

II Parte

Nuevos horizontes en Criminología y Derecho Penal

TERRORISMO Y TRAFICO DE DROGAS

José Hurtado Pozo

*Catedrático de Derecho Penal
Universidad de Friburgo (Suiza) y de Lima (Perú).*

1. CONTEXTO SOCIO-ECONOMICO

El Perú es un país subdesarrollado sumido en una profunda crisis económica y social. Regido por un gobierno parlamentario desde julio de 1980, sus instituciones políticas y judiciales no han alcanzado la necesaria estabilidad. En los últimos años, se han agudizado los problemas de manera alarmante, por ejemplo, el proceso inflacionario (con sus consecuencias en el alza de los productos de primer necesidad y el deterioro de los niveles de ingreso) empezó a sentirse a partir de 1973. Dicho año, el ingreso familiar promedio podía satisfacer lo socialmente necesario para la sobrevivencia, e incluso permitía un pequeño margen que podía ser destinado al ahorro. Cinco años más tarde, este ingreso representaba un 45% del valor total de la canasta familiar lo que significa una drástica restricción del consumo. Si precisamos estos datos, veremos que el salario de los obreros sufrió una caída del casi 40% de su valor real y que el sueldo de los empleados equivalía a la mitad del valor que representaba en 1973. Los datos correspondientes a los años 1980 y 1982, no hacen sino confirmar la continuación de esta caída de la capacidad económica real de los trabajadores peruanos.

Este fenómeno se produce en todas las regiones del país, siendo diferente únicamente la intensidad y los efectos. Dentro de este ámbito de pobreza generalizada, Ayacucho (centro de la actividad subversiva y terrorista) es uno de los departamentos más pobres del Perú. Según el Mapa de la Pobreza publicado por el Banco Central de Reserva del Perú, en diciembre de 1982, cinco de las siete provincias de Ayacucho están en el estrato inmediato siguiente. En casi todos los estudios realizados sobre la pobreza en el Perú, el departamento de Ayacucho ocupa invariablemente el segundo lugar, superado únicamente por el departamento de Apurímac, colindante con él, y ambos conjuntamente con Huancavelica, Cuzco y Puno conforman la llamada «mancha india peruana» es decir la zona más pobre y deprimida del Perú.

Dentro de este contexto socio-político, se han acentuado dos formas graves de delincuencia: el denominado «terrorismo» y el tráfico ilícito de drogas. Los delitos tradicionales contra la vida e integridad corporal y contra el patrimonio son aún, sin embargo, cometidos con bastante frecuencia; pero, es de destacar que entre los últimos han disminuido los robos a mano armada.

2. EL TRAFICO ILICITO DE DROGAS

El problema del tráfico ilícito de drogas es multifacético. En el Perú, se trata principalmente del tráfico prohibido de los derivados obtenidos de la hoja de la coca. Hecho que comprende la producción, la comercialización y el consumo de estos estupefacientes. La magnitud alcanzada por la comisión de este comportamiento prohibido, sus efectos sobre la economía de la nación, sus vinculaciones con el poder político y su elevado consumo, hacen del tráfico de drogas un problema nacional.

2.1. La coca

El Perú es el primer productor de las hojas de coca, materia prima de donde se obtiene la cocaína. Planta cultivada desde el preincanato, con fines medicinales, mágicos y de consumo, crece en las húmedas selvas tropicales de las vertientes orientales de los Andes, entre los 500 y 1.500 mts. de altitud. Se trata de un arbusto sumamente rústico que se adapta fácilmente a los suelos pobres y de alta pendiente. Tiene una vida útil de 50 años, y produce al año de su plantación. Se estima que, en la actualidad, la superficie sembrada de coca, en la ceja de selva, es de 150.000 has. esto es un 15% del total de un millón de hectáreas en uso agropecuario de la selva peruana. Las zonas productoras tradicionales, ubicadas en el departamento del Cuzco, han sido rezagadas por los sembríos realizados, a partir de mediados de la década de 1970, en los departamentos nor-orientales de Huánuco y San Martín; especialmente en el Valle del Alto Huallaga. Constituyendo este área, ahora, la mayor productora del país. De esta manera, la producción se ha multiplicado en dos décadas pasando de 11 TM en 1959 a 24.000 TM en 1979; sin embargo, la producción real para 1980 fue calculada en 50.000 TM; es decir, más del doble. El mapa productivo de la coca en el Perú ha quedado pues sustancialmente variado.

2.2. La destinación de la coca

El aumento espectacular de la producción sólo se explica por la demanda creciente de los productores clandestinos de drogas. En 1980, se calcula que 476 TM de hojas de coca se exportaron, lo que no constituyó ni el 1% de la producción. Si a esta cantidad, se agrega las hojas que fueron utilizadas en la producción, lícita de pasta básica de cocaína y de clorhidrato, se llega al 4% de la producción. En este mismo año, se estima que 13.000 TM estuvieron destinadas a la masticación por parte de la población indígena del país. Cantidad que representó el 26% de la producción. De donde se deduce que el 70% de la producción tuvo un destino ilícito.

Respecto a la masticación de la coca no es de olvidar que es una costumbre ancestral necesaria para la sobrevivencia del mundo andino. Los especialistas reconocen que «la cultura andina tiene como aspecto consustancial el uso de la coca no sólo para efectos mágicos y medicinales, sino como un poderoso ingrediente de su dieta alimenticia».

Se calcula que 1.312.000 personas masticaban coca en 1977. Existen más masticadores entre los pobladores de altitudes superiores a 3.000 mts. ellos representan el 85% de los habitantes de dicha zona. El número de masticado-

res decrece en un 3% por año. En 1982, se calculó que representaban 1.126.000: 15% de la población andina y 32% de la población en edad de masticar.

2.3. El consumo de drogas

El consumo de drogas es introducido en el Perú a fines de la década del 60 por jóvenes de la clase media y alta. De la escasa e incompleta información estadística existente, resulta difícil precisar la evolución del consumo de drogas en el país.

En 1976, la policía sólo intervino a un traficante de marihuana que poseía una cantidad ligeramente superior a los 4 grs. En los años 1968 y 1969, 35 personas fueron sometidas a investigación por la misma infracción. De enero a julio de 1970, se produce un aumento notable: por tráfico y consumo de marihuana estuvieron comprometidos aproximadamente, 250 menores y 50 adultos; estimándose el volumen de la droga en algo más de 20 kgs. Según la División de narcóticos de la Policía de Investigaciones del Perú, hasta 1968, la adicción a la marihuana era prácticamente desconocida en el país. Sólo desde hace pocos años, primero en Lima y luego en las principales ciudades, se ha empezado a sentir el fenómeno del consumo de droga en forma creciente y masiva, llegando a hablarse con mayor fundamento de un problema social.

A partir de 1976, empieza a difundirse en forma cada vez más creciente, en los sectores populares, alcanzando una tasa de crecimiento comparativamente mayor al de los sectores altos. El inicio de este proceso coincide con el desplazamiento de la marihuana por una droga elaborada a partir de la coca y de muy fácil acceso en nuestro país: la pasta básica de cocaína. Este producto intermediario de la fabricación del clorhidrato de cocaína es altamente nocivo por el elevado porcentaje de tóxicos que contiene. La pasta básica se ha transformado en la «droga nacional».

Otro índice significativo del aumento del tráfico y consumo de drogas, en especial de las extraídas del coca, es el alto porcentaje de detenidos por esta actividad. De una población penal de 10.635 detenidos, el 38,4% ha ingresado por delito de tráfico de drogas. Además, el aparato judicial se encuentra sumergido por la enorme cantidad de procesos por esta clase de infracción.

2.4. La importancia económica de la coca

El proceso integral de producción, industrialización y comercialización de la coca es una de las actividades productivas y comerciales más importantes del país, sobre todo para la zona de ceja de selva. Los efectos económicos de una actividad dependen en gran parte tanto del volumen de los ingresos producidos como de la distribución de esos ingresos y su posterior utilización por los productores y comercializadores involucrados. Respecto a la coca, los datos existentes no son precisos debido a la naturaleza ilícita de la mayor parte de la actividad productiva, de transformación y de comercialización.

Sobre la base del estimado hecho de 150.000 has. de cultivo, la producción total de hojas de coca sería de 135.000.000 kgs. con un valor total ilícito de US 405.000.000, a un precio promedio de US 3 por kg. Esta suma equivale a un 20% del Producto bruto interno agrícola. La transformación de esta materia prima produciría 1.350.000 kgs. de pasta básica de cocaína, los que a US

1.500 por kg. darían un valor bruto de US 2.025.000.000. A su vez, el resultante potencial de clorhidrato de cocaína sería de 445.500 kgs. con un valor bruto, a US 15.000 el kg. de US 6.682.500.000.

Estos cálculos no son excesivos, si se tiene en cuenta otros indicativos. Por ejemplo, cuando se compara la coca con otros productos que son también cultivados tradicionalmente en las zonas cocaleras. El valor generado por el cultivo de la coca superaba, en 1980, al café en más del doble, así como a los cultivos de cacao, arroz, maní, etc. Esta brecha se incrementó en 1982, debido al rendimiento por hectárea, y especialmente, al vertiginoso incremento de precios, el de la coca aumentó cinco veces. En 1971, los precios en feria eran de S/. 32 por KG. en 1982 de S/. 2,100 por kg. y a principios de 1983, S/. 2.500 por kg.

Así aparece claramente la importancia económica de la coca, la misma que no cesa de aumentar. La coca y sus derivados cubren ya el 50% de las exportaciones; convirtiéndose en la principal fuente de divisas (superior a la minería). En la crisis que sufre el país, donde el ahorro nacional ha quedado reducido a su mínima expresión, la coca es el factor que eleva la capacidad de compra del país en el mercado internacional. Todo esto hace de la coca un factor decisivo en la política nacional.

3. LA VIOLENCIA POLITICA

La violencia no ha sido la característica predominante de la vida política del país. Las dictaduras que se han sucedido no han actuado con la crueldad de los dictadores de otras latitudes de América. Los partidos políticos no han sido proclives a la utilización del terror para combatir a sus opositores. En los años 30, el enfrentamiento del APRA con el dictador Sánchez Cerro no alcanzó la intensidad que distingue la violencia política actual.

Fue de esperar los años 60 para ver aparecer y desarrollarse un tipo particular de violencia dirigida por grupos marxistas y orientada a realizar una revolución social. Las guerrillas de Luis de la Puente, inspiradas por Cuba, fueron precedidas por robos a mano armada en agravio de entidades bancarias (denominados «expropiaciones») y culminaron con su exterminio por las Fuerzas Armadas. Este movimiento subversivo no contó, en realidad, con un apoyo popular importante, lo que facilitó su desaparición.

20 años más tarde, se produce un nuevo movimiento rebelde dirigido esta vez por el denominado Partido Comunista del Perú y conocido, sobre todo, como Sendero Luminoso. Esta agrupación política es el resultado de un fraccionamiento del grupo maoísta Bandera Roja, y que tuvo lugar en los años 70. En esta época fue traza la estrategia que aplica actualmente; la misma que pusiera en práctica a partir de 1980 (año en que se restablece el régimen parlamentario después de años de gobierno militar).

Sendero Luminoso se organiza y desarrolla en la zona de Ayacucho, una de las más pobres del país. De acuerdo con la concepción maoísta, busca fortalecerse gradualmente, hasta que en fase final, como había sucedido en China, el «campo» envuelva y sitie a la ciudad. Con este objeto, recluta a jóvenes campesinos y universitarios; utiliza la mentalidad «mesiánica» de los indígenas pobres y explotados.

Los medios con que cuenta Sendero los obtiene en el propio país. Hasta ahora, no ha sido posible probar la existencia de extranjeros, tampoco de un

apoyo financiero foráneo o de tráfico de armas. Sus fuentes de financiamiento serían, sobre todo, los cupos y exacciones que impone por la violencia a los propietarios y comerciantes de la zona; las armas que utiliza, generalmente son explosivos robados de los centros mineros y fusiles arrebatados a los policías que matan en la ciudad y el campo. Una hipótesis que se plantea cada vez con más insistencia es el financiamiento de los subversivos por los traficantes de drogas. Esto parece probable que suceda en la zona del Alto Huallaga. Sin embargo, los rebeldes que actuarían en esta zona no estarían relacionados con Sendero y se trataría de un grupo autodenominado Pukallaukta. El carácter extremadamente sectario y hegemónico de Sendero hace creíble esta explicación. En todo caso, es notoria la diferencia con el movimiento rebelde de los años 60, inspirado en la concepción cubana del «foquismo guerrillero» y esperanzado sobre todo en el apoyo foráneo.

3.1. El terrorismo

Las formas de lucha escogidas y practicadas por Sendero Luminoso son la *guerra de guerrilla* (grupos armados atacan, pero no enfrentan abiertamente a la policía y a las fuerzas armadas), el *sabotaje* (destrucción de puentes, locales policiales o políticos, destrucción de líneas conductoras de electricidad, etc.), el *terrorismo selectivo* (muerte de autoridades locales, políticos de izquierda o de derecha, de dirigentes sindicales y de «colaboradores» del sistema), *la guerra psicológica* (propaganda mural y escrita, campañas de adoctrinamiento).

El fin último de Sendero es la toma del poder. Por ahora, busca desestabilizar el sistema político, polarizar los grupos sociales y crear en las áreas en que actúa las condiciones que le permitan organizar «zonas liberadas». El terrorismo que practica no es sino uno de los medios que utiliza para fustigar y desorganizar las instituciones políticas y de gobierno del país. Provocando así una represión cruenta e indiscriminada que conduce a la polarización de la sociedad. Dos hechos son de reconocer: primero, creado y organizado por intelectuales de la clase media, Sendero Luminoso está constituido por jóvenes (muchos de sexo femenino) de procedencia universitaria y campesina. Segundo, la violencia y la crueldad de sus actividades en contra de sus enemigos y de quienes no colaboran con ellos. Esta crueldad, extraña a la vida política general del país, se encuentra únicamente en las diversas revueltas indias que se han producido a lo largo de la historia nacional.

Por muchas de sus características, el movimiento subversivo peruano es un fenómeno peculiar, resultante de una realidad social específica. Sus acciones terroristas no son sino la manifestación de una estrategia insurreccional consistente en el uso de la violencia, con fines políticos, dirigida a derrocar al gobierno y a destruir el sistema político del país. Este aspecto terrorista no debe ser confundido con la actividad guerrillera. Entre terrorismo y guerrilla existe más que una diferencia semántica. El malentendido surge por el empleo indiscriminado del vocablo terrorismo. Su significado ha sido desnaturalizado para designar casi todo acto de violencia. Según Laqueur «ninguna definición del terrorismo podría abarcar todas las variedades que han aparecido a través de la historia: las guerras campesinas, las disputas laborales y el bandidaje han ido acompañados de terror sistemático, y lo mismo se aplica a las guerras internacionales, guerras civiles, guerras revolucionarias, guerras de liberación nacional y movimientos de resistencia contra la ocupación extranjera. En la mayoría de estos casos, sin embargo, el terrorismo no era más que uno de los recursos estratégicos y, normalmente, de poca importancia».

Si las diferencias son notorias con los movimientos armados de Europa y de América Latina, el movimiento peruano tiene en común con los últimos las causas que lo provocan. De acuerdo con un informe de la 6. Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «las causas subyacentes del terrorismo y de los actos de violencia tienen su origen en la miseria, las decepciones, las agresiones y la desesperanza que empujan a algunas personas a sacrificar vidas humanas, comprendidas las suyas, con el objeto de producir cambios radicales» (dic. A/8969 fr. 16.12.1972).

4. LA REACCION ESTATAL

Cómo ha reaccionado el Estado peruano frente al tráfico de drogas y al terrorismo.

4.1. La lucha contra el tráfico ilícito de drogas

El tráfico de drogas ha sido tratado, principalmente, como un fenómeno delictivo, sin tomar casi en consideración toda su complejidad. Los aspectos políticos y económicos que hemos, someramente, descrito no han sido debidamente tomados en cuenta. Todos los especialistas reconocen la existencia de un «narco-poder» formado mediante la infiltración y la corrupción tanto de funcionarios estatales de todos los niveles, como de policías y jueces. De esta manera, logra proteger los cultivos ilegales de coca, facilita la transformación ilícita de las hojas de coca en sus derivados, desarrolla el comercio interno y la exportación clandestina, y por último, la impunidad de sus demás actividades delictivas.

a) Prevención

En las normas legales dictadas para propiciar y regular la lucha contra el tráfico de drogas, se han contemplado tanto el aspecto preventivo como represivo. Sin embargo, la acción se ha centrado en el segundo. Esto se refleja en las sucesivas modificaciones practicadas a las disposiciones que prevén las figuras delictivas y las penas. Lo mismo se deduce de la casi inexistente actividad en la construcción de centros de rehabilitación de toxicómanos; en la difusión de una enseñanza cívica y sanitaria para evitar el consumo; en la investigación y estudio de las causas y de los efectos del fenómeno a combatir. Para tener una idea más o menos precisa de la insuficiencia extrema de la política de prevención, basta saber que según informe oficial del Ministerio de Educación, el presupuesto asignado a su sector, en 1984, para prevenir el uso indebido de drogas, es de S/. 1.660.000 (proporcionados por el Estado peruano) y de US \$ 50.000 (provenientes del Convenio con la Embajada USA y del Programa de las Naciones Unidas para el control del uso indebido de drogas).

Por presión de los Estados Unidos de América, el más grande consumidor de cocaína, el Perú se ha visto obligado a desarrollar una campaña de erradicación del cultivo de la coca. Esta estrategia está destinada a eliminar las fuentes de la materia prima; pues resulta, hasta ahora, extremadamente difícil bloquear o controlar el ingreso de drogas en territorio norteamericano. Los cultivos de coca son aparentemente fáciles de detectar, controlar y destruir; por

más que se encuentren en zonas geográficas de difícil acceso. Según la División de estupefacientes de las Naciones Unidas, los «programas de alimentos para el desarrollo» aplicados a la erradicación de la adormidera (opio), pueden ser utilizados con la coca. Se trata de suplantar el cultivo de esta planta por el de otras (café, maní, cacao, arroz, etc.) y, al mismo tiempo, fomentar su comercio y su industrialización con el fin de compensar económicamente el alto rendimiento de la coca.

b) Obstáculos económicos

Esta solución se encuentra confrontada a dos obstáculos difíciles de vencer. El primero reside en el hecho que el cultivo de la coca es un factor económico poderoso para la supervivencia de los campesinos de las zonas cocale- ras. Constituye, en realidad, el único sustento seguro con que cuentan durante los primeros años de colonización. No está demás señalar que una parte importante de la colonización de la amazonia se está realizando con los benefi- cios económicos obtenidos de los sembríos de la coca. Tampoco es de olvidar que las zonas de cultivo se encuentran en las regiones más pobres de países cuya economía es la menos floreciente. Los técnicos calculan que para vencer este obstáculo económico se requeriría de unos mil millones de dólares anua- les durante no menos de dos décadas. Como el Perú no cuenta con tal capital, éste debería, según los mismos técnicos, ser aportado por los Estados Unidos de América y los demás países desarrollados afectados por el consumo de co- caína. Con los diez o veinte millones de dólares anuales, actualmente inverti- dos, no se pueden obtener los resultados deseados. El intento más serio de erradicación de los sembríos de coca es el Proyecto especial de asentamiento rural Alto Huallaga, la zona de mayor producción hoy en día (D.S. n.º 066-80- AA del 26-04-1981). Este proyecto es financiado mediante un Convenio de préstamo y donación, firmado en 1981, por el Gobierno peruano y el Gobierno de los Estados Unidos, a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo.

c) Obstáculos sociales

El segundo obstáculo está constituido por el rol que cumple la coca en la cultura andina. La población indígena mastica la coca con el objeto de aliviar los efectos de la fatiga y el hambre. Aceptando un promedio conservador de consumo de 30 grs. por día, 1.126.000 masticadores consumieron, en 1982, 12.329 TM de coca, lo cual representaría el 18,4% de la producción de dicho año. Esta demanda no puede ser ignorada. Toda política de erradicación debe- rá contemplar la manera de suplir esta exigencia; la misma que, felizmente, disminuye progresivamente (3% anual) en razón al continuo proceso de inte- gración de la población indígena. Con buen criterio no se ha efectuado aún campaña alguna de erradicación de la coca en la zona andina que abastece tradicionalmente a la población masticadora de hojas. Los intentos han sido realizados en la zona nororiental donde la producción está destinada a la transformación ilícita. Así, por Decreto Ley no. 22927, de 4 de marzo de 1980, se declaró en emergencia los departamentos de Huánuco, San Martín y la Pro- vincia de Coronel Portillo, con la finalidad de proceder a operativos de des- trucción de cultivos calificados de ilícitos, con la intervención de la Policía y de las Fuerzas Armadas. Los resultados fueron decepcionantes.

En la medida en que no se comprenda toda la complejidad del problema, en que no se enfrente seriamente los efectos económicos y humanos, y, por

último, en que siga organizando una especie de expediciones punitivas, la erradicación de los cultivos de la coca y su substitución por otros seguirá fracasando. Un ejemplo patente de ignorancia e irracionalidad con que se enfrenta este grave problema nacional, es el proyecto de ley presentado por un grupo de senadores del partido gobernista, mayoritario en el Parlamento, en septiembre de 1981. Según el art. 69 de este proyecto, la venta de las hojas de coca «sólo podrá efectuarse en aquellas localidades ubicadas por encima de 3.000 metros de altitud y tan sólo por cinco años, a partir de la fecha de la promulgación de la presente ley. Vencido este plazo, quedará prohibida la venta de coca para la masticación en todo el territorio de la República».

d) La represión penal

En cuanto a la represión penal de las infracciones de tráfico ilícito de drogas, señalemos como características, de un lado, la acentuada severidad de las penas y, de otro lado, la exclusión de toda medida que atenue o suspenda sus ejecución. El Decreto Legislativo N. 122, de 12 de junio de 1981, modificatorio del Decreto Ley N.º 22095, de 21 de febrero de 1978, acentúa la represión mediante, primero, la descripción vaga de las figuras delictivas; y, segundo, elevando los límites de las penas. Con esta finalidad el gobierno peruano se inspiró de las normas adoptadas en el Acuerdo Sudamericano sobre estupefacientes y psicotrópicos, suscrito en Buenos Aires el 27 de abril de 1973. Es de anotar que el legislador peruano se limitó a reproducir las recomendaciones sobre las «figuras delictivas que deben preverse» sin tener en cuenta que era necesario, de acuerdo con el principio de la legalidad, precisar más en que consisten los comportamientos incriminados. De esta manera, se reprime con penitenciaría no mayor de quince años ni menos de diez, al que «ilícitamente, sembrare, cultivare...» la coca, por ejemplo. Represión aconsejada en el Acuerdo, antes señalado. En éste, se establece además que sólo se exceptúan de la erradicación de cultivos aquellos que «en forma fiscalizada se hacen con fines de investigación científica». Dejándose así de lado la compleja realidad que hemos descrito con anterioridad.

Lo expuesto nos hace ver en primer lugar, lo difícil que es, trazar una Política criminal coherente con una realidad social que se desconoce; en segundo lugar, las limitaciones de todo intento de legislar uniformemente para todo un continente; y, por último, las dificultades inherentes a todo proceso de adaptación de una norma foránea a la realidad socio-jurídica nacional.

4.2. La lucha contra el terrorismo

a) Fenómeno delictivo e intervención policial

La reacción del gobierno frente al movimiento subversivo Sendero Luminoso y, por tanto, contra sus actividades terroristas, fue condicionado por el contexto socio-político imperante en 1980, año del inicio de la subversión. El Gobierno parlamentario tenía un campo de acción bastante limitado por el riesgo que comportaba llamar a las Fuerzas Armadas, las mismas que acababan de abandonar el poder que usufructuaron durante varios años, para que combatieran la rebelión. El gobierno consideró, en un principio, que se trataba de una banda de delincuentes quienes debían, en razón a sus actos contrarios al país, ser calificados y reprimidos como traidores a la patria. Este fue el crite-

rio plasmado en una proposición del senador Alva Orlandini, hoy candidato a la presidencia de la República, que consideraba delito «de traición a la patria la destrucción intencional, total o parcial, de los caminos, puentes, represas, edificios públicos, documentos, vehículos, equipos e implementos de los periódicos ... y, en general, todo acto de sabotaje en contra del patrimonio de la República». La simple lectura de este texto permite apreciar su incorrección.

Una vez reducido el problema a su aspecto delictivo, se encargó a las Fuerzas Policiales la lucha contra Sendero Luminoso. Los rebeldes organizados suficientemente y convencidos hasta el fanatismo de la corrección de sus actividades, tuvieron al frente policías improvisados en este tipo de combate, sin fe en la justeza de su lucha y, por último, sin contar con una recompensa conforme al riesgo que corrían. En el plano legislativo, los esfuerzos del gobierno culminan con la dación del Decreto Legislativo N.º 46 que tipifica el denominado «delito de terrorismo», al mismo tiempo que reprime, como figuras delictivas autónomas: el favorecimiento del terrorismo, el formar parte de una organización o banda que utilice el terrorismo, la incitación pública al terrorismo y la apología del terrorismo.

La solución adoptada confirma la tendencia nacional a elaborar leyes especiales y complementarias al Código Penal cada vez que surgen determinadas formas delictivas graves. Es así como, a través de una serie de leyes, denominadas de seguridad interior de la República, se buscó reprimir diversos actos que alteraban, con fines políticos, el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. En todos los casos, los principios básicos del Código Penal de 1924 no fueron respetados, aun cuando se invocaron sus disposiciones.

El punto de partida erróneo del Decreto legislativo N.º 46, como de todas las leyes o los proyectos que se le parecen, consiste en pretender describir, en una sola disposición, «el delito de terrorismo». Desconociendo así, lo que admite la mayoría de los especialistas, que no existe un delito de terrorismo autónomo, independiente. Se trata más bien de diversas infracciones que son cometidas con el fin de alarmar o intimidar a la población como un método o estrategia de actuar. Esta es la concepción admitida, sobre todo, en Europa; en particular, en aquellos países que han sido afectados por el fenómeno terrorista (ver: Convención europea sobre el terrorismo de 1977).

Si analizamos brevemente el Decreto Legislativo N.º 46, veremos que su artículo primero considera como elementos del delito de terrorismo: 1. propósito del agente de provocar o mantener un estado de zozobra, alarma o terror en la población; 2. realización a. de *actos que pudieran crear* peligro de vida, la salud o el patrimonio; b. de *actos encaminados* a la destrucción o deterioro de edificios públicos o privados, vías y medios de comunicación o transporte o de conducción de fluidos o fuerzas motrices u otras análogas 3. utilización de *medios capaces de* a. provocar grandes estragos, b. de ocasionar perturbación de la tranquilidad pública, c. de afectar las relaciones internacionales o la seguridad del Estado. Como no se definen los actos que debe ejecutar el delincuente, se ha tratado de determinar señalándose los medios que debe utilizar. Pero como éstos no son, en la ley, aludidos con relación al resultado (causación real de grandes estragos, perturbación de la tranquilidad pública, afectación de las relaciones internacionales o de la seguridad del Estado) sino de su capacidad o idoneidad para producirlo, resulta primero, que basta demostrar la capacidad del acto para crear peligro, mediante la comprobación de la capacidad del medio para producir dicho peligro. Segundo, que si se tiene en cuenta, en relación con los actos encaminados a destruir o deteriorar bienes, que constituye circunstancia agravante, conforme al inc. 2 del art.

2, el causar cualquier daño en las cosas, es de admitir que los actos aludidos en el art. 1, son en buena cuenta meros actos preparatorios o de tentativa.

De ser correcto lo antes señalado, debemos concluir que el delito creado es un delito de peligro. Pero, al no establecerse como requisito la real producción de una situación de peligro, se trata de un *delito de peligro abstracto*. Es decir, que comprende tanto a los actos lejanos a la lesión real de los bienes protegidos (aún en relación con la tranquilidad pública), como también los actos que dañan realmente dichos bienes. Ampliar de esta manera la represión punitiva es discutible dentro de una correcta Política criminal. Sin embargo, no cabe duda que es desmesurado equiparar todos estos actos en la penalidad de diez años de penitenciaría como sanción mínima.

b) Fenómeno militar e intervención de las Fuerzas Armadas

La intensificación de los actos terroristas y subversivos de los miembros de Sendero Luminoso, así como la agravación de la represión policial, han agudizado la grave crisis del país. La policía se ha revelado incapaz de combatir eficazmente la rebelión. Por el contrario, se ha visto obligada a replegarse en sus locales durante las noches. El Poder Judicial no ha podido tampoco responder a la demanda urgente de llevar adelante el procesamiento y el juzgamiento de las personas como presuntos autores de actos terroristas. En los cuatro años de subversión, sólo 14 de los cientos de detenidos han sido juzgados, sin que todos hayan sido declarados culpables. Esta situación se agrava por el hecho que, mediante una medida bastante discutible, se han centralizado todos los procesos en Lima, para lo cual los procesados de toda la República han sido internados en la isla-penal «El frontón». Los aparatos policial y judicial han resultado pues incapaces para afrontar eficazmente la lucha contra el terrorismo.

En su mensaje a la Nación de julio del presente año, el Presidente de la República reveló que «sólo en el período de Julio de 1983 a julio de 1984, se han registrado 2.657 atentados terroristas que han dejado un doloroso saldo de 77 muertos en las Fuerzas Policiales, 30 en autoridades políticas y edificaciones, así como cuantiosos daños a la propiedad pública y privada». La agudización de la crisis empujó al Presidente y a sus Ministros a dar el paso que rechazaron hacer inicialmente: encargar a las fuerzas armadas el control directo de la lucha contra la subversión interna (20 de julio de 1984).

Tomada esta decisión, el gobierno se obstinó a no tratar el caso Sendero Luminoso en su real dimensión política. Si no prosperó eliminarlo como una cuadrilla de delincuentes, el gobierno piensa que debe ser aniquilado por las Fuerzas Armadas. Su objetivo es, pues, exclusivamente militar «porque su estrategia no incluye ni solución a los problemas de miseria rural ni una lucha política directa para demostrar al campesinado de los Andes que su alternativa es superior a las que ofrece Sendero Luminoso». Por el contrario, éste busca, junto a sus acciones guerrilleras y terroristas, ganarse ideológicamente a las masas indígenas.

Sendero Luminoso ha alcanzado, hasta ahora, los objetivos que parece haberse fijado. Su accionar ha desatado tal represión policial que la población local se encuentra entre dos fuegos y polarizada entre las fuerzas en conflicto. La estrategia del gobierno, antes, policial; ahora, militar, no puede realizarse sin detener, torturar, matar aun a personas inocentes y sin destruir indiscriminadamente los bienes. El descubrimiento, en los últimos meses, de fosas co-

munes en las que habían sido enterrados docenas de cadáveres, los mismos que presentaban signos de torturas y de ajusticiamiento directo, hace suponer que la acción terrorista de Sendero trata de ser vencida mediante el terror institucionalizado. En buena cuenta, se trataría de la solución adoptada en Uruguay y la Argentina.

c). Fenómeno político y diálogo

Frente a la política gubernamental, opiniones diversas han propuesto soluciones diferentes. Estas voces proceden tanto de la Iglesia Católica y de las Fuerzas Armadas, así como de la oposición: APRA y la izquierda parlamentaria. Resulta interesante que algunos miembros de las Fuerzas Armadas exijan una estrategia coherente frente a la subversión. La idea de base es que la lucha debe darse, igualmente, en el dominio social y económico.

En declaraciones recientes, el General Huamán, responsable político y militar de la zona de emergencia, declaraba que la solución no era arrasar, matando y destruyendo, los poblados de la zona en que actuaba Sendero. En su opinión, debería darse a esta región todo el apoyo económico necesario para elevar su nivel de vida que es uno de los más bajos del país. De lo contrario, según él, sería casi imposible de vencer, respetando los derechos fundamentales de las personas y consolidando la democracia, un movimiento subversivo que cuenta con el apoyo de los aborígenes, lo que le permite actuar como «pez en el agua».

Este aspecto socioeconómico también es destacado por los partidos opuestos al gobierno, aun cuando difieran en sus planteamientos programáticos. Un elemento en común existe entre ellos. Están convencidos que es «un error querer borrar del mapa a Sendero sin resolver los problemas de miseria e injusticia que sienten todos los que se enrolan en el senderismo y que sólo en contados casos saben qué diablos es el maoísmo». Con la finalidad de evitar soluciones extremas al estilo argentino o uruguayo y conscientes de que es relativamente fácil provocar a un gobierno como el peruano, desacreditarlo y lograr su derrocamiento, pero que es mucho más difícil sobrevivir a la violenta reacción de una dictadura militar, se ha planteado, últimamente, la solución del trato y del diálogo con los subversivos. En 1983, fue propuesta por el Fiscal de la Nación Cavero Egúzquiza. En las últimas semanas ha sido renovada por algunos dirigentes del APRA, inspirándose en la política practicada en Colombia por el Presidente B. Betancourt, quien ha suscrito acuerdos con los movimientos rebeldes para que depongan las armas. De esta manera comienza a tomar cuerpo una idea que da tímidas esperanzas para desactivar el cruel engranaje de la guerra civil y evitar la substitución de una sistema democrático, aunque débil e imperfecto, por una dictadura oscurantista, cualquiera que sea su color.

5. A MANERA DE CONCLUSION

A manera de conclusión, considero oportunas las siguientes reflexiones.

El tráfico de drogas y el terrorismo son actividades clandestinas; pero el terrorismo busca impactar a la colectividad para crear un sentimiento común de miedo y, en consecuencia, un efecto desestabilizador del Estado. El tráfico de drogas, por el contrario, busca mantener su clandestinidad, y las ingentes

ganancias ilícitas son «limpiadas» de diferentes maneras en la vida económica del país.

Tanto el terrorismo como el tráfico de drogas son condenados como destructores, de las bases fundamentales de la sociedad. Pero en la práctica, el tráfico de drogas se inserta y aprovecha del sistema imperante. La naturaleza del terrorismo, por el contrario, reside en su beligerancia contra la sociedad. Esta realidad condiciona la reacción de las personas y del Estado.

Entre el común de las personas, se admite que en la mejor de las familias puede surgir un traficante de drogas; pero no, fácilmente se acepta que aparezca un «terrorista». El primer caso se presenta, cuando menos hasta que es detenido el traficante, acompañado de un mejoramiento económico. El segundo implica persecución, represión. El ostracismo es la consecuencia inmediata.

Si nos limitamos a la situación peruana, apreciamos que la proliferación de la drogadicción y el tráfico de drogas entre jóvenes y adolescentes –procedentes de familias acomodadas e influyentes– trajo como consecuencia la reforma de la ley represora del tráfico de drogas para permitir la recuperación de aquellos jóvenes. En relación con la actividad terrorista, no se ha producido aún una reacción de esta índole. Es que los jóvenes extremistas –idealistas, políticamente equivocados– son más peligrosos y menos recuperables que los jóvenes drogadictos y traficantes? Esta misma distinción se nota en cuanto a la ejecución de la pena. En la práctica, los detenidos por tráfico de drogas están agrupados en el Establecimiento limeño de Lurigancho, en un pabellón y gozan de ciertas ventajas materiales. Los detenidos por terrorismo de todo el país están detenidos en la Isla El Frontón, que fuera, hace unos años, clausurada por inhumana.

Un análisis detallado, imposible de hacer en el marco de esta breve exposición, de la última reforma de la ley represora del tráfico de drogas –reforma apresurada– revelaría muchas sorpresas en cuanto a la manera de concebir la represión de este delito en comparación a la establecida en relación con el delito de terrorismo. Basta en esta ocasión, señalar que no se ha creído conveniente reprimir la apología del tráfico de drogas o del traficante condenado, represión establecida, de acuerdo a criterios discutibles, contra la apología del terrorismo y el terrorista condenado. Se trata, tal vez, de una consecuencia natural de la concepción política con que se ha tratado normativamente el terrorismo.

En el plano jurídico, el «fetichismo de la ley» predomina, constituyendo un obstáculo para una utilización eficaz y realística del Derecho como medio de control social. La realidad no puede ser modificada sólo mediante la ley. La ineficacia de las normas antiterroristas es evidente en nuestro país; pero, éste es un fenómeno mucho más amplio. Por ejemplo ¿cómo combatir el terrorismo sin infiltrar los grupos subversivos? Cómo llevar a cabo esta infiltración sin, por ejemplo, interferencias en las comunicaciones telefónicas? ¿Cómo realizar éstas, si la Constitución las prohíbe de modo expreso y absoluto? (art. 2 inc. 8)? Las declaraciones legislativas líricas o represivas no son suficientes.

En la práctica judicial, se ve, igualmente, de manera clara el tratamiento diferenciado de los procesos referentes al terrorismo y al tráfico de drogas. La satanización del terrorismo repercute en el juzgamiento; y algo más grave, influye en el comportamiento de la Policía que obra, entonces, impulsada por el requerimiento de encontrar como sea los culpables.

El paralelismo entre terrorismo y tráfico de drogas se da, así mismo, en relación con la labor de infiltración o de establecer sólidos contactos en el apa-

rato estatal. El primero, para obtener informaciones y preparar mejor los atentados. Aquí se impone la necesidad de no confundir terrorismo con opositor político o con izquierdista. El tráfico de drogas ha logrado, por su poderío económico, corromper autoridades, jueces, funcionarios.

La experiencia de los países que han luchado contra el terrorismo demuestra que un eficaz combate contra esas actividades ilícitas no sólo es de naturaleza policial sino también política. No sólo en el sentido estrecho de organizar una adecuada política criminal; sobre todo, en cuanto el terrorismo es la expresión radical y desesperada de la lucha político-ideológica, y en la medida que el tráfico de drogas ha logrado infiltrarse en el aparato político y económico del país. Igualmente, se debe tener en cuenta el maridaje que se da entre la delincuencia común y la delincuencia política. Caso extremo sería el de los subversivos (actuando en la región nororiental del Perú) y los narcotraficantes.

La realidad de estos actos antisociales es, pues, compleja. Los medios para combatirlos son costosos y altamente refinados. Se trata, en el fondo, de medidas políticas, económicas, educativas, penales y policiales.

¿Cómo puede lograr nuestro país disminuir el cultivo de la coca, sin contar con la capacidad económica y técnica necesaria?

En todo caso, resulta indispensable una lucha eficaz y amplia tendiente a evitar que la situación peruana llegue –con relación al tráfico de drogas– a la situación en que se encontró Bolivia, hasta hace poco; y, en cuanto al terrorismo, a la situación crítica de la Argentina y Uruguay.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEMANN, FRITZ RENÉ: Macht und Ohnmacht der Gerrilla; Munich 1974
- BLUM, R.: Drugs. and violence. A consultants report prepared for the National Commission on the Causes and Prevention of Violence. Stanford/Cal. 1969
- BÖHNW, WOLFGANG: Terrorismus contra Rechtsstaat. Luchterhand, Neuwid 1976
- Comité Multisectorial de control de drogas (COMUCOD): Lineamientos de Política – Período 1983-84. Lima s/f. año 1984.
- DESCO: Revista Qué hacer? n.º 30, agosto 1984. Lima. Sendero Luminoso, terror y Fuerza Armada. Informe especial. D'HONDT, JACQUES: Terrorismo et politique. Vidence et Justice n.º 24-25. París 1973
- GLASER, STEFAN: «Le terrorisme international et ses divers aspects» en Revue internationale de droit comparé, París 1973, p. 825.
- GÜLZOW, HAGEN: Drogenmissbrauch und Betäubungsmittelgesetz. Kriminalistik Verlag-Heildeberg 1978.
- HUAMAN, MARIA – TUEROS, MARIO – VILLANUEVA, MERCEDES: Aspectos político-sociales relacionados con el uso de drogas en los adolescentes de Lima Metropolitana. Mimeo. Lima s/f.
- JACKSON, GEOFFREY: «Entführt von den Tupamaros». Herder-Freiburg i. Br. 1974.
- JENNY, R.: Drogenkonsum und Drogenhandel im Blickpunkt der Kriminologen, Zurich, 1973.
- KREUZER, A.: «Kriminologische und Kriminalpolitische Aspekte der Drogenproblematik», Kriminalistik 1973, p. 99.
- LAGONI, RAINER: Die Vereinten Nationen und der Internationale Terrorismus», en Europa Archiv 1977, p. 171.
- LAMBERG, ROBERT: «Die Guerrilla in Lateinamerika». Theorie und Praxis eines revolutionären Modells. Munich 1972.
- LAQUEUR, WALTER: Terorismo, Colombia. Bogotá, 1977.
- LACOSTE-CCARLS, ILSE: «Die europäische Terrorismuskonvention». Zürich 1982.
- LINKE, ROBERT: «Internationaler Terrorismus als Rechtsproblem», en Osterreichische Juristen Zeitung, vol 31, 1976, p. 230.
- NIZAMA VALLADOLID, MARTIN: «Síndrome de pasta B.C.» en Revista de Neuropsiquiatría, Lima 1979.
- Proyecto especial del Alto-Huallaga (PEACH): Publicación del Directorio. Lima s/f.
- SANCHEZ TEJADA, ELART: «Algunos aspectos epidemiológicos de la dependencia a PBC» en Revista de Neuorpsiquiatría, Lima 1978.

- STEIN, TORSTEN: Die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus, en Zeitschrift für ausländisches und Völkerrechts 1977, p. 668.
- THAYER, CHARLES: «Guerrillas und Partisanen. München 1964.
- TRAN-TAM: «Le terrorisme et le droit pénal international contemporain», en Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques, 1967, p. 1219.
- Université de Bruxelles: «Actes du colloque: Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme». Bruxelles 1974.
- Congrès de criminologie 1972: «Les frontières de la répression». Moeurs. Drogue. Rapport général. Bruxelles 1974.
- VIGNES, CLAUDE-HENRI: «Les modifications apportées à l'organe international de contrôle par les amendements à la convention unique sur les stupéfiants», Annuaire français de droit international 1972, p. 629.
- WALDMANN, PETER: «Observaciones comparativas con respecto a los movimientos guerrilleros en la Argentina, Guatemala, Nicaragua y Uruguay». Ensayos sobre política y sociedad en América Latina. Barcelona 1983.
- WASSERMANN, RUDOLF (EDITOR): «Terrorismus contra Rechtsstaat». Neuwid 1976.
- WOLFFERS, ARTUR: «Philosophische Ueberlegungen zum Terrorismus», en Archiv für Rechts und Sozialphilosophie 1980, p. 453.

