

VIOLENCIA POLÍTICA Y ORDEN INTERNACIONAL: EL TERRORISMO EN CENTROAMÉRICA

Francisco Rojas Aravena.

En la última década Centroamérica ha sido la región del área latinoamericana con un mayor nivel de conflicto, aunque no necesariamente la que ha tenido mayores índices de terrorismo político. El uso de la violencia ha sido el elemento central para intentar defender un orden político o bien instaurar uno nuevo. En la aplicación de la violencia como instrumento de poder han jugado un rol principal no sólo las variables domésticas sino también las internacionales. El ejercicio de la violencia política en Centroamérica ha significado más de un millón de refugiados y desplazados, más de cien mil muertos y desaparecidos y un costo incalculable en la destrucción de la infraestructura física.

Durante este período -conocido como "*la crisis centroamericana*"- la violencia se ha centrado, principalmente, en tres países: Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Sin embargo, sus efectos se han hecho sentir también en Costa Rica, Honduras, Belice y Panamá. Así también, las consecuencias de la crisis han trascendido el ámbito subregional y han alcanzado a otros actores de la región y del sistema internacional. Al referirnos a la crisis centroamericana nos referiremos a la crisis que afecta, de muy distinta manera, a los cinco países que históricamente intentaron constituir una sola entidad política en el siglo pasado y un mercado común en los años sesenta; es decir no se incorporan los otros dos países que geográficamente están ubicados en Centroamérica: Belice y Panamá.

La región centroamericana ha conocido diversas formas de violencia política a lo largo de su desarrollo histórico y en este período de crisis: violencia estatal, violencia subversiva, guerrillas, terrorismo, etc. Pero ello no es un fenómeno homogéneo; el caso costarricense

en este campo, como en muchos otros, es una excepción. De manera similar, los niveles de violencia y la intensidad de la misma son muy distintos en el caso de Honduras que en el de los países que sufren una profunda división social y política: El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En este trabajo analizaremos el fenómeno del terrorismo en la región, en el contexto general de la crisis y de los intentos por superarla.

Resolver el problema de la violencia en Centroamérica permitirá rearticular las relaciones entre civiles y militares, en donde estos últimos han tenido la primacía; lo que afecta a su vez, a las redes de vinculación de carácter internacional. Si la democracia ha de desarrollarse en Centroamérica, no podrá hacerlo bajo condiciones de insurgencia armada y de guerra civil.¹ De igual forma es necesario superar el fenómeno del terrorismo. La comprensión de las principales características de este fenómeno puede permitir diseñar políticas democráticas que busquen su superación.

Violencia y terrorismo

La guerra es un acto de elección, señala B. Brodie,² un Estado aún siendo pequeño puede elegir la guerra como curso de acción internacional. La guerra, como forma de violencia política ha sido un recurso normal y "legítimo" hasta fechas relativamente recientes en el sistema internacional. El terrorismo, sin embargo, ha carecido de dicha "legitimidad" y por el contrario ha significado para quienes lo ejercen una condena. El problema es que no existe una definición unívoca sobre el terrorismo.

En los últimos años ha habido un incremento considerable del terrorismo en el mundo. En promedio el número de incidentes por año fue de 500, entre 1979 y 1983; éste aumentó a 600 en 1984 y a 800 en 1985.³ La participación de América Latina en los incidentes registrados el año 1985 fue de un 15,2 %, según fuentes oficiales

[1] Mark B. Rosenberg, *¿Democracia en Centroamérica?*, Cuadernos de CAPEL, (San José: IIDH, 1985).

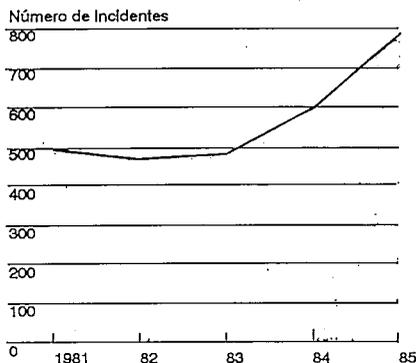
[2] Bernard Brodie, *Guerra y Política*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1978).

[3] Robert B. Oakley, "International Terrorism", *Department of State Bulletin*, Nº 2113, Vol. 86, agosto de 1986, Washington, D. C., 1986.

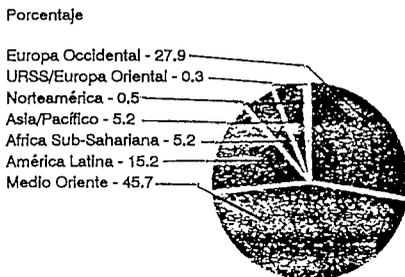
norteamericanas.⁴ Este porcentaje representa una disminución del que la región tenía entre los años 1967 y 1978, que alcanzaba al 26,6%.⁵

En el gráfico siguiente se puede observar el incremento de los incidentes y los porcentajes para las distintas áreas geográficas en el año 1985:

Incidentes Terroristas Internacionales, 1981 - 85



Distribución Geográfica de Incidentes Terroristas Internacionales, 1985



El fenómeno del terrorismo y su expansión son un tema de gran interés y alta prioridad en la agenda de la política internacional de los Estados Unidos. En un recuento de los principales hechos de terrorismo que involucraron a intereses norteamericanos en 1985, se destacan 28 incidentes de los cuales 12 ocurrieron en América Latina; de ellos sólo uno se produjo en Centroamérica.⁶ Estas cifras si bien

[4] L. Paul Bremer III, "Practical Measures for Dealing with Terrorism", discurso pronunciado ante la Conferencia sobre *Terrorism in a Technological World*, 22 de enero de 1987. Washington, D. C.: Departamento de Estado, Current Policy Nº 913. Las evaluaciones para 1986 no cambian los datos de 1985.

Otras fuentes señalan que 1985 no fue diferente a los años anteriores y cuentan 470 incidentes de los cuales el 71% se localizó en Europa y el Medio Oriente. En el caso latinoamericano señala que los casos más graves involucran secuestros y operaciones contra-terroristas. Jeffrey D. Simon, "Global perspective: the year of the terrorist", *TVI Journal*, Nº 3, Vol. 6, California, 1986.

[5] M. Cherif Bassiouni, El control internacional del terrorismo: algunas propuestas de política normativa", *Revista Internacional de Política Criminal*, Nº 37, 1981, New York: Naciones Unidas, ST/ESA/SER.M/37, 1985, pp. 49-60.

[6] Dentro de los 28 incidentes, se incluyen dos referidos al narcotráfico ocurridos en relación al asesinato de E. Camarena en México. De los incidentes que tuvieron lugar en la región, cuatro se produjeron en Chile; igual número en Colombia; uno en Perú y uno en El Salvador. Véase "Cronología de los mayores incidentes terroristas que involucraron a EE.UU.", *Department of State Bulletin*, op. cit., pp. 13-15.

están relacionadas a objetivos norteamericanos reflejan que en el área centroamericana, pese a la permanencia de la crisis y a la violencia política en ella imperante, el terrorismo no es la forma de violencia política predominante.

El terrorismo en Centroamérica.

El tipo de violencia política usado en Centroamérica se puede denominar como *guerras intestinas, guerras civiles, guerra de baja intensidad, guerra de guerrillas*; dentro de ellas y como expresión táctica se producen hechos de carácter terrorista. La diferencia fundamental entre guerra interna y terrorismo está radicada en que en el primer caso, involucra una división profunda de la sociedad y donde se busca alcanzar el poder o mantenerse en él por medios extralegales; en el segundo será la aplicación del terror, como elemento simbólico y dramático, el camino usado para alcanzar los objetivos políticos.⁷ De aquí que los blancos del terrorismo, en general, no se correspondan con los objetivos militares tradicionales en cualquier clase de conflicto y que la producción de efectos psicológicos sea más importante que los efectos militares, como instrumentos para el cambio social.

Alex Schmid en un estudio sobre el terrorismo ha citado más de cien definiciones, elaboradas entre 1936 y 1981,⁸ lo que dificulta su análisis, recuento y comparación. Tener una definición o una tipología es importante ya que a partir del concepto se podrán desarrollar lineamientos teóricos. No intentaremos proponer una nueva definición, pero sí trataremos de usar los elementos claves de definiciones ya propuestas, así como restringir el uso de otras.⁹

Una consideración inicial es fundamental: el terrorismo se define por su carácter o su vínculo con la política, de esta forma se diferencia de otras formas de violencia que aplican el terror para

[7] J. K. Zawodny, "Guerras intestinas", David L. Sills (ed.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, (Madrid: Ed. Aguilar, 1979), pp. 293-299.

[8] Alex Schmid, "Political Terrorism: A research guide". Citado por Walter Laqueur, "Reflexiones sobre el terrorismo", *Facetas*, Nº 3, 1987. Washington, D. C. USIA, 1987, pp. 26-31.

[9] El trabajo de Richard Shultz, "Conceptualizing political terrorism: A Typology" nos ha sido de gran utilidad. Allí define tres tipos básicos de terrorismo político: "revolutionary terrorism", "sub-revolutionary terrorism" y "establishment terrorism". Ver: *Journal of International Affairs*, Nº 1, Vol. 32, 1978, Columbia, Columbia University Press.

lograr sus metas, por ejemplo las acciones de la *mafia*. De aquí que la percepción sobre las "causas" que motivan la violencia pueden ser usadas, según sea quien analice la situación, para legitimar a unos y deslegitimar a otros, más que para aprehender el hecho y darle una respuesta. En el caso centroamericano, la Casa Blanca define como terroristas a los movimientos subversivos en El Salvador y Guatemala, en cambio son "luchadores por la libertad" los grupos equivalentes en Nicaragua. Los que son terroristas para unos son héroes para otros. La desideologización del concepto es fundamental ya que el término terrorismo es una "etiqueta pegajosa" que produce un rechazo moral, político y ético.¹⁰

La lógica terrorista es distinta a la racionalidad de la política. La lógica del terrorismo parecería seguir la máxima "tanto pero tanto mejor". Sobre esta base se buscaría alcanzar el precepto de Clausewitz de "ascensión a los extremos", es decir provocar una reacción que conlleve un mayor uso de la fuerza, reforzando los elementos de terror. De esta forma, la respuesta esperada también se inscribe en la lógica de la guerra descrita por Clausewitz: "el uso ilimitado de la fuerza",¹¹ como producto de la presión de la opinión pública para detener la violencia y el horror. Sobre esta base, el terrorismo buscaría crear una situación como la descripción hobsiana de "*estado de naturaleza*", o la nada política, imposibilitando la acción del Estado;¹² pero con su acción el terror puede destruir pero no construir un orden legítimo.¹³

En el caso centroamericano considerando a los actores podemos decir que ha existido *terrorismo subversivo*, *terrorismo de Estado* y *terrorismo transnacional*. Por terrorismo subversivo entendemos el desarrollado por organizaciones contrarias al gobierno establecido, independientemente de su adscripción ideológica; por terrorismo de Estado al que es desarrollado por el Estado como institución; y el

[10] Jorge Nef, "Terrorismo y Política: algunas consideraciones básicas", en: Augusto Varas (comp.), *Paz, Desarme y Desarrollo en América Latina*, (Buenos Aires: Ed. GEL, 1987), pp. 131-149.

[11] C. von Clausewitz, *Arte y ciencia de la guerra*, (México: Ed. Grijalbo, 1972).

[12] Sheldon S. Wolin, *Política y perspectivas, continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1974).

[13] Augusto Varas, "Las relaciones inter-estatales y el terrorismo a escala internacional", *Defensa y Desarme en América Latina y el Caribe*, Nº 1, Vol. II, enero-marzo 1987, Chile, Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme.

transnacional el que es ejecutado en un tercer Estado pero su objetivo está en otro. Desde la década de los sesenta el terrorismo parece haber entrado en una nueva fase con dos cambios importantes: su carácter transnacional y el desarrollo de una estrategia autosuficiente.¹⁴

El terrorismo en el área y más en general en América Latina ha tenido sus orígenes en razones políticas domésticas, lo que lo diferencia en forma notable del que se produce en otras regiones geográficas como el Medio Oriente. Allí las causas se encuentran en el conflicto derivado de la creación del estado de Israel y el subsecuente conflicto árabe-palestino-israelí. Es así como Bassiouni considera que resuelto en forma justa y pacífica el conflicto en el Medio Oriente probablemente desaparezca el terrorismo. En cambio en América Latina la multitud de fuentes que le sirven de soporte excluyen esa posibilidad y más bien puede aumentar.¹⁵

El terrorismo estatal

Las formas de ejercicio violento del poder han sido una característica del sistema político centroamericano. La democracia ha sido débil en el sentido de establecer normas para regular el conflicto. "La democracia es una tensión permanente, una conflictualidad permanente que lo único que busca es diseñar un cierto sistema de reglas para procesar conflictos, pero no para negarlos".¹⁶ Las formas de poder autoritario asociadas a la aplicación de una continua violencia han encontrado diversos grados de respuesta desde los actores subalternos. Esta forma de ejercicio del poder se asocia con una cierta "cultura de violencia" heredada desde los tiempos de la colonia. La "cultura señorial de la colonia -encomienda, trabajos forzados, superioridad social y étnica- (...) permea todas las actitudes de la sociedad".¹⁷

[14] Bajjit Singh, "An overview", en: Y. Alexandery S. M. Finger (eds.), *Terrorism, interdisciplinary perspectives*, (New York: The John Jay Press, 1977), pp. 5-17.

[15] M. Cherif Bassiouni, *El control internacional*, op. cit.

[16] Juan Carlos Portantiero, entrevista en: *Clarín Internacional*, Buenos Aires, 9 al 15 de julio de 1984, p. 9.

[17] Edelberto Torres-Rivas, "Prólogo", en: Gabriel Aguilera, Jorge Romero, et al., *Dialéctica del terror en Guatemala*, (San José: EDUCA, 1981), p. 16.

La respuesta a esta forma de ejercer el poder, la rebelión doméstica, pero también con vínculos internacionales en algunos casos,¹⁸ fue reprimida con extrema violencia generando una forma específica de terrorismo "La Matanza".¹⁹ El "estado de excepción" con el incremento de las facultades "legales" del Estado para reprimir ha sido una constante. Sin embargo, ello no ha significado superar la crisis al incorporar demandas y establecer reglas para regular el conflicto. Por el contrario, ha significado una política de aniquilamiento de la disidencia.

La aplicación del terrorismo de Estado ha sido el curso normal en aquellos Estados en donde no se constituyeron formas de participación en el sistema político que regularan el conflicto, ya fuera de origen económico social o bien propiamente político. En muchos de estos casos el sello de origen de las fuerzas armadas fue el de mantener esta situación²⁰ de no participación. En el caso nicaragüense, esta estrechez del sistema político y las limitaciones en él impuestas fueron el resultado de su característica particular derivada de la intervención norteamericana y la creación de la Guardia Nacional.²¹

El uso del poder estatal bajo forma de terrorismo de Estado ya se expresaba antes que la crisis centroamericana fuese definida como tal. Más aún esta práctica de eliminación de la oposición y de represión fue uno de los elementos desencadenantes de la crisis. Ante un sistema político cerrado, sin posibilidades legales de apertura y con una creciente represión estatal frente al descontento de las mayorías, la respuesta fue la rebelión. Es decir, con anterioridad a los cambios ocurridos en Nicaragua y El Salvador en 1979. El caso de Guatemala ha sido el que se ha destacado con mayor fuerza y el que posiblemente ha afectado a un mayor número de población. Sin embargo, también

[18]Rodolfo Cerdas, *La Hoz y el Machete, La Internacional Comunista, América Latina y la Revolución Centroamericana*, (San José: Ed. EUNED, 1986).

[19]Robert W. Taylor y Harry E. Vanden, "Defining Terrorism in El Salvador: 'La Matanza'", *The Annals of the American Academy*, AAPSS, Nº 463, septiembre de 1982, Estados Unidos.

[20]Steve C. Ropp, "Teorías sobre el comportamiento de los militares centroamericanos", *Revista ECA*, mayo-junio 1986, año XLI, San Salvador, 1986. En este trabajo el autor analiza cinco teorías sobre las fuerzas armadas.: a) viejos déspotas, b) coroneles cafeteros y brigadieres del banano, c) antiguos y nuevos pretorianos, d) burócratas de la seguridad nacional, e) gendarmes del imperio.

[21]Howard J. Wiarda y Harvey F. Kline, *Latin America Politics and Development*, (Boulder, Colorado: Westview Press, 1985), p. 35.

se ha producido en El Salvador y con diferente magnitud en Honduras y Nicaragua; incluso en Costa Rica en determinado momento pudieron haberse dado señales de represión extralegal, como veremos seguidamente.

Según Gérard Pierre-Charles,²² el terrorismo de Estado se ha hecho presente cada vez que se ha roto el equilibrio logrado mediante la obediencia, el convencimiento y la participación voluntaria en el orden establecido. Gabriel Aguilera²³ añade otro elemento, la existencia de focos armados. La expresión del terrorismo estatal bajo estas circunstancias será la "contrainsurgencia". El blanco de esta forma de represión generalizada será la población civil, ella se transforma en un objetivo de carácter militar: "la moral de los civiles es un objetivo militar".²⁴ El combate se definirá según sea quién reciba el mayor soporte desde la sociedad: de allí que, si el convencimiento voluntario no es suficiente se buscará alcanzarlo por medio del horror causado por el terror.

En Guatemala esta forma de terrorismo expresada directamente por medio de instituciones o de grupos paramilitares es de larga data. En el informe de la Comisión de Derechos Humanos de la OEA sobre Guatemala y aprobado en el 67 período de sesiones,²⁵ se señala que grupos tales como "Mano", "Mano Blanca", "Ojo por Ojo", "Nueva Organización Anticomunista" y otros "escuadrones de la muerte" o grupos paramilitares aparecieron hace más de 25 años. Las vinculaciones entre estos grupos y las fuerzas de seguridad fueron quedando cada vez más en claro. Las formas más frecuentes de aplicación del terror han sido las desapariciones y los asesinatos. Estas a lo largo del casi cuarto de siglo han tenido distinto tipo de intensidad; en el período 1983-1984 se intensificaron notablemente.²⁶ Este tipo de prácticas ha tenido su asiento fundamentalmente en las ciudades.

[22]Gérard Pierre-Charles, "Dominación política y terrorismo de Estado", *Estudios Sociales Centroamericanos*, Nº 21, septiembre-diciembre 1978, San José: EDUCA, pp. 115-130.

[23]Gabriel Aguilera Peralta y Jorge Romero Imery, *Dialéctica del terror en Guatemala*, (San José: EDUCA, 1981).

[24]Roger Caillois, *La cuesta de la guerra*, (México: Fondo de Cultura Económica), breviaríos. Citando a W. Churchill, p. 282.

[25]OEA, Resolución relativa al tercer informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala. Doc. 9/Ser.L/V/II.67, 9 de abril de 1986.

[26]*Ibid.*, p. 27.

Sin embargo, donde la violencia estatal ha tenido un impacto de dimensiones extraordinarias ha sido en el campo. "La guerra antisubversiva liberada por el Ejército de Guatemala contra las fuerzas insurgentes, si bien efectiva, ha dejado en el campo un saldo de muertes y destrucción sin precedentes. Los bombardeos, saqueos y quemas de aldeas, la destrucción de cosechas y demás fuentes de trabajo, el asedio, hostilidad y asesinato masivo de sus pobladores, generando entre otras reacciones, la fuga masiva de miles de indígenas y de campesinos guatemaltecos al extranjero, creando entre los que se quedaron o volvieron, uno de los más graves y angustiosos problemas sociales, culturales y económicos de toda su historia".²⁷ Las cifras alcanzan según la OEA cerca de medio millón de personas. Así mismo, el número de niños huérfanos se estima en 150.000. Las personas refugiadas fuera del país e inscritas por ACNUR suman cerca de 45.000.²⁸

En El Salvador también las cifras son alarmantes. El Arzobispado de San Salvador señalaba que en 1980 el 80% de los asesinatos políticos habían sido cometidos por las fuerzas de seguridad o bien por "escuadrones de la muerte". En 1980 se calculaba que habían muerto asesinadas por razones políticas -no en enfrentamientos- cerca de 8.000 personas.²⁹ Esta política significa una política de exterminio o de genocidio según la Iglesia Católica. Según la Universidad José Simeón Cañas esto representaría para un sólo año el exterminio del 0,3% de la población del país.³⁰

Los asesinatos por razones políticas, expresados en ejecuciones extralegales entre 1979 y 1984, superan los 40.000.³¹ Así mismo, los secuestros de alcaldes y el asesinato de dirigentes locales por parte de las fuerzas guerrilleras han sido reportados en los últimos años por parte de las Naciones Unidas. El caso más conocido de secuestro político fue el de la hija del presidente salvadoreño José Napoleón Duarte.

[27] *Ibid.*, p. 93.

[28] *Ibid.*, pp. 94 y 95.

[29] Arzobispado de El Salvador. Socorro Jurídico. "El Salvador: del genocidio de la junta militar a la esperanza de la lucha insurreccional", 1981.

[30] *Ibid.*, p. 37.

[31] Harry E. Vanden, "State policy and cult of terror in Central America", en: Paul Wilkinson y A. M. Stewart (eds.), *Contemporary Research on Terrorism*, (Scotland: Aberdeen University Press, 1987).

En el caso de Honduras y de Nicaragua con posterioridad a 1979, si bien ha habido denuncias de represión, éstas no han alcanzado las dimensiones de los casos señalados anteriormente. En Nicaragua, en general los informes de la OEA y de otras organizaciones internacionales que vigilan el respeto de los derechos humanos (Amnistía Internacional, Americas Watch), han señalado mejoras sustanciales con relación al período anterior (somocista) y las denuncias han tenido carácter específico y referidas a abusos cometidos en el contexto del estado de excepción vigente en el país. Así también, las denuncias están referidas a las condiciones de los presos políticos en el país. Ultimamente los sectores opositores, particularmente del exterior, han denunciado la desaparición de personas. Sin embargo, las declaraciones y denuncias más graves se refieren a las violaciones de los derechos humanos cometidas por la "contra". Amnistía Internacional ha señalado frecuentes denuncias de torturas, mutilaciones y ejecuciones de prisioneros capturados por las fuerzas irregulares opuestas al gobierno sandinista.³² Así también, en el famoso "*Manual de operaciones*" de la "contra" se destacaba el uso del terror, incluyendo asesinatos.

En Honduras las denuncias de ampliación de la represión coincidieron con el período de máximo poder del General Alvarez Martínez (1982-1984). En el caso de este país se señala su vinculación con formas "aprendidas" de la represión en el Cono Sur, en particular del caso argentino.³³

Como consecuencia de "desapariciones" de personas en Honduras, se ha establecido un juicio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).³⁴ Así también, la Corte analizó el caso del asesinato de una detenida costarricense vinculada a un hecho de terrorismo, ocurrido en 1981. El gobierno de Costa Rica llevó el caso a la CIDH³⁵ para que la misma se pronunciara sobre si había existido

[32]Amnesty International, *Nicaragua: The Human Rights Record*, (Londres: 1986). Citado en H. Vanden, *op. cit.*, p. 21.

[33]CEDOH, "Las Señales del Método Argentino", publicación especial Cedoh, junio de 1983, Tegucigalpa. También puede verse la publicación del mismo Centro de agosto de 1983 sobre "Aspectos jurídicos del terrorismo y del antiterrorismo en Honduras".

[34]Véanse las actas de la Corte, "excepciones preliminares" en el caso Fairen Garbi y Solís Corrales, junio y septiembre de 1987, San José: CIDH.

[35]OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie B: Memoria, Argumentos Orales y Documentos. Asunto Viviana Gallardo y otras. Nº G 101/81, Secretaría de la Corte, San José, Costa Rica 1986.

una acción estatal que permitiera suponer una voluntad de conculcar los derechos humanos. La resolución de la Corte fue no aceptar el caso.³⁶ El análisis realizado por la Comisión de Derechos Humanos de la OEA señaló que "el gobierno de Costa Rica ha actuado de conformidad a las leyes vigentes y ha sancionado con todo el rigor de la ley al responsable de los actos denunciados".³⁷

En general, la experiencia centroamericana demuestra que el incremento de la violencia estatal por medio de sus fuerzas de seguridad como por medio de grupos paramilitares vinculados, no ha resuelto el problema de la protesta social, la demanda de cambios sociales y de participación política. La opción de un mayor poder estatal que se vuelve cada vez más ilegal no es alternativa, sino más bien es una parte sustantiva del problema. La respuesta a las demandas sociales debe ser encauzada por medio de los canales democráticos, de lo contrario el espiral de violencia tiende a incrementarse. Aún en el caso que la política de represión hubiese tenido éxito, suprimiendo la protesta al orden constituido, está quedará latente en la sociedad.

Subversión y terrorismo.

Centroamérica ha sido una de las regiones más convulsionadas en la última década. La guerra contra el "viejo orden" o la guerra contra el "nuevo orden" han llevado la destrucción y la muerte a tres países principalmente. El "terrorismo subversivo" ha sido expresión puntual de una forma de conflicto violento, de una forma de lucha armada: la guerrilla. El terrorismo puede ser considerado como "forma de conflicto militar", señala Jay Mallin, cuando: i) es utilizado como forma sustituta de guerra "regular"; ii) es usado conjuntamente con otras actividades militares; iii) es elegido como arma por un segmento de la población en contra de otro.³⁸ En general, en la región los atentados propiamente terroristas no han tenido gran importancia, sino que los mismos se inscriben en una lógica distinta: la guerra de

[36] OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie A: Fallos y Opiniones. Asunto Viviana Gallardo y otras. N° G101/81, Secretaría de la Corte, San José, 1984.

[37] *Ibid.*, p. 50.

[38] Jay Mallin, "Terrorism as a military weapon", en: *Terrorism interdisciplinary perspectives*, op. cit., p. 95.

guerrillas, una forma de guerra. Desde esta perspectiva las acciones terroristas aparecen como una forma de guerra, como un tipo específico de combate, en donde la prioridad está dada por el control de zonas de guerra en el país respectivo.

Más que causar "horror" o específicamente temor se busca mostrar la vulnerabilidad del adversario y la capacidad de infringir daño, en una lógica de propaganda y refuerzo del propio poder. En general en una primera etapa, denominada de "propaganda armada" se busca demostrar la incapacidad de respuesta del orden vigente. Luego, cuando se ha logrado desarrollar capacidades militares superiores y algún control territorial se buscará desarticular las bases de poder del gobierno. De allí la importancia de los "blancos económicos", tales como las torres de electricidad o los sabotajes al transporte y a los medios de producción.

Las formas de "contrainsurgencia" y "antiterrorismo" impulsadas al interior de los renovados conceptos de la guerra de baja intensidad, desarrollada por estrategias norteamericanos, asumen esta perspectiva, una "forma de guerra", que plantea la necesidad del uso prudente, limitado y proporcionado del poder militar.³⁹

Tanto el terrorismo subversivo como el antiterrorismo generalizado son de graves consecuencias para el desarrollo futuro de la sociedad en cuestión, ya que por un lado se incertan en la lógica de la polarización de la sociedad y por otro dificultan la apertura de espacios políticos de negociación, capaces de dar oportunidad a la creación de formas democráticas de solución del conflicto. Esta lógica de guerra lleva implícita una lógica "suma cero", en donde se debe ganar el todo independientemente del plazo y de los costos para el conjunto social. Por otro lado, el desarrollo de este tipo de actividad trae como consecuencia la necesidad de crecientes apoyos externos, los cuales imponen un nuevo tipo de "deuda externa", el cual limitará en el caso de obtenerse el poder los márgenes de autonomía del gobierno que pueda establecerse. De aquí que por un lado surja con graves carencias para la estabilidad democrática y, por el otro, con grandes debilidades para el desarrollo independiente.

[39] Lilia Bermúdez, *La Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica*, (México: Ed. Siglo XXI, 1987), p. 188.

Si se quiere alcanzar la democracia la respuesta frente a los intentos de subversión "debe ser confeccionada en términos de la tradición democrática".⁴⁰ La política de los Estados Unidos señala el embajador Marks, debería basarse en esta premisa; sin embargo, no ha tenido en la última década una respuesta consistente.⁴¹ El impulso de movimientos irregulares en la región que hacen uso de formas de terrorismo subversivo, no ayuda a la gestación de condiciones democráticas, junto con generar una serie de problemas colaterales en el área y la región latinoamericana, además de influir en las relaciones con los aliados de la Comunidad Europea.

El terrorismo transnacional

Uno de los problemas más complejos del fenómeno terrorista actual es su creciente carácter transnacional. En un área como la centroamericana el terrorismo transnacional puede afectar países que independientemente de sus condiciones políticas internas pueden verse involucrados en fenómenos de violencia política. La característica básica de esta forma de terrorismo es el desarrollar actividades en un Estado neutral o en un tercer Estado, pero sus objetivos están en directa relación con el Estado nativo.

Costa Rica y Honduras han sido sujetos de esta clase de terrorismo. Es sobre esta forma específica de violencia política donde se tienen las mayores percepciones de amenazas potenciales. Es decir, en estos países el peligro de terrorismo no se lo ve vinculado a fenómenos sociales domésticos, sino a los efectos internacionales de lo que sucede en los otros países del área, particularmente los que han sufrido profundas divisiones sociales y en donde esa división se expresa en conflicto militar.

En el caso costarricense, en 1981 se produjeron en un corto período de tiempo -cuatro meses- una serie de ataques terroristas de origen nacional. Estos fueron producidos por el denominado grupo "La Familia". El mismo fue desarticulado rápidamente y estaba compuesto por un grupo muy reducido de personas, 15 de ellos fueron

^[40]Edward Marks, "Terrorism and the policy response", *TWI Report*, Nº 4, Vol. 6, California 1986..

^[41]*Ibid.*, p. 14.

condenados por la justicia. Como consecuencia de su accionar fueron muertos varios policías y subversivos. Un grupo fue arrestado, entre ellos Viviana Gallardo, la cual fue muerta por un policía en prisión.⁴² Con posterioridad y en el período anterior, los actos terroristas en el país han dicho relación con problemas en El Salvador o Nicaragua.

Entre estos hechos se pueden destacar los siguientes: el ataque por grupos de derecha a "Radio Noticias del Continente", en el cual fueron arrestadas 14 personas. Dos años después, en 1982, un grupo de ultra derecha secuestró un avión de la aerolínea nacional en un vuelo interno y exigió la liberación de los presos. El avión voló hacia el territorio salvadoreño. Un grupo de 9 personas de diferentes nacionalidades (7 centroamericanos, incluidos dos costarricenses, un argentino y un chileno), fueron descubiertos como parte de una red que se dedicaba al tráfico de armas hacia la guerrilla en El Salvador. Así también, en este mismo año se produjeron intentos de secuestro de empresarios para obtener dinero para las fuerzas guerrilleras en El Salvador. En el territorio costarricense fue secuestrado un ex-oficial del ejército argentino vinculado a las actividades de la "contra" (octubre de 1982). En 1983 fue detenido un militante de la ETA el que se presumía vinculado a la preparación de un atentado en contra de Edén Pastora. En relación a la "contra" nicaragüense se han producido un par de atentados con bomba.

En la percepción del ex-ministro de seguridad pública Angel Edmundo Solano,⁴³ Costa Rica no tiene delante de sí una amenaza terrorista doméstica, por varias razones: a) por su sistema democrático, del cual la población está orgullosa y celosa en su protección; b) a las fuerzas internacionales involucradas en la crisis regional no les interesa que el país se convulsione, es aquí donde se negocian distintas cosas y donde incluso se puede conspirar; c) no hay una radicalización política del país, ni existen grandes grupos radicales de derecha o de izquierda; d) las diferencias económico-sociales y la ostentación sobre las mismas no son del grado y la magnitud como en otros países del área, más bien tiende a primar una fuerte clase media; e) la derecha "se asustó" con los cambios en la región por lo que no

[42] A partir de este incidente, absolutamente extraño en la tradición costarricense, el gobierno llevó el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[43] Entrevista, julio de 1987.

impide el cambio como en otros países; ello tiene además cierta tradición histórica. Pese a lo anterior, señaló que la situación regional es muy fluida y que no existe "vacuna" segura contra el terrorismo.

Las posibilidades de terrorismo transnacional si bien son percibidas como un importante peligro son a la vez más difíciles de controlar, de allí que sea percibido como un problema grave. Para el ex-ministro, el principal problema en un país como Costa Rica radica en la necesidad de tener una eficiente política capaz de prevenir el terrorismo. Ello supone un análisis permanente de los distintos elementos presentes (análisis de inteligencia) y un equipo antiterrorista capaz de responder a los principales desafíos. La base, desde el punto de vista técnico, está en la prevención. Desde una perspectiva más general la respuesta al desafío de la "violencia importada" posee dos pilares: la diplomacia, sobre todo para un país que depende del Derecho Internacional, y la profundización de la característica central de la democracia costarricense, el diálogo y la negociación.⁴⁴ La diplomacia reafirmará los compromisos internacionales de integridad territorial del país y la eficiencia de la inteligencia y una mínima capacidad de disuasión permitirán prevenir los eventos internos.

En el caso de Honduras ocurre algo similar. Los grupos subversivos internos tal como el grupo denominado "Cinchoneros" no poseen una gravitación importante y se encuentran muy controlados. Sin embargo, el uso del territorio nacional con el fin de atacar a los gobiernos de los países vecinos no es algo nuevo, dada la posición geopolítica del país en Centroamérica.

Más allá de las referencias históricas de larga data en lo que a la crisis centroamericana se refiere, en los años setenta se usó por parte de fuerzas contrarias a los regímenes de Nicaragua y Guatemala. Es este uso del territorio nacional el que establece la potencialidad del surgimiento del terrorismo nacional. Es decir, en la percepción de las fuerzas armadas y la élite política, al ser empleado el suelo nacional y vincularse nacionales a actividades insurgentes de otros

[44] Sobre este particular recordó, el ministro Solano, cuando en el país se produjeron 42 "barricadas" simultáneas para protestar por alzas en los servicios eléctricos. Si estas hubiesen sido desalojadas por la fuerza, como algunos pedían para "mantener el principio de autoridad", las posibilidades de escalamiento de la violencia y el costo político para la democracia hubiesen sido muy altos. El problema fue resuelto sobre la base de la negociación y no por ello el principio de la autoridad democrática fue roto.

países se fomentan las capacidades psicológicas y conocimientos técnicos para intentar desarrollar actividades que buscan cambiar el régimen político por medio de la fuerza. A ello se sumarán las difíciles condiciones de vida de la población.⁴⁵

En la percepción de las fuerzas armadas,⁴⁶ el terrorismo transnacional ha tenido en los últimos años directa vinculación con la guerrilla salvadoreña. Con el fin de recaudar fondos o mantener el abastecimiento de armas por vía terrestre, los secuestros extorsivos de empresarios nacionales e incluso asaltos a bancos han tenido como fin financiar la guerra en países vecinos. Esta situación es definida como diferente de la de los años setenta ya que en ese momento el gobierno de Honduras "dejó pasar" las acciones del sandinismo en contra de Somoza, por lo cual este no desarrolló actividades en el país. Los cinco intentos de establecer "focos de subversión nacional" han sido controlados por las fuerzas armadas.

Sin embargo, tanto desde el sector civil como desde el militar se percibe que la situación actual es más compleja dado que el sandinismo ha declarado que debe ser "solidario" con los que luchan en la región. Ello produjo, en forma paralela a otros factores, la búsqueda de un mayor acercamiento a los Estados Unidos.⁴⁷

Los efectos de este terrorismo "importado" han significado ciertos "indicios" de respuesta estatal de carácter contra-terrorista en el país; ello fue definido como una falta de conocimiento sobre cómo actuar, más que como una voluntad política de las fuerzas armadas.⁴⁸ El ex-canciller Elvir Sierra, señala que en Honduras el sindicalismo posee una gran fuerza y que existen invasiones de tierras que no son reprimidas; esto es posible porque en la región las fuerzas armadas son las que posiblemente estén más impregnadas de una voluntad de cambio. Por ello, si bien ha habido casos de represión ilegal, el gobierno está tomando las medidas pertinentes.⁴⁹

[45]Entrevista con el ex canciller Coronel César Elvir Sierra, julio de 1987.

[46]Entrevista con un alto oficial del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas hondureñas, junio de 1987.

[47]Entrevista con excanciller Elvir Sierra.

[48]Sobre este punto hubo opiniones coincidentes en ambas entrevistas.

[49]En el caso de la acusación en contra del gobierno de Honduras que analiza la CIDH no se han negado los hechos, "las desapariciones", y los abogados del gobierno buscan que se condene a los responsables materiales, no al Estado nacional.

En la perspectiva de un mantenimiento de la crisis regional y sobre todo en la perspectiva de su profundización, tanto Honduras como Costa Rica perciben como un desafío fundamental para su seguridad nacional los efectos del terrorismo transnacional. Esta perspectiva se ve incrementada en el caso de los escenarios en donde el conflicto militar escala y adquiere mayores proporciones a nivel nacional y puede desbordarse a nivel internacional.⁵⁰ El fenómeno del terrorismo transnacional derivado de la crisis centroamericana, sin embargo, no sólo afecta a los países del área. En el territorio de los Estados Unidos se han producido hechos de este tipo vinculados a los "escuadrones de la muerte" de El Salvador.⁵¹

Los acuerdos de "Esquipulas II".

Los acuerdos de "Esquipulas II", firmados por los presidentes centroamericanos el 7 de agosto de 1987,⁵² marcaron un hito en el desarrollo de la crisis al cambiar la tendencia de la misma: la permanencia de la violencia nacional y su posible internacionalización. Los mandatarios del área con estos acuerdos, buscaron romper con la violencia, expresada en conflictos civiles agudos, y establecer las bases para una estabilidad y convivencia pacífica en Centroamérica.

La firma de este documento incrementó los márgenes de acción de los actores centroamericanos frente a los de fuera del área, al tomar iniciativas directas sobre el problema y acordar soluciones; pero ello no significa haber superado las vulnerabilidades frente a las acciones y presiones de otros actores. Ello podrá ocurrir cuando, como conjunto, los centroamericanos superen las desconfianzas históricas agravadas por la crisis y presenten opciones comunes para su propio desarrollo, en un marco de entendimiento con la potencia hegemónica del continente. "Esquipulas II" puede ser el inicio de este proceso; allí se establecieron procedimientos que pueden permitir

[50] Un diplomático costarricense ha afirmado que es preferible tener "9 comandantes en Managua que tres de ellos combatiendo en las montañas del norte del país".

[51] Periódico *La Nación* de Costa Rica, 12 de julio de 1987.

[52] En la ciudad de Guatemala, el 7 de agosto de 1987, los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron los acuerdos conocidos como "Esquipulas II", cuyo título formal es *Procedimiento Para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*.

por un lado, detener la guerra, el conflicto regional, y por otro, crear mecanismos para el desarrollo de la confianza mutua entre los actores del área e incluso de fuera de ella.

La crisis regional se expresa de muchas maneras y en muchos planos; para los propósitos de este trabajo dos nos interesan particularmente: la perspectiva internacional y la de seguridad nacional. Los Estados centroamericanos inmersos en la crisis, y aún actores de más poder de fuera del área, perciben como un problema medular su seguridad nacional, es decir afecta a la existencia misma del Estado nacional. La violencia, incluido el terrorismo, incide en esta percepción.

Las desconfianzas (a partir de percepciones reales o no) sobre las acciones que países vecinos, o incluso otros actores, pudieran tomar para desestabilizar los respectivos regímenes políticos requieren ser superadas, es necesario "asegurar" la seguridad nacional de todos y cada uno.⁵³ Los acuerdos firmados apuntan en este sentido; allí se establecieron compromisos específicos tendientes a este fin: cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales (compromiso 5); no uso del territorio para agredir a otros Estados (compromiso 6); negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos (compromiso 7); todos ellos en un marco general de distensión. Pero la sola voluntad gubernamental centroamericana no es suficiente, también se requiere la de los actores domésticos que enfrenta por medios extralegales a sus Estados, como así también la de los actores de fuera de la región. Aquí reside una de las vulnerabilidades más importantes del Acuerdo, los Estados de la región no poseen más que la fuerza moral para imponerlo en el sistema internacional, desde el cual las fuerzas domésticas alzadas en armas reciben un apoyo que es prácticamente determinante para su accionar.

Detener la violencia en Centroamérica además de la voluntad política de los centroamericanos, requiere de acuerdos que dicen relación con el sistema internacional y la posición que en él ocupan los principales poderes, en particular los Estados Unidos. La estabi-

[53] José Luis Vega Carballo, "Costa Rica 1987: ¿Seguridad sin desarrollo o desarrollo para la seguridad?", en: Edelberto Torres-Rivas, et al., *Costa Rica: crisis y desafíos*, (San José: Ed. DEI, 1987).

lidad en esta área pasa por que la potencia hegemónica del continente acepte y respete el orden internacional allí establecido. Para esto es necesario que sus propios intereses de seguridad no se vean afectados de manera sustancial, principalmente en su relación con el otro superpoder, la Unión Soviética.

El haber ubicado los Estados Unidos la crisis regional en la perspectiva Este-Oeste (pese a las percepciones distintas de sus aliados⁵⁴) la violencia política y la paz, la guerra y las modalidades que ésta asume, como las formas de superarla tienden a sobrepasar los marcos de la autonomía estrictamente nacional/regional de los actores del área. Produciéndose, de esta manera, una tensión que afectará al sistema internacional en distintos niveles: las relaciones entre los superpoderes, las relaciones con los aliados al interior de cada bloque, las relaciones en la región latinoamericana y en la propia área centroamericana.

La estrategia derivada de esta percepción Este-Oeste por parte de los Estados Unidos ha tenido, al menos, dos implicancias principales vinculadas al fenómeno del terrorismo: i) involucrarse directamente en el conflicto, más allá de los marcos legítimos permitidos por el sistema jurídico,⁵⁵ al apoyar materialmente a la "resistencia nicaragüense", la "contra"; y ii) debilitar su política internacional global respecto del tema, como consecuencia de ese involucramiento, como quedó al descubierto con el escándalo "Irangate".⁵⁶

Los cursos de acción desarrollados en forma consecuente con la percepción Este-Oeste por parte de los Estados Unidos, en especial su apoyo a la "contra", han encontrado resistencia en los aliados

[54] El supuesto básico de la mediación de Contadora fue evitar la ubicación del conflicto en la esfera Este-Oeste, opinión similar expresaron los países de la Comunidad Europea. Si bien con la permanencia de la crisis y el mayor involucramiento de actores extraregionales se acepta hoy la incidencia del conflicto Este-Oeste, la solución a la crisis pasa por resolver sus causas primarias ubicadas en la esfera económico-social y en el funcionamiento del sistema político.

[55] Sobre este punto puede verse la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en la demanda entablada por Nicaragua en contra de los Estados Unidos en el año 1984. Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/18221 y S/18227, el fallo de la Corte y las opiniones individuales y disidentes sobre el mismo, dictados el 27 de junio de 1986 en el caso *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*.

[56] El escándalo *Irangate* se refiere a la venta de armas realizada por los Estados Unidos a Irán, país acusado de auspiciar el terrorismo, para obtener la liberación de rehenes y ocupar las ganancias en su política centroamericana. Véase: *The Tower Commission Report*, (New York: Times Books, 1987).

latinoamericanos y centroamericanos. Los acuerdos de "Esquipulas II" son una muestra clara de ello, como lo han sido las acciones desarrolladas por el Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y del Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Así también, desde una perspectiva más general la "seguridad hemisférica" ha sufrido las consecuencias de la priorización centroamericana en un doble sentido: i) dificultar la definición y coordinación de intereses comunes en el hemisferio y ii) los países de mayor poder buscan alternativas de autosuficiencia estratégica por sobre los aspectos continentales.⁵⁷

Reflexiones finales

La condena al terrorismo por sí sola no es suficiente. Se requiere tener un mejor conocimiento de sus orígenes, formas de desarrollo, vinculaciones a las fuerzas político-sociales domésticas e internacionales para definir una respuesta política democrática. Es un lugar común señalar que no hay soluciones mágicas al terrorismo, por lo cual muchas veces la respuesta ha sido la más fácil: el contraterror. Esta no puede ser la respuesta; el terrorismo al ir unido al contraterrorismo terminan por destruir la democracia o imposibilitar su construcción.

En este sentido, un primer aspecto que aparece claro es la necesidad de distinguir al terrorismo de otro tipo de conflictos armados, principalmente de la actividad guerrillera. La acción guerrillera puede emplear tácticas terroristas pero es una forma de guerra que tiene una lógica política y de poder distinta. Si esto es así, la contrainsurgencia no puede asumir modalidades de contraterrorismo ya que no logrará sus objetivos e inducirá a una espiral de violencia, que lejos de superar el problema se transformará en parte del mismo.

La perspectiva más eficaz para superar los problemas de violencia política, incluido el terrorismo en el plano doméstico, es la profundización de la democracia: la posibilidad de participación política y también una justa distribución económico social. Para superar el

[57] Augusto Varas, "El futuro de las relaciones hemisféricas de seguridad", *Defensa y Desarme en América Latina y el Caribe*, Nº 2, Vol. II, abril-junio de 1987, Chile.

terrorismo transnacional es necesario que: a) exista un firme compromiso de los Estados -independientemente de su posición ideológica y política- de respetar el principio de la no intervención y la no ingerencia en los asuntos internos de otros; b) debe haber una percepción clara en la sociedad civil de la ilegalidad del terrorismo, impidiendo de tal suerte apoyos en la sociedad civil; c) una acción preventiva eficaz, para lo cual la educación y la conciencia democrática es fundamental; d) adicionalmente, pueden firmarse tratados específicos sobre la materia, tanto bilaterales como multilaterales.

La construcción de un orden internacional capaz de superar las amenazas de desestabilización terrorista parte del supuesto básico del respeto de la estatalidad y del no uso del territorio nacional para atacar a otros Estados. El terrorismo como forma de política exterior estatal no sólo no permitirá en el largo plazo alcanzar sus objetivos, sino que él mismo impedirá la construcción de un orden estable. La firma de acuerdos internacionales en este campo es importante, pero la actitud y voluntad política serán determinantes.

Los acuerdos firmados por los presidentes centroamericanos en Guatemala el 7 de agosto de 1987 conocidos como "Esquipulas II", buscan superar la guerra y dentro de ella las expresiones terroristas. El compromiso de poner la reconciliación nacional y el diálogo como las bases de la construcción del sistema político, que se define como democrático, posibilita superar los marcos más rígidos de falta de participación. Los acuerdos referidos al no uso del territorio y la exhortación a no apoyar a los movimientos insurreccionales o subversivos permite poner límites al terrorismo transnacional.

La región centroamericana está a las puertas de un momento decisivo de su historia, si logra superar la guerra habrá avanzado de manera determinante hacia la construcción de un orden internacional subregional que no amenace la seguridad y la estabilidad de sus Estados.