

La Importancia de la Opinión Pública en la Lucha contra el Terrorismo Internacional: Construcción de un modelo de escenarios a partir del caso argentino

Gastón Hernán Schulmeister
Fundación Fundar - Justicia y Seguridad

Contenido

1. Introducción

2. Los atentados terroristas en Buenos Aires

2.1. *Las presuntas razones de los atentados*

2.2. *¿Porqué Argentina como blanco?*

3. Percepciones ante la amenaza del terrorismo

3.1. *El comportamiento de la sociedad argentina*

3.2. *La imagen de los Estados Unidos*

4. Sobre el accionar del Estado argentino

5. Construcción de un modelo de escenarios

5.1. *La opinión pública y la voluntad política como variables*

5.2. *El rol condicionante de la OP en la lucha contra el terrorismo*

6. Conclusiones

1. Introducción

La Argentina fue víctima del terrorismo internacional con anterioridad a los episodios del 11 de septiembre de 2001 (11/9) en los Estados Unidos (EE.UU.), con la experiencia padecida por los atentados perpetrados en la ciudad de Buenos Aires en los años 1992 y 1994.

Sin embargo, el país ha sido testigo de una Opinión Pública (OP) desentendida de la amenaza del terrorismo internacional y un deficitario enfrentamiento institucional a la amenaza, evidente a partir de la denegatoria de justicia impartida desde entonces.

La Importancia de la Opinión Pública

A partir del caso argentino, el presente trabajo pone bajo atención la importancia de la OP como condicionante en la lucha contra el terrorismo internacional; planteando un modelo de escenarios posibles, derivado del entrecruzamiento de lo que se han identificado como las variables *OP* y *voluntad política*.

Tomando al fortalecimiento institucional como un presupuesto básico indiscutible para que el Estado garantice a sus ciudadanos un bien público —entre otros— como la seguridad, el presente ensayo pretende advertir que la OP también constituye un factor a tener en cuenta en la lucha contra el terrorismo; dado que ésta condiciona —aunque no determina— las respuestas de aquellos Estados institucionalmente débiles, y asimismo puede menoscabar su fortalecimiento institucional.

Para tal objetivo, el trabajo parte de un breve estudio preliminar planteando las presuntas razones por las cuales se cometieron los atentados terroristas en Buenos Aires y los principales argumentos que distintos especialistas han dado acerca de la elección de la Argentina como blanco terrorista.

Posteriormente, a partir del contraste de sondeos de opinión pública a nivel global y regional en América Latina, se analiza la percepción de la sociedad argentina ante el terrorismo y se plantea la imagen de los EE.UU. como una variable de análisis a tener presente.

Finalmente, tras referencias al reconocimiento del propio Estado argentino sobre su deficitario rol institucional ante los atentados terroristas en el país, se presenta el modelo de escenarios aludido para la lucha contra el terrorismo internacional.

2. Los atentados terroristas en Buenos Aires

Según cifras oficiales, los atentados perpetrados a la Embajada de Israel en Buenos Aires 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), dejaron un saldo de 107 víctimas fatales.¹ Hasta entonces tales atentados representaron el mayor registro de víctimas fatales por causa del terrorismo internacional a nivel hemisférico; representando el 17-M un punto de quiebre para el accionar del terrorismo internacional en América Latina que, junto al 18-J posteriormente, dejaría constancia de que la región no ha quedado excluida a la amenaza de proyección global.²

De acuerdo a la información disponible en la página oficial de la Embajada de Israel en Buenos Aires, el ataque terrorista perpetrado contra la representación diplomática en la Argentina el día 17-M a las 14.45 hs. causó, además de los daños

¹ Página web oficial de la Unidad de Investigación AMIA: <http://www2.jus.gov.ar/Amia/>

² 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. Sobre la experiencia argentina frente al terrorismo, véase también "Argentina frente al terrorismo" en CORACH, Carlos V. y Mario BAIZÁN, *La respuesta argentina frente al terrorismo*, FUPOMI Ediciones, Buenos Aires, octubre de 2002, pp. 11/41

La Importancia de la Opinión Pública

materiales, 29 víctimas mortales y centenares de heridos.³ Según el peritaje sobre el atentado, realizado por el Jefe del Grupo de Desactivación e Instrucción de Explosivos de la Gendarmería Nacional Argentina, “la explosión se realizó fuera del edificio, cuando un coche bomba impactó contra el edificio de la Embajada”. La carga explosiva tendría entre 50 a 60kg y estaba contenida dentro de una camioneta Ford F-100.⁴

El 18-J a las 9.53 hs. se perpetró un ataque terrorista al edificio sede de AMIA y la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA), ocasionando la muerte a 85 personas y más de 300 heridos.⁵ Según lo estableció la Justicia, una camioneta Renault Trafic utilizada como coche bomba detonó un material explosivo compuesto por nitrato de amonio con el agregado de aluminio, un hidrocarburo pesado, T.N.T. y nitroglicerina, en una cantidad aproximada de 300 a 400 kilogramos.⁶

Entre diversos acontecimientos sucesivos, cabe recordar la creación en septiembre de 1996 de una comisión bicameral antiterrorista en el Congreso de la Nación, con el objetivo fundamental de realizar el seguimiento a las investigaciones por ambos atentados, recopilando toda la legislación y proyectos de ley antiterrorista, para la redacción de una ley integral que incluyera la figura del arrepentido y el agente encubierto.

El 12 de agosto de 1997 se formó una Secretaría Especial para investigar el atentado a la Embajada y en 1998 por primera vez un documento oficial involucraba a la Jihad Islámica —que es uno de los brazos armados del partido libanés pro Iraní Hezbollah—, con la posible vinculación al atentado y el 23 de diciembre de 1999 la Corte Suprema ratificó la responsabilidad de tal fracción como brazo armado del Partido de Dios (Hezbollah).

2.1. Las presuntas razones de los atentados

Según lo afirma la DAIA en su página web oficial, el atentado perpetrado contra la Embajada de Israel en Buenos Aires fue una represalia por la muerte del líder de Hezbollah (Sayyid Abbas El-Musawi), provocada el 17 de febrero de 1992 por parte de las fuerzas del ejército israelí.⁷

La inminente venganza no tardaría en hacerse oír en amenazas públicas realizadas por autoridades del Hezbollah consumado el hecho. De los comunicados difundidos con posterioridad al atentado de 1992, la operación en Buenos Aires se habría bautizado con el nombre del hijo del líder —asesinado también junto a su

³ Página oficial de la Embajada de Israel en Buenos Aires: <http://buenosaires.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?SubjectID=34001&MissionID=1&LanguageID=501&StatusID=0&DocumentID=-1> (chequeada al 16 de agosto de 2006).

⁴ “Atentado a la Embajada de Israel”, en página web de la DAIA: <http://www.daia.org.ar/daia.htm> (chequeada al 16 de agosto de 2006).

⁵ Página web oficial de la AMIA: <http://www.amia.org.ar/>

⁶ 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: “Telledín, Carlos Alberto y otros s/homicidio calificado... (atentado a la A.M.I.A.)” y sus acumuladas. Buenos Aires, 2 de septiembre de 2004.

⁷ “Atentado a la Embajada de Israel”, <http://www.daia.org.ar/daia.htm>

La Importancia de la Opinión Pública

padre— y el atentado habría sido llevado a cabo por un argentino suicida convertido al Islam.⁸

Asimismo, en junio de 1994, en una acción llevada a cabo por helicópteros israelíes mientras miembros del Hezbollah y de la Jihad celebraban una asamblea murieron 45 militantes. A raíz de ello y como consecuencia del secuestro del líder palestino Mustafá Durani, el jefe espiritual de Hezbollah (Mohamed Hussein Fadiala) anunció la guerra abierta contra objetivos israelíes en el mundo, recordando —con un mes y medio de anticipación al 18-J— el atentado contra la Embajada de Israel en Buenos Aires.⁹

2.2. ¿Porqué Argentina como blanco?

En respuesta a los interrogantes acerca de porqué la Argentina en particular resultó ser el blanco de los atentados para tal presunta venganza, existen diversas líneas explicativas que trataremos de resumir en las consideraciones ulteriores.

Según Bruce Hoffman, “la Argentina era, simplemente, una zona logística conveniente y un blanco blando” para el accionar del terrorismo.¹⁰ Según el especialista de la Rand Corporation, las políticas del entonces presidente Carlos Menem —sobre las cuales se suele poner atención y se ampliará más adelante— sólo pueden haber jugado un rol secundario en las decisiones de quienes agredieron a la Embajada de Israel y la AMIA. En este sentido, según Hoffman tres cuestiones incidieron en la decisión de los terroristas por cometer los atentados en la Argentina. En primer lugar, la consideración de la Argentina como un lugar poco probable y en ese sentido como un “blanco blando”, no preparado para el accionar de fuerzas externas. En segundo lugar, el rol que brinda la zona de la triple frontera entre la Argentina, Brasil y Paraguay “como punto de montaje logístico local o regional”.¹¹ Y en tercer lugar, porque la Argentina posee una comunidad judía muy numerosa, con un fuerte simbolismo e impacto mayor en comparación al resto de los países en la región.

Derivado de las apreciaciones de Hoffman y las asociaciones de la triple frontera con los atentados, merece resaltarse que la causa AMIA fue dividida en dos líneas de investigación, correspondientes a la llamada “conexión local” y la “conexión internacional” (conocida como “AMIA residual”). En este sentido, merece resaltarse que el juicio oral ante el Tribunal Oral Federal Nro. 3 se concentró sólo en la primera.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 2 de junio de 1994 y 19 de junio de 1994.

¹⁰ “La Argentina fue un blanco blando para el terrorismo”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 12 de noviembre de 2000.

¹¹ Sobre la triple frontera entre la Argentina, Brasil y Paraguay y la vinculación de la zona con actividades terroristas relacionadas con el tablero político de Medio Oriente, ver BARTOLOMÉ, Mariano, “La Triple Frontera: Principal Foco de Inseguridad en el Cono Sur Americano”, en *Military Review Hispano-American*, julio-agosto 2002. Para un análisis contrastando las teorías conspirativas que se han tejido sobre la zona, véase también SCHULMEISTER, Gastón, “Los estigmas de la Triple Frontera”, en *Revista DEF. Conciencia en Defensa, Energía y Medio Ambiente*, Buenos Aires, año 2, número 6, febrero 2006.

La Importancia de la Opinión Pública

De allí que, tal como consta en el Informe Grossman¹², en lo que compete a la causa “AMIA residual”, no se ha llevado a juicio a persona alguna, ni existe siquiera una sola persona detenida o acusada de participar del atentado, aunque existen algunos imputados y sospechosos contra quienes se dictaron órdenes de captura internacional.

En cuanto a los autores, los investigadores creían que el comando suicida era integrante de la Jihad Islámica y se habría actuado por orden del gobierno de Irán, a partir de informes suministrados por el Federal Bureau of Investigation (FBI) y espías iraníes.¹³

Según Miguel Angel Toma —ex Secretario de Inteligencia de la Presidencia de la Nación—, en el Informe AMIA producido por la Secretaría de Inteligencia a principios de 2003 —aún clasificado—, se establecen los instigadores, las circunstancias, la metodología, los autores —incluida la identidad del inmolado— y los responsables internacionales del atentado.¹⁴

Volviendo a los puntos señalados por Hoffman, los mismos están asociados en cierta medida a factores un tanto “estructurales” si se quiere, por los cuales se podría concebir a la Argentina como blanco de ataque atractivo para el terrorismo aún en la actualidad —por la importante comunidad judía presente, las debilidades institucionales y la triple frontera como presunta base de apoyo para el terrorismo—. Sin embargo, para analizar los ataques terroristas perpetrados en 1992 y 1994 en la Argentina, resulta oportuno tener presente que se han dado una serie de circunstancias causales que no pueden ignorarse, derivadas de ciertos factores políticos particulares en los años noventa.

Tal como lo plantea el embajador argentino García del Solar, las decisiones de política exterior tienen costos y consecuencias que deben ser asumidos. En este sentido, el diplomático argentino advierte que se dieron una serie de circunstancias para que la Argentina pudiera constituir un blanco interesante para la venganza de las bajas de militantes musulmanes en Medio Oriente, producto de los recurrentes enfrentamientos entre fuerzas israelíes y activistas de la causa palestina en el sur del Líbano y zonas aledañas. Entre tales circunstancias, se resaltan el hecho de que el entonces presidente Menem había llevado al país —único de América Latina— a integrar junto a los EE.UU. la coalición internacional que intervino en la primera crisis de Irak por su ocupación de Kuwait; además de un cambio registrado en las votaciones de la Argentina en las Naciones Unidas ante los temas de Palestina, la salida del movimiento de los No Alineados, más el hecho de que Menem —siendo hijo de sirios— fuera el primer presidente argentino que visitara Israel en un momento difícil para la situación de Medio Oriente.¹⁵

Los datos circunstanciales planteados explican así el origen de ciertos cuestionamientos a la política exterior de entonces; dejándose implícito —frente al

¹² 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.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ “El terrorismo, el caso AMIA y la Cumbre”, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 1 de agosto de 2005.

¹⁵ GARCÍA DEL SOLAR, Lucio, “Un terrorismo global que nos golpeó a nosotros primero”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de agosto de 2005.

La Importancia de la Opinión Pública

posible accionar y capacidad de extorsión del terrorismo—, el dilema de acción ante el cual los tomadores de decisiones pueden sentirse obligados de condicionar su política exterior.

Por último, a la multiplicidad de líneas explicativas, se suman los planteos de Carlos Escudé y Beatriz Gurevich sobre la denominada “conexión siria”, dentro de la compleja red de complicidades, corrupción y limitaciones de gobernabilidad que se denuncian. En este sentido, según los autores, promesas incumplidas por Menem a Siria constituirían la razón por la cual la Argentina fuera eliminada de los objetivos prohibidos de ser atacados por Hezbollah —a quien se lo asocia con protección militar siria—, pasando el país a convertirse en un blanco posible de ataque terrorista.¹⁶

En este sentido, Siria y Libia habrían provisto financiamiento para la campaña presidencial de Carlos Menem en 1989 y, tras desatarse la guerra del Golfo de 1991 en Irak, Menem habría prometido al gobierno sirio (Hafez al-Assad) que heredaría la sociedad que se tenía con Irak para el proyecto misilístico Cóndor II, pasando a ser destinatario de la tecnología nuclear argentina. Pero finalmente, a partir del nuevo orden internacional instaurado tras la guerra del Golfo, el gobierno de Menem suspendió el Condor II y adhirió al Tratado de No Proliferación (TNP), por lo cual el primer mandatario argentino pasó a ser concebido como un “traidor”.¹⁷

No obstante, según Escudé y Gurevich, la atención dirigida exclusivamente hacia Hezbollah e Irán en los atentados perpetrados en la Argentina no habría sido fomentada sólo desde el gobierno de Menem —de modo tal que no trascendieran las promesas incumplidas—, sino que la pista siria también habría sido desalentada también desde EE.UU., siendo Siria un actor que se entendía podía ser cooptado para el proceso de paz en negociación en Medio Oriente por ese entonces. En consecuencia, según estos últimos argumentos esgrimidos, no seguir “la pista siria” beneficiaría a todas las partes preocupadas con la investigación, disminuyendo así las partes interesadas en que la verdad se esclareciera, a excepción de los familiares de las víctimas.¹⁸

Por lo pronto, el Estado de Israel continúa convencido que hay responsabilidad iraní en el atentado a la Embajada y la AMIA.

3. Percepciones ante la amenaza del terrorismo

Habiendo introducido algunos elementos importantes del caso argentino en torno a los atentados terroristas perpetrados en Buenos Aires, para contextualizar su OP resulta oportuno empezar por advertir el grado de percepción que se tiene del terrorismo a nivel global y regional en América Latina, a partir de algunas encuestas ilustrativas.

¹⁶ 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.

¹⁷ “The Condor II and the Syrian connection”, en ESCUDÉ, Carlos y Beatriz GUREVICH, op. cit..

¹⁸ *Ibid.*

La Importancia de la Opinión Pública

Según encuestas de Gallup (2002), a nivel mundial la pobreza es el problema más importante que enfrenta el mundo y no el terrorismo. En este sentido, son más los que citan a la pobreza (18%) como el principal problema que aquellos que lo hacen al terrorismo (10%) y otros asuntos globales, tales como preocupaciones ambientales, corrupción, o problemas económicos.¹⁹

El 10% a nivel global contrasta con el 21% registrado en la población de los EE.UU., que a su vez sólo en un 6% prioriza a la pobreza. Por su parte, otros países con experiencias recientes de terrorismo incluso han superado la prioridad registrada en el propio suelo estadounidense, alcanzando en el caso de Israel el 25%, Colombia el 26% y España el 32% —en este último caso, aún tomando referencias previas a los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid (11-M)—.

Sin embargo, hay que tener presente que en una región como América Latina el 25% de sus ciudadanos prioriza a la pobreza y no al terrorismo, dada su realidad socio-económica y las mayores preocupaciones que desafíos como la marginalidad social despiertan.

Según datos más actualizados del año 2005, el problema más importante en América Latina —al igual que en 2004— es el desempleo (30%), seguido por la delincuencia y la seguridad pública (14%) en segundo lugar, y con la inflación y los problemas de la política en tercer lugar (9%).

Asimismo, mientras el desempleo resulta más preocupante en América del Sur (31%) que en América Central (27%), sólo en tres países de la región (Chile, Guatemala y México) la delincuencia es un problema más importante que el desempleo.²⁰

Las prioridades de agenda en la región constituyen, en consecuencia, un primer punto fundamental a tener en cuenta del cual el caso argentino no resulta ajeno; máxime cuando debates sobre asuntos como el terrorismo tienden a politizarse y a entrelazarse con la imagen de los EE.UU. —en particular las opiniones sobre el accionar de su política exterior y el modo de enfrentar al terrorismo—²¹, sobre lo cual volveremos más adelante.

Tomando en particular sondeos de opinión sobre el terrorismo, si bien la percepción de la amenaza en la Argentina resulta mayor al promedio en América Latina cuando se consulta a la sociedad por la negativa —sondeándose si “no hay terrorismo en el país”—, por la positiva —ante el interrogante de si “existe una amenaza terrorista mundial” o “el terrorismo es un problema serio en el país”— los registros de percepción de la Argentina se encuentran por debajo del promedio regional.²²

¹⁹ Gallup International, Voice of the people, “Poverty and not terrorism is the most important problem facing the world”, Media Release, 29th September 2002.

²⁰ Corporación Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2005. Diez años de Opinión Pública 1995-2005, Santiago de Chile, 2005, Problema más importante.

²¹ Gallup International, Voice of the people, “Global Survey results give a thumbs down to US foreign policy”, Media Release, 7th September 2002.

²² LAGOS, Marta, “Terrorism and the Image of the United States in Latin America”, International Journal of Public Opinion Research Vol. 15, No. 1, Spring 2003.

La Importancia de la Opinión Pública

En este sentido, la opinión de que no hay terrorismo en la Argentina alcanza el 15%, mientras la casi nula adhesión a tal negación en países como Colombia y Perú (1%) es un claro reflejo de las experiencias de terrorismo propias, si bien de ello se traduce una percepción positiva de la amenaza en la Argentina por encima al promedio regional en América Latina, alcanzando su negativa al 19%.²³

Por el lado de los sondeos por lo positivo, en primer lugar, ante el interrogante acerca de si “existe una amenaza terrorista mundial”, la percepción de la sociedad en la Argentina (51%) se encuentra por debajo del promedio en América Latina (60%), aunque valores aún menores se registran por ejemplo en Chile (49%), Paraguay (47%), México (46%) y Uruguay (37%).²⁴

En segundo lugar, ante el interrogante acerca de si “el terrorismo es un problema serio para el país”, el 41% registrado en el caso argentino también se encuentra por debajo de la percepción a nivel regional (42%).²⁵

Al margen que el planteo de diferentes interrogantes por parte de los sondeos citados nos pueden conducir a un ranking de percepciones ante el terrorismo disímil entre los países contemplados, el distanciamiento de los valores registrados en las mediciones correspondientes a la Argentina (cualquiera sea el interrogante considerado) no contradicen sin embargo su poca diferenciación respecto al resto de la región, aún pese a su experiencia propia sufrida ante el accionar del terrorismo internacional.

3.1. *El comportamiento de la sociedad argentina*

Tomando datos más recientes, según una encuesta realizada por FLACSO-Chile entre los meses de julio y agosto de 2005, al momento de atender la percepción sobre el terrorismo en relación a otros temas de preocupación social, se registró que en las cuatro capitales bajo estudio, Buenos Aires, Brasilia, Santiago y Montevideo —correspondientes a la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay respectivamente—, la mayoría de la población señaló que el terrorismo no es un problema serio en el país.²⁶

A la pregunta de si se considera que el país sufre del problema del terrorismo, la percepción ciudadana por la afirmativa se registró en mayor medida en Buenos Aires en un 44%, mientras el 32% lo hizo en Brasilia, el 23% en Santiago y sólo el 8% en Montevideo.

Ante los resultados esbozados anteriormente, al ser Buenos Aires la capital donde la población manifiesta mayor inquietud sobre el sufrimiento del terrorismo, según las conclusiones del informe de FLACSO se podría inferir que la percepción

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ FLACSO-Chile, “Percepciones sobre Estados Unidos en 4 capitales de América Latina”, julio-agosto 2005.

La Importancia de la Opinión Pública

del problema se relaciona directamente con el sufrimiento de los atentados terroristas perpetrados contra la Embajada de Israel y la AMIA.²⁷

Sin embargo, sin perjuicio de tal relativa diferenciación en la encuesta de FLACSO a nivel sub-regional, merece resaltarse que la no percepción del terrorismo internacional como una amenaza prioritaria, es generalizable incluso al caso argentino.

Según una encuesta realizada por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) en el año 2002, líderes y población en general volvieron a disentir notablemente —en comparación a resultados obtenidos anteriormente en 1998 por la misma organización— respecto a la posición a adoptar por la Argentina frente a la represión de los atentados terroristas del 11/9 y sobre el nivel de acercamiento y cooperación que el país debería tener con los EE.UU. en su política de lucha contra el terrorismo internacional.²⁸

Al respecto se advirtió que mientras la mayoría de los líderes creía necesario que la Argentina profundizara su relación en el plano estratégico y militar con los EE.UU. —con un apoyo del 58% entre los líderes entrevistados—, la población tendía a expresarse en el sentido opuesto —alcanzando su oposición al 60%—. ²⁹

Por su parte, si bien aún entre los líderes las opiniones se mostraban divididas respecto a si el país debía participar activamente en los actos de represión contra el terrorismo internacional —con un 51% por la afirmativa y un 45% por la negativa—, las tendencias en la población general se registraron en un sentido mayoritariamente opuesto; dado que entre 6 y 7 de cada 10 argentinos no creían que el país debía participar activamente en la represión de los atentados del 11/9 (67%) ni en la lucha contra el terrorismo (60%).³⁰

No obstante, también hay que advertir que, según la misma encuesta del CARI, entre 1998 y 2002 el convencimiento de que el terrorismo internacional constituye una amenaza a la seguridad del país ha crecido de modo significativo, tanto entre los líderes como entre la población general. En este último sentido, entre los líderes el porcentaje ascendió del 16% al 45% (29 puntos), mientras en la población general lo hizo del 14% al 32% (18 puntos).³¹

En consecuencia, merece ser resaltado que después de los atentados del 11/9 la OP argentina generalizada no se diferenció de la baja percepción del terrorismo como amenaza entre el resto de los países de la región.

Por otra parte, cabe señalar que la opinión diferenciada de líderes respecto a la sociedad en general, no refleja lo que en el presente trabajo entenderemos como

²⁷ FUENTES, Claudio y David ÁLVAREZ, Estados Unidos y América Latina: Percepciones ciudadanas post 11/9/2001, FLACSO-Chile, septiembre de 2005.

²⁸ Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), “La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa”, Buenos Aires, 2002. Disponible en <http://www.cari1.org.ar/pdf/encuesta2002.pdf>

²⁹ CARI, 2002, op. cit., Los atentados del 11 de septiembre y la cooperación con los Estados Unidos.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ CARI, 2002, op. cit., Las amenazas a la seguridad nacional y el rol de las Fuerzas Armadas.

La Importancia de la Opinión Pública

voluntad política, siendo recomendable para la medición de esta última prestar atención a la voluntad que exista o no en los más altos niveles de toma de decisiones del gobierno que se analice. No obstante, el hecho que la diferenciación de la opinión de los líderes respecto a la sociedad en general no se traduzca tampoco —de forma lineal— en respuestas institucionales fuertes, es un punto a tener presente para apreciar asimismo la mayor fuerza de incidencia que justamente la variable OP puede tener en las acciones de los gobiernos, al margen de lo que piense un pequeño grupo de líderes de opinión.

En un país que padeció dos atentados por parte del terrorismo internacional, hubiera sido de esperar una percepción de su OP bien diferenciada al resto de la región; sobre todo considerando que el tipo de terrorismo detrás de los atentados perpetrados en 1992 y 1994 no tiene que ver con las experiencias del pasado a nivel regional —vinculadas con la insurgencia y las dictaduras militares—, que pudieran justificar los debates conceptuales y de formulación de políticas que el fenómeno suele generar hasta nuestros días.³²

Según Mario Baizán, en un país donde la presencia del terrorismo internacional fue negada inicialmente, a tal indiferencia probablemente contribuyan cuestiones culturales de la sociedad argentina.³³

Sin embargo, no hay dudas que factores políticos internos por un lado —en su momento, asociados a posturas críticas hacia la política exterior del entonces presidente Carlos Menem—, y externos por otro, vinculados con la imagen de los Estados Unidos, han contribuido a la baja percepción del terrorismo internacional como una amenaza propia. En consecuencia, pasaremos a dedicar un acápite clarificador sobre la imagen de los EE.UU. en la región.

3.2. La imagen de los Estados Unidos

En América Latina la actitud hacia el terrorismo en algunos casos no sólo refleja la propia experiencia de los países ante el fenómeno, sino que depende asimismo de si la relación del país en cuestión con los EE.UU. es positiva o negativa³⁴; constituyendo así la imagen de los EE.UU. otra variable fundamental a tener presente, dado su poder de influencia en la lectura e interpretación de los hechos correspondientes.

Según la primera medición realizada por Latinobarómetro en el año 2000, la región ha registrado un 68% de opinión positiva sobre EE.UU. en el 2000, que ha bajado al 61% en el 2005. Si bien tal percepción registró un alza entre los años 2000 y 2001 tras los atentados del 11/9 —como correlato de una solidaridad con el pueblo

³² Sobre las diferencias entre Estados Unidos y América Latina en cuanto al concepto de terrorismo ver SAAVEDRA, Boris O., "Confronting Terrorism In Latin America and the United States Policy implications". *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*, Vol. 3 No. 2, Fall 2003.

³³ 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.

³⁴ LAGOS, Marta, 2003, op. cit.

La Importancia de la Opinión Pública

estadounidense—, la OP general de América Latina volvería a bajar hacia el año 2003 cerca del 60%.³⁵

En cuanto a las diferencias registradas hacia el interior de la región, merece advertirse que mientras los países de América Central poseen los porcentajes más altos (entre el 70% y el 87% de opinión “más bien buena”), el Cono Sur refleja las opiniones menos positivas, particularmente en Argentina con un 30% y Uruguay con un 38%.³⁶

Asimismo, el grado de confianza depositada hacia los EE.UU. en América Latina —como segundo indicador de su imagen— es aún más bajo, ya que sólo el 34% de los habitantes de la región en promedio tiene “algo o mucha” confianza en EE.UU., en contraste con la opinión “más bien buena” del 61% señalada.³⁷

Los datos del informe de FLACSO 2005 también confirman lo antedicho para los casos argentino, brasileño, chileno y uruguayo, al indicar que existe una alta percepción de que EE.UU. no promueve la paz mundial, y que la Administración Bush interfiere en los asuntos internos de los países del mundo. De todos modos se destaca, asimismo, que aunque la gran parte de la población considera a los EE.UU. como un país imperialista (por encima del 70%), la opinión mayoritaria no lo concibe como un país enemigo.³⁸

No obstante, merece por último advertirse que según el citado estudio de FLACSO, el 64,4% de la población encuestada piensa que no es necesaria la ayuda de los EE.UU. para enfrentar temas como el narcotráfico y el terrorismo. Un dato importante si se considera que, a partir de la mala imagen de los EE.UU. en la región, “se desafía” el espíritu de cooperación que problemáticas de carácter transnacional como el narcotráfico y el terrorismo demandan.

4. Sobre el accionar del Estado argentino

El caso argentino, con una OP desentendida de la amenaza del terrorismo internacional pese a la experiencia padecida de los atentados del 17-M y el 18-J, sería testigo asimismo de un deficitario enfrentamiento institucional en la materia.

Al margen del papel de la Justicia argentina —sobre cuyo desempeño ineficaz son elocuentes sus propias resoluciones—³⁹ y las acusaciones de complicidades y corrupción en la autoridad estatal en su integridad y de forma sistemática⁴⁰; el reconocimiento por parte del propio Estado argentino sobre su deficitario rol

³⁵ Corporación Latinobarómetro, 2005, op. cit., La imagen de Estados Unidos.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ FUENTES, Claudio y David ÁLVAREZ, 2005, op. cit.

³⁹ 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; 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.

⁴⁰ ESCUDÉ, Carlos y Beatriz GUREVICH, op. cit..

La Importancia de la Opinión Pública

institucional ejercido constituye el indicio más objetivo y significativo para advertir claramente la falta de voluntad política en la materia.

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.⁴¹

En consecuencia, el reconocimiento estatal de que en la causa AMIA se evitó impartir justicia, combinado con la percepción de que ésta no es una amenaza prioritaria en el país y que los atentados en la Argentina fueron perpetrados a la comunidad judía en particular —producto de un “conflicto lejano extra-regional”, o por motivos políticos—, ambas variables, han confluído en la mejor fórmula de impunidad para el terrorismo.

Sin embargo, hay que tener presente que la OP no sólo es importante para medir las repercusiones políticas que puede llegar a canalizar ante episodios terroristas en su impacto social⁴², tal como ocurrió paradigmáticamente en el caso español tras los atentados en Madrid el 11-M, con el alto costo sufrido por el Partido Popular al hacerle perder las elecciones contra Rodríguez Zapatero.

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 retroalimente incentivos negativos para su renovado accionar.

Por su parte, tal como se planteara oportunamente, el presente trabajo toma como presupuesto al fortalecimiento institucional para lograr que el Estado garantice a sus ciudadanos un bien público, entre otros, como la seguridad. En este sentido, el combate al terrorismo internacional en particular no es ajeno al gran desafío que supone el fortalecimiento institucional de los Estados en América Latina.

A la necesidad de reconstruir el rol que compete al Estado se ha dedicado atención en los últimos años —tras las experiencias de reformas estatales

⁴¹ Decreto 812/2005. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Fecha de publicación 13 de julio de 2005. Para más información, ver 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; 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.

⁴² WALDMANN, Augsburg, “El impacto del terrorismo sobre la opinión pública y la política”, Fundación Seguridad y democracia, 13 de marzo de 2005.

La Importancia de la Opinión Pública

implementadas durante los años noventa—, siendo la obra de Francis Fukuyama sobre la construcción del Estado, una especie de síntesis bibliográfica al respecto.⁴³

De allí que el énfasis en la OP como factor en el presente ensayo tiene por objetivo complementar tales análisis, sin que por ello se entienda relativizar la importancia de las instituciones y el liderazgo político responsable.

Al contrario, ello es importante sobre todo ante cuestiones de seguridad, estando en juego la posible desestimación de las amenazas por un lado y el pánico que sensaciones de inseguridad infundadas pueden generar entre la sociedad, por otro, como situaciones extremas a superar.

5. Construcción de un modelo de escenarios

5.1. La opinión pública y la voluntad política como variables

A partir de las consideraciones previas del caso argentino, se sugiere que las variables voluntad política y OP —entre otras— pueden terminar condicionando el resultado de la lucha contra el terrorismo, permitiéndonos el análisis de sus posibles entrecruzamientos construir el modelo de escenarios propuesto a continuación.

Para empezar, la combinación de una falta de voluntad política y de percepción de la amenaza en la sociedad constituiría la “situación ideal” para el accionar del terrorismo —y consecuentemente el peor de los escenarios para su enfrentamiento—, derivado de la ejemplificación realizada con el caso argentino (cuadrante 1).

Por el contrario, el “escenario óptimo” para la lucha contra el terrorismo a partir del entrecruzamiento de variables sugerido —sin perjuicio de la complejidad que la tarea contra-terrorista aún en países desarrollados supone—, 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 ante un tema de agenda percibido como propio (cuadrante 4).

En lo que corresponde a 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 se encontraría así ante la necesidad de rendir cuentas —justificando acciones y asignaciones presupuestarias entre otras cosas—.

El cuadrante 3 constituye un escenario muy común en 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, dado que se priorizan asuntos como la pobreza y el desempleo, según lo advertido previamente sobre percepciones y realidades a nivel regional.

⁴³ FUKUYAMA, Francis, *La construcción del Estado*, Editorial Sine Qua Non, 2004. Sobre las debilidades institucionales, ver también 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.

La Importancia de la Opinión Pública

Y por último, en lo que un escenario con la percepción efectiva de la amenaza del terrorismo entrecruzada con una falta de voluntad política refiere, ello conllevaría a una distorsión entre el comportamiento del gobierno y los reclamos de la sociedad (cuadrante 2).

El tipo de escenario 2 es fácilmente de ejemplificar —por citar otro campo de atención de la seguridad— ante la violencia y la criminalidad en las calles que aquejan a América Latina, ante sociedades que se han movilizadas en reclamo de su seguridad ciudadana.

Cuadro 1: Modelo de escenarios posibles

	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.

Fuente: Elaboración propia.

5.2. El rol condicionante de la OP en la lucha contra el terrorismo

Por ende, la OP es un factor que en definitiva puede incidir en la lucha contra el terrorismo, a partir del aliento o desaliento que provoca en el fortalecimiento de aquellos Estados institucionalmente débiles y consecuentemente sobre sus capacidades estatales.

Respecto a si es preferible contar con una decidida voluntad política o una clara percepción de la amenaza del terrorismo en la sociedad —descontando el escenario “óptimo” del cuadrante 4 que supone voluntad política más el correspondiente control de *accountability* social—, el *second best* está constituido por el escenario en el cual las autoridades deben justificar acciones a la sociedad (cuadrante 3).

A tono con la apuesta por la disposición de una voluntad y liderazgo político responsable, el cuadrante 3 se presentaría entonces como más deseable a un escenario donde una sociedad atemorizada demandara ante un gobierno irresponsable (cuadrante 2), estando latente incluso en este último caso la posibilidad de apelación a cualquier tipo de medidas oportunistas como contraparte por parte de aquel —que generalmente terminan siendo contraproducentes—.

Sin embargo, la intención del presente trabajo es justamente advertir cómo cuando ese escenario ideal con gobernantes responsables está ausente, el rol de la OP desentendida puede jugar en contra, al no ejercer control de *accountability* alguno ante un tema no percibido como propio. En este sentido, volviendo a la experiencia argentina, el decreto 812/2005 es gravísimo desde el punto de vista

La Importancia de la Opinión Pública

republicano y sin embargo ello no ha provocado movilización social masiva alguna por ejemplo.

En consecuencia, la solución no pasa por aspirar a una "población atemorizada" ni que renuncie a las realidades de la región —desprendido de las consideraciones sobre temas prioritarios en América Latina como la pobreza, el desempleo y la marginalidad social—, sino sociedades que no nieguen experiencias propias que también son parte de una realidad vivida.

Ello es lo que no ocurrió en el caso argentino, anteponiéndose —entre otras cosas— prejuicios políticos y/o ideológicos, resultando así contaminadas las impresiones sobre el terrorismo con la adhesión o no por ejemplo a la política exterior de los EE.UU. según lo analizado previamente.

De allí que, retomando consideraciones previas, deba advertirse que en América Latina la percepción de la amenaza del terrorismo está relacionada no sólo directamente con el pasado reciente según los casos particulares que se tomen —y la correspondiente experiencia de las dictaduras—, sino también con la imagen y la relación histórica con los EE.UU..

6. Conclusiones

Para concluir, hay que tener presente la incidencia indirecta que para el eventual uso de toda capacidad contra el terrorismo por parte del Estado pueda tener un factor como la OP, dada su influencia directa en la voluntad política a los más altos niveles de poder.

Se trata en definitiva, por un lado, de recordar la influencia legítima que le corresponde expresar a la OP de una sociedad; mientras por otro lado, se advierten riesgos a afrontar cuando tales reclamos desaparecen —por distintos motivos—, renunciándose así a ejercerse el control de *accountability* hacia las conductas del gobierno.

Esto no quiere decir que debe pretenderse o aspirarse a que prime una sensación de inseguridad internacional en las sociedades para una efectiva lucha contra el terrorismo a partir de una presión exagerada sobre el Estado; sino que la falta de conciencia en la OP puede resultar disfuncional al fortalecimiento institucional que se precisa para mejorar las capacidades del Estado y responder a amenazas y preocupaciones propias.

En el fortalecimiento institucional acabado está la respuesta a los desafíos, cuya atención adecuada repercutirá no sólo de modo positivo en la lucha contra el terrorismo y la seguridad en particular, sino también en la reconstrucción misma del Estado para la atención de la amplia gama de preocupaciones y necesidades de la población.

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 control y *accountability*— puede actuar en desmedro del fortalecimiento institucional pendiente y —a partir de la impunidad— retroalimentar incentivos perversos para

La Importancia de la Opinión Pública

potenciales atentados, al margen de la incidencia decisiva que ciertos factores políticos pudieran tener para el efectivo accionar terrorista.