

21. Terrorismo en México

*Mario Arroyo Juárez*¹¹²

*Gerardo Rodríguez*¹¹³

Existen diversas definiciones académicas y jurídicas sobre lo que significa el terrorismo, sin embargo, y aunque con elementos comunes, sigue sin haber consenso sobre su significado. En México, el terrorismo es considerado como un delito contra la seguridad de la nación, según lo establece el Código Penal Federal en su artículo 139. En éste se señala que comete el delito de terrorismo el que “utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.” Las sanciones también se aplican “al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional.”

En el ámbito académico, tampoco se ha logrado definir un concepto único, sin embargo existen coincidencias en torno a cuáles son algunos elementos mínimos que deben considerarse al respecto, para catalogar un hecho como terrorismo. Una de las definiciones más aceptadas¹¹⁴ señala que el terrorismo es violencia premeditada, políticamente motivada y perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de atemorizar a la población. Esta definición tiene cuatro elementos centrales. El primero, la premeditación, significa que debe existir una intención o decisión previa para cometer un acto terrorista; el segundo es que el terrorismo se distingue de otras formas de violencia, sin embargo, es la motivación política la que lo distingue de un acto criminal; el tercero, que los objetivos son no combatientes, significa que los terroristas atacan a la gente que no puede defenderse; y el cuarto es que los responsables, sean grupos subnacionales o agentes clandestinos, se distinguen por no actuar mediante operaciones militares normales. Un ataque hecho por las fuerzas uniformadas de un gobierno o fuerzas de otra manera identificables, no es terrorismo.

¹¹² Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.

¹¹³ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C..

¹¹⁴ Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001, pp. 13-14.

Al terrorismo se le ha clasificado en función del lugar donde residen los terroristas y el lugar seleccionado para los ataques, pudiendo ser doméstico o internacional, pero también en función del carácter de los actores, sean estos estatales o no estatales. Y finalmente existe una amplia clasificación en función de las causas que los terroristas dicen perseguir o de las justificaciones o racionalizaciones que estos grupos o individuos proporcionan como argumento para cometer sus actos. En lo que se refiere al curso histórico reciente del terrorismo en México, desde la década de los sesenta del siglo xx, existen grupos guerrilleros que gozan de influencia, así como de recursos y capacidades de combate dentro del territorio nacional, cuyas acciones en contra del Estado han sido catalogadas como terrorismo. Aunque estas no han sido constantes, se tiene registro de que las acciones de los movimientos guerrilleros se han limitado al enfrentamiento contra elementos de las fuerzas armadas o de seguridad, al ataque de blancos específicos de carácter propagandístico como bancos privados, sedes partidistas o instituciones públicas, agresiones con armas de fuego y secuestros. Estos últimos sobre todo con el propósito de recaudar fondos para continuar sus acciones. Sin embargo, esta tendencia ha cambiado en los últimos años, hoy se puede observar como grupos armados que reivindican causas políticas, por ejemplo el Ejército Popular Revolucionario (EPR), modificaron su estrategia y escalaron a un nivel más sofisticado en tácticas y en objetivos, lo que quedó demostrado con los ataques a ductos de PEMEX en 2007. Otro cambio reciente es que grupos vinculados con la delincuencia organizada utilizan tácticas terroristas para confrontar al Estado. El ejemplo más crudo de esta nueva realidad fue el ataque terrorista ocurrido en Morelia, Michoacán, el 15 de septiembre de 2008, que dejó un saldo de nueve muertos y más de 90 personas heridas.

Dentro de las principales respuestas que México ha dado al terrorismo están las de carácter legal. El país es parte, o está en proceso de ratificación, de al menos 17 mecanismos internacionales relacionados con lucha contra el terrorismo. En el marco de la ONU destacan el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, la Convención sobre la Protección Física de Materiales Nucleares, el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas sobre la Plataforma Continental, el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear.

En el ámbito bilateral existe cooperación con Estados Unidos, sobre todo en el aspecto fronterizo, en el cual las autoridades mexicanas han tenido que encontrar mecanismos para sobrellevar día con día una relación compleja. Ambos gobiernos

han llegado a concretar iniciativas que van desde compromisos regionales, hasta simulacros conjuntos entre ciudades vecinas. La cooperación bilateral también se ve reflejada en el intercambio de información entre las distintas agencias de inteligencia. Funcionarios mexicanos, tanto militares como civiles, han recibido capacitación y entrenamiento en Estados Unidos en materia de contraterrorismo. Otras acciones han sido la publicación de la Ley de Seguridad Nacional en enero de 2005, reformas al Código Penal y la instauración de un Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales (CANDESTI).

Hoy, el terrorismo *per se* no es una prioridad de las autoridades federales, aunque sí forma parte de la agenda nacional de riesgos. La PGR es la encargada de investigar y perseguir el terrorismo a nivel federal y encabezará por México la presidencia del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) para el período 2009-2010, después de ocupar la vicepresidencia de este organismo en 2008. Esta acción responde a los compromisos asumidos por el gobierno mexicano en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). México ha participado en los trabajos del Comité para fortalecer la cooperación regional en la prevención y combate al terrorismo, así como su financiamiento. Este país ha declarado que al presidir el Comité buscará fortalecer sus trabajos en áreas diversas como la homologación de legislaciones nacionales; el intercambio de información sobre el movimiento transfronterizo de dinero; mayores controles para combatir el tráfico de armas y otros materiales relacionados; el fortalecimiento de la asistencia mutua en materia penal y el impulso de la promoción de la cooperación técnica y la capacitación.

El terrorismo es una táctica empleada por organizaciones en contra de los Estados causado, en parte, por la relación asimétrica que existe entre ellos. Ningún país está exento del terrorismo y los gobiernos no pueden impedir por completo que se cometan actos de esta naturaleza. México no es una excepción. Los únicos instrumentos a disposición de los Estados para prevenir este tipo de amenazas son la inteligencia, la coordinación al interior de sus sistemas de seguridad nacional y la cooperación internacional. Por lo anterior se sugiere la siguiente ruta crítica de acción:

1) Resulta urgente crear una cultura de seguridad nacional, evitando así la “securitización” de la agenda política nacional. Para ello hace falta que temas como el combate al terrorismo y el narcotráfico se discutan profundamente entre los actores políticos, así como en las academias especializadas en la materia; 2) se requiere más coordinación entre las instituciones encargadas de la seguridad nacional, tanto civiles como militares, para evitar el aumento del fenómeno del “narcoterrorismo”, y 3) se requiere un fortalecimiento legal y financiero de los aparatos de inteligencia para la seguridad nacional.¹¹⁵

¹¹⁵ Gerardo Rodríguez y Mario Arroyo, “Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo: ¿Amenazas para México?”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 1, enero de 2008.

En este sentido, se debe pensar en promover un proceso legislativo para avanzar hacia una segunda generación de reformas al sistema de seguridad nacional, así como fomentar la participación responsable de los Poderes Legislativo y Judicial en esta materia.

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

22. Guerrilla, ¿problema de seguridad nacional?

José Luis Piñeyro¹¹⁶

Para entender por qué las diversas guerrillas rurales y urbanas no han sido una amenaza a la seguridad nacional en México se requiere distinguir entre un comando guerrillero (20 o 30 personas con entrenamiento y disciplina militar y armamento personal) y un movimiento guerrillero (unidades militares, armas sofisticadas, control territorial delimitado, base de apoyo social considerable). En México, la guerrilla rural es la que más se ha acercado a ser un movimiento por tener cierta base de apoyo y territorio, pero aún así, los que han existido han sido reducidos y de tipo regional. Por lo anterior, ha habido comandos guerrilleros que son un riesgo y podrían convertirse en una amenaza a la seguridad de México. Sin embargo, en la óptica gubernamental predomina un carácter básicamente preventivo y represivo para evitar que de riesgo se conviertan en amenaza, de allí que siempre se diga que tal o cual situación, violenta o no, se considere que está bajo control mientras no supere la capacidad de respuesta del Estado. Por capacidad de respuesta se entiende una combinación de acciones sociales, educativas, económicas y militares que eviten, en una zona conflictiva, la articulación de pobreza, guerrilla, movimientos sociales e incluso narcotráfico. Para entender el control de la guerrilla en una perspectiva histórica y actual, es imprescindible reseñar las semejanzas entre ayer y hoy de la estrategia gubernamental

¹¹⁶ Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.