

Proyecto de Acuerdo de los Honorables Senadores señora Aravena, señores García y Prohens, señoras Carvajal, Ebensperger, Gatica, Núñez y Rincón y señores Castro Prieto, Chahuán, Coloma, Edwards, Flores, Gahona, Galilea, Kusanovic, Kuschel, Macaya, Moreira, Ossandón, Pugh, Sandoval, Sanhueza, Van Rysselberghe y Walker, con el que solicitan a S.E. el Presidente de la República, si lo tiene a bien, la elaboración de una estrategia nacional contra el terrorismo.

## FUNDAMENTOS Y ANTECEDENTES

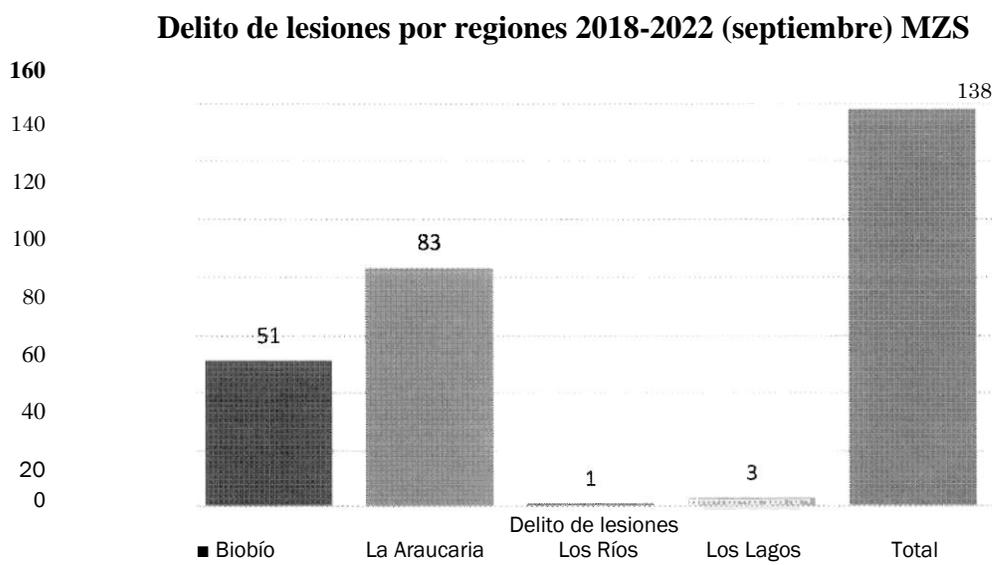
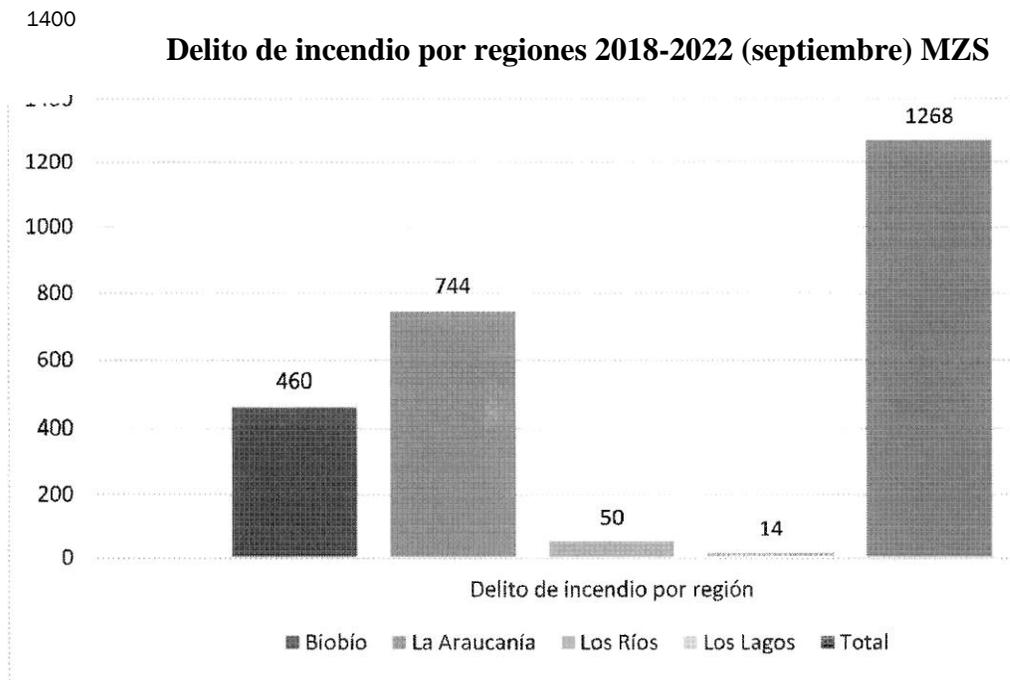
### 1. LA AMENAZA DEL TERRORISMO

- 1.1 .En su reciente visita a La Araucanía, el Presidente Boric, por primera vez dentro de su gobierno, reconoció en la macrozona sur la existencia de terrorismo (Emol, 2022). Esto, a propósito del grave atentado incendiario materializado por la organización Resistencia Mapuche Lafkenche que afectó al Molino Grollmus y que dejó a una persona en riesgo vital. Recientemente se publicó una encuesta que reconoce que el 82% de las personas en nuestro país cree que en La Araucanía hay terrorismo (CADEM, 2022).
- 1.2. En 1994, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional en su resolución 49/60, cuyo párrafo 3 señaló que el terrorismo incluye “los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos” (ONU, 1994).
- 1.3. Como lo consagró la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, éste se debe condenar “en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa y de dónde y con qué propósitos, puesto que constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales” (ONU. 2006). A esto se suman en el Sistema Universal, 19 convenios y protocolos multilaterales relativos al terrorismo, que exigen a los Estados parte dar respuesta a determinadas manifestaciones de terrorismo (incluso mediante la obligación de tipificar ciertos tipos de conducta) y que sirven de base para la cooperación internacional (UNODC, 2018). Por su parte en el Sistema Interamericano se encuentra la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

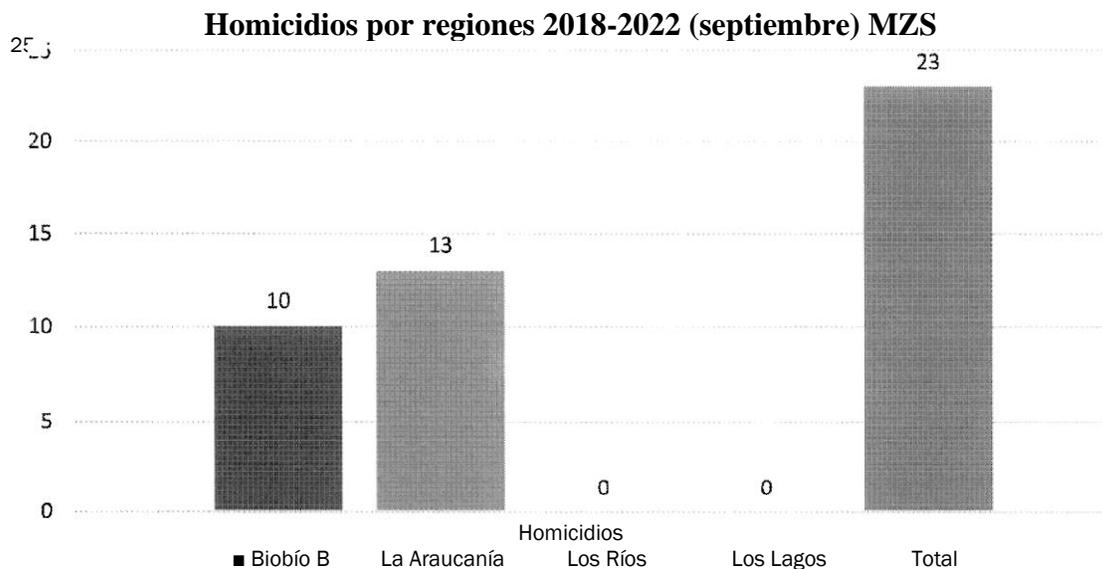
1.4. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas establece que el “derecho a la vida es inherente a la persona humana” en su artículo 6. En el mismo sentido el artículo 9 que establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad y seguridad personales”. Por su parte, el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”; el artículo 21 el derecho a la propiedad privada y el artículo 12 la libertad de conciencia y religión. Asimismo el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales consagran, entre otros, el derecho al trabajo en su artículo 6 y el derecho a la educación en su artículo 13. Todos estos derechos humanos han sido vulnerados en Chile por el terrorismo existente.

1.5. Como bien se ha reconocido por Naciones Unidas, el efecto destructivo del terrorismo se traduce en que amenaza la dignidad y la seguridad de los seres humanos en todas partes, pone en peligro o cobra vidas inocentes, crea un entorno que destruye el derecho de la población a vivir sin temor, pone en peligro las libertades fundamentales y tiene por objeto destruir los derechos humanos; tiene consecuencias negativas sobre el establecimiento del imperio de la ley, socava la sociedad civil pluralista, procura la destrucción de las bases democráticas de la sociedad y desestabiliza gobiernos legítimamente constituido, tiene vínculos con la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y el tráfico de armas y tiene consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de las zonas afectadas (ONU, Resolución aprobada por la Asamblea General 49/60. Medidas para eliminar el terrorismo internacional, 1994).

1.6. Entre los años 2018 y 2022 (septiembre), según cifras de Carabineros de Chile se materializaron 5167 hechos de violencia en las 4 regiones de la macrozona sur, esto es, la región del Biobío; La Araucanía; Los Ríos y Los Lagos. De estos se han verificado 1268 delitos de incendios, 138 delitos de lesiones y 23 homicidios.



Fuente: Carabineros de Chile



Fuente: Carabineros de Chile

1.7. La Constitución Política establece en el inciso primero del artículo 9 que “el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos”. Vinculado con lo anterior, el artículo 1 del mismo cuerpo constitucional establece que “es deber del Estado resguardar la seguridad nacional” y “dar protección a la población”. Asimismo, el inciso segundo del artículo 5 de la Carta Fundamental consagra también el deber de los órganos del Estado de respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Como se ha reconocido por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “el terrorismo está encaminado a la destrucción misma de los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley” (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008).

## 2. DEBILIDAD ACTUAL DEL PAÍS

2.1. Pese a haber aparecido en el lugar N° 18 del mundo del Global Terrorism Index 2022 del Institute for Economics and Peace (Institute for Economics and Peace, 2022), no existe una estrategia chilena contra el terrorismo. Esto de un modo completamente contrario a la tendencia mundial.

2.2. Aún más, se invisibiliza dicho fenómeno delictual con características especialmente graves y confundiéndolo con el crimen organizado. En efecto, frente al reconocimiento

de terrorismo por parte del Presidente Boric, la respuesta a ello por parte de la Ministra del Interior y Seguridad Pública fue que “estamos perfeccionando la ley contra el crimen organizado” (Diario Universidad de Chile, 2022 ). Esto es particularmente un error toda vez que “la finalidad última de los grupos de criminalidad organizada es siempre el lucro, la acumulación de poder económico, en cambio la finalidad inmediata de los grupos terroristas es desarticular el orden político de los Estados y el orden de convivencia de las sociedades” (Calduch, 2019). Además “mientras los grupos de criminalidad organizada evitan toda propaganda o publicidad de sus actividades ilegales, la propaganda constituye uno de los elementos esenciales de la actividad de las organizaciones terroristas. Por tanto, más allá de similitudes tácticas u operativas, la distinción entre ambas categorías de sucesos es inequívoca” (Calduch, 2019).

- 2.3. Tampoco se comprende la inactividad legislativa antiterrorista cuyos proyectos de ley que perfeccionan la persecución del terrorismo como el boletín N° 9692-07 y el 12589-07, llevan más de 2939 días tramitándose el primero y 1307 días el segundo, actualmente ambos sin urgencia legislativa alguna. Esto pese a que se reconoce las falencias (La Tercera, 2022) de la actual ley antiterrorista, la ley N° 18.314.
- 2.4. Del mismo modo cierta parte de la clase política, aún contra la abrumadora mayoría, sigue negando o relativizando la existencia de terrorismo en Chile impidiendo u obstaculizando los avances en materia antiterrorista.
- 2.5. Actualmente tampoco existe una persecución penal del Estado de las conductas antiterroristas sino como delitos comunes bajo la excusa de la debilidad de la ley 18.314. Tampoco existe un Estado robusto con todas los recursos y herramientas para enfrentar esa realidad. Recordemos que existe un Estado de Emergencia “acotado” donde trabajan colaborativamente tanto Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y las Fuerzas Armadas pero con funciones limitadas y acotadas.
- 2.6. La modernización del Sistema de Inteligencia del Estado, eje central de una política antiterrorista, lleva 1469 días tramitándose en el Congreso Nacional y sin urgencia alguna legislativa con el boletín N° 12234-02. La prevención frente al Terrorismo no existe en Chile. Así las cosas, la debilidad de Chile frente al terrorismo es máxima.

### **3. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA EFICAZ**

- 3.1. En el análisis de eficacia de una estrategia antiterrorista se pueden visualizar 3 componentes esenciales, a saber:

3.2. El primero, dice relación con la legitimación, es decir, debe tener la legitimación política y ciudadana. Es la ciudadanía, víctima del temor y terror, la que debe percibir su protección y el Estado actuar en consonancia. Así, el Poder Legislativo debe aprobar la legislación pertinente que permita diseñar, desarrollar y aplicar una política antiterrorista. El Gobierno por su parte, deberá definir y planificar la estrategia antiterrorista con todas las herramientas del Estado y el Poder Judicial, lograr la aplicación rigurosa y, al mismo tiempo, con todas las garantías procesales de la legislación antiterrorista a los detenidos y presuntos culpables de estos graves actos delictivos (Calduch, 2019).

3.3. El segundo aspecto, dice relación con la variable integral. No solo se requiere la persecución, son importantes también elementos de prevención, protección y de respuesta al terrorismo. Una visión integral del fenómeno delictual.

3.4. Por último, el tercer elemento es la coherencia. El combate al terrorismo requiere para su eficacia la coherencia entre las decisiones políticas, los planes estratégicos y las acciones operativas (Calduch, 2019).

3.5. Atendido lo anterior, la línea de la estrategia nacional contra el terrorismo y el extremismo violento de España (España, 2019), la estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea (UE, 2005) y la estrategia global contra el terrorismo de Naciones Unidas (ONU, 2006) además de la experiencia en concreto de terrorismo interno de Sendero Luminoso en Perú, de las FARC en Colombia, de la ETA en España y del IRA en Irlanda del Norte son elementos extremadamente valiosos en el ámbito comparado para tener en cuenta.

#### 4. MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVO GENERAL CON MIRAS A UNA ESTRATEGIA CHILENA CONTRA EL TERRORISMO.

4.1. Una estrategia chilena contra el terrorismo debería tener por *misión* proteger los derechos y las libertades fundamentales consagradas en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Chile y que se encuentren vigentes, contrarrestando la amenaza del terrorismo hacia las personas en el país.

4.2. De igual modo, en la *visión* debería promover las condiciones de seguridad que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible en el marco del Estado Democrático de Derecho.

4.3. Por último, su *objetivo estratégico* debería estar dirigido a neutralizar la amenaza que representa el terrorismo contra las personas en Chile, disminuyendo la vulnerabilidad

del país y de determinadas zonas, protegiendo los derechos y las libertades fundamentales.

## 5. PILARES DE UNA ESTRATEGIA CHILENA CONTRA EL TERRORISMO.

5.1. En la lógica de la integralidad, una estrategia nacional contra el terrorismo -siguiendo el modelo español- debería descansar sobre cuatro pilares a saber: prevención; protección; persecución y preparación de la respuesta.

5.2. La prevención focalizada en el actuar en contra de las causas del terrorismo. La que debería contener al menos los siguientes ejes prioritarios:

- i. Impulsar la coordinación y colaboración de todos los organismos e instituciones tanto públicas como privadas en la lucha contra el terrorismo.
- ii. Adecuar la acción legislativa del Estado al fenómeno del terrorismo.
- iii. Reforzar las medidas para la prevención del financiamiento del terrorismo.
- iv. Impulsar una comunicación estratégica eficaz y proactiva frente al mensaje radical sobre los valores democráticos y los derechos fundamentales.

5.3. La protección, vinculado al reforzamiento de la estructuras. La que debería contener al menos los siguientes ejes prioritarios:

- i. Promover la acción coordinada del Estado y la colaboración con el sector privado.
- ii. Desarrollar el marco legislativo para reforzar la seguridad contra el terrorismo.
- iii. Valorar y actualizar permanentemente la amenaza.

5.4. La persecución, cuya finalidad es hacer frente a la acción terrorista. La que debería contener al menos los siguientes ejes prioritarios:

- i. Perfeccionar los niveles de coordinación de las diferentes instituciones del Estado que actúan contra el terrorismo asegurando la eficacia operativa y estratégica.
- ii. Fomentar la inteligencia como instrumento primordial en el conocimiento del fenómeno del terrorismo como apoyo a la toma de decisiones.
- iii. Reforzar de forma integral las capacidades de lucha contra el terrorismo, potenciando los recursos humanos e incrementando proporcionalmente los medios materiales y técnicos, organización y procedimientos, asegurando su mejora continua.
- iv. Impulsar y reforzar el combate a las fuentes de financiamiento del terrorismo.

- v. Robustecer los instrumentos legales ante la evolución de las acciones relacionadas con el terrorismo, ofreciendo una respuesta acorde con penas proporcionales, eficaces y disuasivas.
- vi. Fomentar en todos los ámbitos un mensaje común por parte de la sociedad chilena en la utilización, desde el Estado de Derecho, de todos los mecanismos para actuar contra el terrorismo.

5.5. La preparación de la respuesta ante el acto terrorista está vinculado al restablecimiento de la normalidad. En concreto debería contener los siguientes ejes prioritarios:

- i. Evaluar permanentemente las amenazas y riesgos derivados del terrorismo así como las vulnerabilidades observadas, ejercitando y actualizando los planes de actuación para dar una respuesta ágil y coordinada.
- ii. Asignar los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para minimizar las consecuencias de una acción de terrorismo.
- iii. Impulsar y mantener el reconocimiento social y los procedimientos de apoyo, ayuda y asistencia a las víctimas de terrorismo.
- iv. Promover el consenso político y social en la lucha contra el terrorismo así como la colaboración internacional para ofrecer una respuesta eficaz ante un atentado terrorista.

## 6. ACCIONES CONCRETAS EN UNA POSIBLE ESTRATEGIA CONTRATERRORISTA

6.1 Pero una estrategia debería tener no solo lo referente a la misión, visión, objetivos, pilares y ejes estratégicos sino también acciones concretas que la materialicen. Así, entre ellas deberían estar:

- i. Conformar un Pacto con las diferentes fuerzas políticas contra el Terrorismo que condene, de manera sistemática, inequívoca y firme, el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa y de dónde y con qué propósitos, puesto que constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacional.
- ii. Crear un Comité Especializado contra el Terrorismo que integre al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Ministerio Público y al Gobierno con los Ministros del Interior y Seguridad Pública y de Defensa Nacional.
- iii. Modernizar el Sistema de Inteligencia del Estado teniendo un foco operativo especial en terrorismo.

- iv. Identificar en base al Sistema de Inteligencia del Estado las personas vinculadas a organizaciones terroristas en Chile.
- v. Permitir la utilización de técnicas especiales de investigación como agentes encubiertos e informantes para perseguir las conductas terroristas.
- vi. Hacer una reforma completa e integral a la actual ley 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, con un foco en los 4 pilares: prevención, protección, persecución y respuesta.
- vii. Ingreso de un proyecto que modifique la ley N° 21.332, con el objeto de establecer un Sistema Táctico de Operación Policial para hacer frente al terrorismo, al narcotráfico y al crimen organizado en el país.
- viii. Elaboración de un registro público de personas y organizaciones terroristas. La inclusión podría ser en base a dos posibilidades: a) el inicio de una investigación por un acto terrorista o un intento de llevar a cabo o de facilitar un acto de este tipo o; b) una condena por alguno de estos actos.
- ix. Facultar al Consejo de Defensa del Estado para ejercer la acción penal tratándose de delitos a que se refiere la ley 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad.
- x. Facultar a la Comisión Especializada contra el Terrorismo para solicitar a los proveedores de servicios en internet la eliminación de la información que incite al terrorismo.
- xi. Crear unidades especializadas y multidisciplinarias encargadas de la lucha contra el extremismo violento y el terrorismo en las cárceles.
- xii. Prohibir por ley la incitación a cometer actos terroristas.
- xiii. Intensificar la cooperación respecto de los distintos órganos del Estado, según proceda, para intercambiar información oportuna y fidedigna respecto de la prevención del terrorismo y la lucha contra él.
- xiv. Solicitar a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas, incluida su Subdivisión de Prevención del Terrorismo, en estrecha consulta con el Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva, la prestación de asistencia técnica a Chile en ámbitos relacionados con la prevención y represión del terrorismo.

- xv. El reconocimiento y la reparación económico, social y psicológico de las víctimas del terrorismo.
- xvi. Crear una fuerza de tarea conjunta de las policías con foco especializado en las orgánicas responsables del terrorismo.
- xvii. Impulsar lo establecido en el artículo 6 de la Convención Internacional para la represión de la Financiación del Terrorismo, esto es, respecto de las conductas terroristas, Chile debe adoptar las medidas que resulten necesarias, incluida, cuando proceda, la adopción de legislación interna, para asegurar que los actos criminales objeto del Tratado no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar.
- xviii. Materializar lo establecido en el artículo 7 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo que establece el deber de promoción, cooperación y el intercambio de información con el objeto de mejorar las medidas de control fronterizo y aduanero para detectar y prevenir la circulación internacional de terroristas y el tráfico de armas u otros materiales destinados a apoyar actividades terroristas.
- xix. Permitir que el Ministerio Público solicite a la Corte Suprema que el conocimiento de aquellos delitos que deban ser calificados como terroristas de conformidad a la ley N° 18.314 sea radicado excepcionalmente en un juzgado de garantía o un tribunal de juicio oral en lo penal de la jurisdicción de la Corte de Apelaciones de Santiago.
- xx. Reforzar los Estados de Excepción permitiendo el trabajo conjunto y colaborativo de las Fuerzas Armadas y las policías en el combate contra el terrorismo e impulsar proyecto que permite, en caso de peligro grave, la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas.

POR TODO LO ANTERIOR, LOS SENADORES FIRMANTES SOLICITAMOS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SI LO TIENE A BIEN, LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL TERRORISMO EN CHILE

## REFERENCIAS

- CADEM. (2022). *Encuesta Plaza Pública CADEM. Estudio 463*. Santiago. Obtenido de <https://cadem.cl/wp-content/uploads/2022/11/Plaza-Publica-462Aprobacion-de-Carolina-Toha-como-Ministra-del-Interior-sube-a-63-y-completa-un-alza-de-18pts-en-dos-meses..pdf>
- Calduch, R. (2019). La complejidad de las políticas antiterroristas y la importancia de la investigación y la formación: el caso de España. *Revista Ensayos Militares*, 5(2), 29-56. Obtenido de <file:///C:/Users/Pablo/Downloads/34-Texto%20del%20art%C3%ADculo-57-1-10-20210708.pdf>
- Diario Universidad de Chile. (12 de Noviembre de 2022). *www.radio.uchile.cl*. Recuperado el 22 de Noviembre de 2022, de [www.radio.uchile.cl](http://www.radio.uchile.cl): <https://radio.uchile.cl/2022/11/12/ministra-carolina-toha-por-visita-del-presidente-boric-a-la-araucania-estamos-perfeccionando-la-ley-contra-el-crimen-organizado/>
- Emol. (10 de Noviembre de 2022). *www.emol.cl*. Obtenido de [www.emol.cl](http://www.emol.cl): <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/11/10/1077946/presidente-boric-visita-la-araucania.html>
- España. (2019). *Estrategia nacional contra el extremismo violento y el terrorismo*. Obtenido de [https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia%20contra%20Terrorismo\\_SP.pdf](https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia%20contra%20Terrorismo_SP.pdf).pdf
- Institute for Economics and Peace. (2022). *Global Terrorism Index 2022*. Sidney. Recuperado el 22 de Noviembre de 2022, de <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web-09062022.pdf>
- La Tercera. (15 de Noviembre de 2022). *www.latercera.cl*. Recuperado el 22 de noviembre de 2022 de 2022, de [www.latercera.cl](http://www.latercera.cl): <https://www.latercera.com/nacional/noticia/roberto-garrido-fiscal-regional-de-la-araucania-la-ley-antiterrorista-no-establece-herramientas-investigativas-ade cuadas/ZWKEOFUNIVB5RIIZCWHE SUX74U/>
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2008). *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo. Folleto informativo N° 32*. ONU, Ginebra. Obtenido de

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf>

ONU. (9 de Diciembre de 1994). *Resolución aprobada por la Asamblea General 49/60. Medidas para eliminar el terrorismo internacional*. Ginebra. Recuperado el 18 de Noviembre de 2022, de [www.un-documents.net](http://www.un-documents.net/a49r60.htm): <http://www.un-documents.net/a49r60.htm>

ONU. (2006). *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Resolución N° 60/288 aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006*. Ginebra. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/91/PDF/N0550491.pdf?OpenElement>

UE. (2005). *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Bruselas. Obtenido de <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contr-la-radicalizacion-violenta/documentacion-del-plan/consejo-de-europa/The-European-Union-Counter-Terrorism-Strategy-2005-Ingles.pdf>

UNODC. (2018). *El marco jurídico universal contra el Terrorismo*. Viena. Recuperado el 22 de Noviembre de 2022, de [https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%202/Module\\_2\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%202/Module_2_Spanish.pdf)