todo considerando que el tipo de terrorismo detrás de los atentados perpetrados en 1992 y 1994 nada tiene que ver con toda experiencia del pasado a nivel regional —vinculada con la insurgencia y las dictaduras militares—, que pudieran justificar los debates conceptuales que el fenómeno suele generar hasta nuestros días.

A ello probablemente contribuyan cuestiones culturales de la sociedad argentina, que por otra parte merecen advertirse en un país donde la presencia del terrorismo internacional fue negada inicialmente (Baizán, 2002). ¿Cómo identificar entonces la relación entre el factor OP y la lucha contra el terrorismo?.

Reconocimiento Estatal argentino

El Estado argentino, a través del Decreto 812/2005 reconoció su responsabilidad en relación con el atentado realizado contra la sede de la AMIA, por incumplimiento de la función de prevención, habida cuenta del previo atentado terrorista contra la Embajada de Israel, y encubrimiento grave y deliberado de la función de investigación adecuada del ilícito, produciendo una clara denegatoria de justicia.

En consecuencia, el reconocimiento Estatal de que en la causa AMIA se evitó impartir justicia, combinado con la percepción de que éste no es una amenaza prioritaria en el país y que los atentados en la Argentina fueron perpetrados a la comunidad judía en particular —o por motivos políticos al gobierno del entonces Presidente Menem—, ambas variables, confluyen en la mejor fórmula de impunidad para el terrorismo, que reafirma la tesis de que

la “debilidad” institucional de la Argentina atrajo al terrorismo según el especialista Bruce Hoffman (Cardozo, 2000).

Por todo ello, hay que tener presente que la OP no sólo es importante para analizar las repercusiones políticas que a partir de ella puede generar el accionar del terrorismo, tal como ocurrió paradigmáticamente en el caso español tras los atentados en Madrid del 11 de marzo de 2004 (17-M). La OP es también importante una vez consumado un atentado, para garantizar justicia a partir del reclamo constante, y asimismo generar un saneamiento institucional —mayores capacidades Estatales contra el terrorismo mediante— que no reatralmente incentivos negativos para su renovado accionar.

Entre los escenarios posibles y los deseables

En otros términos, la variable voluntad política y OP —entre otras— terminan condicionando el resultado de la lucha contra el terrorismo. En este sentido, la combinación de una falta de voluntad política y de percepción de la amenaza en la sociedad constituyen la situación ideal para el terrorismo —ejemplificado en el caso argentino (cuadrante 1)—, mientras el escenario óptimo para el entrecruzamiento de dichas variables en la lucha contra el terrorismo —sin perjuicio de la complejidad de la tarea contra-terrorista aún en países desarrollados— está dado por un gobierno con voluntad política y una sociedad que reclama la atención de la amenaza, ejerciendo la función de control y *accountability* sobre las acciones del Estado (cuadrante 4).

En una situación en la cual existiere voluntad política frente al terrorismo, pero con una sociedad que no reconociera a la amenaza como una prioridad (cuadrante 3), el gobierno debiera rendir cuentas —justificando acciones y asignaciones presupuestarias—. Este constituye un escenario muy común en toda América Latina, donde a la hora de darse

respuestas contra el terrorismo las clases dirigentes suelen hacer declaraciones de apoyo — aunque en su mayoría retóricas— que no reflejan las preocupaciones de sus sociedades, considerando que se prioriza a la pobreza por sobre cualquier otro asunto (Gallup International, 2002 b).

En lo que a la percepción de la amenaza del terrorismo en conjunto con falta de voluntad política refiere, ello conlleva a una distorsión en los reclamos de la sociedad (cuadrante 2). Este tipo ideal es aplicable por ejemplo —por citar otro campo de aplicación— ante la violencia y la criminalidad en las calles que aquejan a América Latina, con sociedades que se han movilizadado en reclamo de su seguridad ciudadana.

Cuadrante de posibles situaciones

	NO voluntad política	Voluntad política
NO percepción del terrorismo como amenaza en la sociedad	1. Situación ideal para el terrorismo y la impunidad.	3. El gobierno debe justificar sus acciones (<i>second best</i>).
Percepción del terrorismo como amenaza en la sociedad	2. Distorsión con los reclamos de la sociedad. Demandas constantes.	4. Entrecruzamiento óptimo de las dos variables para la lucha contra el terrorismo.

Por ende, sin ánimos de indagar si es preferible contar con una decidida voluntad política o una clara percepción de la amenaza del terrorismo entre la sociedad —descontando el escenario óptimo del cuadrante 4—, la OP es un factor que termina incidiendo en la lucha contra el terrorismo en la región, a partir del fomento o desaliento que provoca en el

fortalecimiento de aquellos Estados institucionalmente débiles y consecuentemente sobre sus capacidades Estatales.

Vemos entonces que, a la hora de pensar en el mejoramiento de las capacidades Estatales en la lucha contra el terrorismo —a partir de mayores recursos económicos y humanos, equipamiento y tecnología, etc.—, hay que tener presente la incidencia estructural de factores como la OP.

Esto no quiere decir que debe primar una sensación de inseguridad internacional entre la sociedad para una efectiva lucha contra el terrorismo, sino que la falta de conciencia en la OP —sobre todo tratándose de un asunto que tiende a politizarse y a entrelazarse con la imagen de los Estados Unidos y las percepciones sobre el accionar de su política exterior en particular (Gallup International, 2002 a)— puede resultar disfuncional al fortalecimiento institucional que se precisa para mejorar las capacidades del Estado.

En el fortalecimiento institucional acabado está la respuesta a los desafíos, cuya atención adecuada repercutirá no sólo de modo positivo para la lucha contra el terrorismo y la seguridad, sino también para la reconstrucción del Estado misma. Por lo pronto, la experiencia del caso argentino debiera hacer reflexionar sobre cómo la no percepción de la amenaza en la sociedad —traducida en falta de *accountability*— puede actuar en desmedro del fortalecimiento institucional pendiente y —a partir de la impunidad— retroalimentar incentivos perversos para el eventual accionar terrorista al no desarticular persistentes vulnerabilidades.

BIBLIOGRAFÍA

- BAIZÁN, Mario, “Una reflexión acerca de la experiencia argentina en materia de lucha contra el terrorismo” en *Las Nuevas Amenazas a la Seguridad*, comp. Agustín M. ROMERO, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) – Escuela Nacional de Inteligencia (ENI), julio de 2002.
- CARDOZO, Oscar Raúl, “La Argentina fue un blanco blando para el terrorismo”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 12 de noviembre de 2000.
- Comunicado de prensa del Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 3 de la Capital Federal con relación al pronunciamiento recaído en el día de la fecha en la causa n° 487/00, caratulada: “Telleldín, Carlos Alberto y otros s/homicidio calificado... (atentado a la A.M.I.A.)” y sus acumuladas. Buenos Aires, 2 de septiembre de 2004.
- Decreto 812/2005. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Fecha de publicación 13 de julio de 2005.
- DREYFUS, Pablo G., “Estados débiles en un mundo peligroso: si quieres seguridad, primero identifica y reduce tu vulnerabilidad”, Boletín ISIAE, CARI, año 4, Nro. 16, julio 2001.
- ESCUDÉ, Carlos y Beatriz GUREVICH, “Limits to governability, corruption and transnational terrorism: the case of the 1992 and 1994 attacks in buenos Aires”, Estudios Interdisciplinarios de América latina y el Caribe, Volumen 14, Nro. 2, julio-diciembre 2003.
- FUKUYAMA, Francis, *La construcción del Estado*, Editorial Sine Qua Non, 2004.
- Gallup International, Voice of the people, “Global Survey results give a thumbs down to US foreign policy”, Media Release, 7th september 2002 (a).
- Gallup International, Voice of the people, “Poverty and not terrorism is the most important problem facing the world”, Media Release, 29th september 2002 (b)

- GARCÍA DEL SOLAR, Lucio, "Un terrorismo global que nos golpeó a nosotros primero", en diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de agosto de 2005.
- Informe del Decano Claudio Grossman, Observador internacional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el juicio de la AMIA, 22 de febrero de 2005.
- LAGOS, Marta, "Terrorism and the Image of the United States in Latin America", *International Journal of Public Opinion Research* Vol. 15, Nro. 1, Spring 2003.
- OEA, Acta de la audiencia celebrada en la ciudad de Washington, D.C. el 4 de marzo de 2005, en el marco del 122 período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organization of American States, United States of America
- RÚA, Alejandro, Presentación de la Unidad Especial de Investigación (UEI) —Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina— ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, audiencia del 4 de marzo de 2005.
- STEINITZ, Mark S., *Middle East Terrorist Activity in latin America*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Policy Papers on the Americas, Volume XIV, Study 7, July 2003.
- TOMA, Miguel Ángel, "El terrorismo, el caso AMIA y la Cumbre", en diario *La Nación*, Buenos Aires, 1 de agosto de 2005.
- Veredicto causa Nro. 487/00 "Telleldín, Carlos Alberto y otros s/homicidio calificado... (atentado a la A.M.I.A.)" y sus acumuladas Nros. 496/00, 501/01 y 502/03. Origen: Jdo. Fed. Nro. 9, Sec. Nro. 17, Registro Nro. 1/04. Buenos Aires, 2 de septiembre de 2004.
- WALDMANN, Augsburg, "El impacto del terrorismo sobre la opinión pública y la política", Fundación Seguridad y democracia, 13 de marzo de 2005.