

CONTRA TODA LEY HUMANA: El Caso del Terrorismo ante el Derecho Internacional (Un Análisis en Prospectiva)

Narghis M. Torres Pérez

Alumno del 6º Año de la Facultad de Derecho de la UNMSM.

En una Democracia constitucional, la esencia de un gobierno es la protección del ciudadano, sus derechos y su propiedad, sea por el gobierno, por sus conciudadanos o por extranjeros enviados al país con ese propósito. Que el ciudadano ejerza su libertad es más importante que la preservación de un orden perfecto dentro de la comunidad. De hecho el mejor orden posible es el que hacen cumplir los ciudadanos mismos quienes, celosos de sus propios derechos, encuentran motivos para proteger los derechos de otros.

(...)

La intención del terrorista es romper el orden, demostrar que los derechos del ciudadano y la defensa de la ley no cuentan cuando se confrontan con lo que él se propone lograr. Típicamente, el terrorista cometerá alguna atrocidad para mostrar su desprecio por la humanidad y su deseo de ser brutal; después exigirá que el gobierno haga algo que quizá no pueda legalmente hacer, o que se encuentre impotente para ejecutar.

(...)

Al terrorista no le interesa el resultado, porque de cualquier modo el gobierno queda en descrédito; el orden se destruye y el temor, no la razón, impone su dominio. (Harold W. Rood)

Un amplio, variado e incontenible proceso de transformaciones se viene produciendo en el sistema internacional desde inicios de la década de los ochenta¹. Este proceso no sólo tiende hacia la globalización de las relaciones internacionales sino que está determinando que sea necesario repensar el mundo, el rol del Estado y el Derecho-entendido éste como un mecanismo para conocer y transformar la

sociedad- tanto en su dimensión nacional como internacional.

Estos hechos adquieren mayor importancia cuando nos percatamos de que la explicación de este proceso se halla en un interés -que a su vez es reflejo de una necesidad- por un cambio de mentalidad que tienda a revalorar al hombre no sólo como medio sino como fin en sí mismo en la búsqueda de la paz y el desarrollo de las naciones.

Este cambio en los sujetos y estructuras del sistema internacional nos obligan a hacer un alto en el camino y asumir el reto de repensar el Derecho Internacional -principios, normas e instituciones- tanto a nivel conceptual como operativo, con el propósito de facilitar y optimizar la convivencia entre las naciones políticamente organizadas en Estados y los otros actores no-estatales del sistema internacional.

En este orden de ideas, es importante revisar uno de los temas que mereció -y aún lo hace- la atención tanto de los Estados en particular como de la Comunidad Internacional en su conjunto, y que suscita las más variadas reacciones y consideraciones políticas, morales y jurídicas: el recurso a la violencia en forma sistemática como instrumento de acción política, léase terrorismo internacional.

I Consideraciones Preliminares

Desde fines de la década de los sesenta², las acciones terroristas han venido trascendiendo las fronteras y soberanías nacionales, dejando de ser actos de características locales -tales como asesinatos de autoridades u otros atentados de diversa índole en un determinado país por nacionales del mismo,

1. Vid. Herald Muñoz, El Escenario Mundial hacia el año 2000, en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXI, No. 81, Enero-Marzo 1988, pp. 3-14.

2. Cf. J. Bowyer Bell, Transnational Terror, The Hoover Institution, Washington, 1976, p. 67.

para pasar a convertirse en estrategias para la acción política por parte de grupos o individuos de diversos signos ideológicos e intereses que recurren a las más variadas formas de violencia con el propósito de alcanzar sus objetivos³.

La internacionalización de esta "técnica explícitamente política para la acción social" como la definió Parsons⁴, ha llegado a convertirse en un "vínculo conflictivo entre las dimensiones nacionales y transnacionales del sistema internacional de los últimos años"⁵. De esta manera, así como muchas expresiones políticas actuales tienden a transnacionalizarse el terrorismo lo hace también, favorecido por la mayor interrelación entre los Estados y por el avance científico y tecnológico que ha reforzado más que nunca el poder de acción y difusión de actos de esta naturaleza.

El impacto del desarrollo de la ciencia y la tecnología en el terrorismo internacional se pone de manifiesto no sólo en lo sofisticado de las armas y equipo, sino también en la posibilidad real de que estos puedan tener acceso a importantes fuentes de energía.

Este hecho ha sido puesto de manifiesto por dos importantes instituciones -la Rand Corporation y Risks International⁶, al evaluar el riesgo de ataques a instalaciones energéticas y de servicios básicos vitales para nuestra subsistencia.

En cuanto al impacto de las comunicaciones, éstas ayudan a explicar y entender la dimensión y el alcance del terrorismo internacional contemporáneo. Las comunicaciones globales han hecho posible que los terroristas pretendan "globalizar los teatros de operaciones" así como algunos de sus objetivos; produciéndose de esta manera una "simbiosis de mutua

explotación entre los medios de comunicación y el terrorismo"⁷.

Asimismo, en las últimas décadas hemos sido testigos del incremento de los actos terroristas patrocinados por Estados con el propósito de desestabilizar a otros; convirtiéndose esta práctica en componente integral de la política exterior de muchos de ellos⁸, incrementándose por ello el número de ataques como de las víctimas⁹.

De esta manera, el mecanismo tradicional de violencia interestatal que era la guerra, empezó a ser sustituido por otras formas que podríamos denominar "no-tradicionales"¹⁰.

Otro nuevo y peligroso factor de internacionalización del terrorismo es la creciente y estrecha alianza que con fines de aprovisionamiento y protección realizan algunos grupos terroristas con traficantes de armas y de estupefacientes y cuyas consecuencias podemos advertir en América Latina y en particular en nuestro país¹¹.

Todos estos hechos nos permiten apreciar cómo estos grupos e individuos se sirven de las bases filosóficas de las sociedades democráticas, constituidas por una serie de valores éticos y jurídicos que reflejan el reconocimiento de derechos individuales y garantías constitucionales, y que son utilizados abusivamente por aquéllos; quienes por lo general, obedecen a ideologías incompatibles con la Democracia y que buscan paradójicamente destruir estas bases que los acogen y que -por trágica ironía- muchas veces los protegen.

Y si junto con estos hechos, consideramos en menor o mayor grado como parte de estas socieda-

3. Cf. Walter Laqueur, *Terrorismo*, Editorial Bucaramanga, Bogotá, 1982, p. 310.
4. Vid. Talcott Parsons, *Some Reflections in the Place of Force in the Social Process*, en H. Eckstein (ed.), *Internal War: Problems and Approachs*, The Free Press, New York, 1964, p. 34.
5. Cf. Mansbach, Lampert and Ferguson, *The Web of World Politics: Non-State Actors in the Global System*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1976, pp. 2-45, 273-279.
6. Vid. Yonah Alexander and Charles K. Ebinger, *Political Terrorism and Energy*, Praeger Publishers, New York, 1982, pp.38, 209.
7. Jeffrey Scheuer, *Moral Dimensions of Terrorism*, en *The Fletcher Forum*, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Winter, 1990, p.157.
8. Cf. David Fromkin, *The Strategy of Terrorism*, *Foreign Affairs*, Vol 53, No. 4, July, 1975, pp. 683-686.
9. Sólo en los años 1980-89 se produjeron 5,000 muertos y 11,500 heridos debido a actos de terrorismo internacional ocurridos en el mundo según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, Vid. "Gist" State Department Article (730) *International Terrorism*, USIS, March, 1990.
10. Vid. John F. Murphy, *The United Nations and the Control of International Violence: A Legal and Political Analysis*, Allanheld, Osmun & Co., New Jersey, 1982, p. 173.
11. Cf. Richard B. Craig, *Illicit Drug Traffic: Implications for South American Source Countries*, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 29, No. 2, Summer 1987, p.11 y ss.

des determinados factores que favorecen estas manifestaciones como son la inestabilidad social, económica y política tanto de los Estados como de los individuos así como también los intentos de justificación de un ambiente de legitimación histórica y cultural de la violencia¹², ya sea en eventos o coyunturas nacionales como internacionales, existe un peligro real que en esta sociedad internacional interdependiente se generen actitudes que amenacen no sólo la integridad física de las personas y sus propiedades sino a que también lleguen a constituir una amenaza a la estabilidad de los Estados y otros actores no-estatales que la conforman.

Por ello cabe preguntarse si el papel que desempeña el Derecho Internacional como regulador de la convivencia internacional constituye un medio racional y efectivo para enfrentar al terrorismo; lo que a su vez nos permitirá comprobar si la sociedad se halla comprometida nacional e internacionalmente a usarlo en la prevención y castigo de esta conducta criminal.

II Principales Iniciativas Internacionales

Desde una perspectiva histórica, la primera iniciativa internacional¹³ la encontramos en la 1ª Conferencia para la Unificación del Derecho Penal celebrada en Varsovia en 1927 que califica al terrorismo como "un delito de trascendencia cosmopolita" agregando que "atenta contra el Derecho de Gentes el uso de medios capaces de producir un peligro común"¹⁴.

Más adelante, en la 4ª Conferencia Internacional celebrada en París en 1931 se vuelve a calificar al terrorismo como "un delito que crea un peligro común" y se destaca la "necesidad de concluir un convenio para lograr la prevención y represión internacional de éste"¹⁵.

Ambos textos reconocen la naturaleza internacio-

nal del terrorismo, llegándolo a calificar de delito pero sin definirlo, poniendo de manifiesto las dificultades que desde el inicio tuvieron muchos países en señalar en los foros internacionales los elementos constitutivos del mismo y más aún para reglamentar los crímenes políticamente motivados.

Este hecho también se puso de manifiesto en la lucha de los Estados contra la Piratería Aérea a través de la Convención sobre Infracciones y ciertos Actos cometidos a bordo de Aeronaves suscrita en Tokio en 1963 y en el Convenio sobre Apoderamiento ilícito de Aeronaves adoptado en La Haya el 16 de Febrero de 1970 por los miembros de la Organización de Aeronáutica Civil Internacional -de la cual el Perú es parte- y que fue complementada por la Convención para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil celebrada en Montreal el 23 de Setiembre de 1971¹⁶.

A nivel regional, es a través de la OEA en donde se van a formular las más comprehensivas y decididas declaraciones para combatir el terrorismo internacional tal como lo evidencia la Resolución N° 4 del 4 de Junio de 1970 que "condena enérgicamente los actos de terrorismo y en especial el secuestro de personas y la extorsión conexa con éste", a los que calificó como "graves delitos comunes"¹⁷.

Es en este contexto que a nivel multilateral se firma en la ciudad de Washington la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo configurados contra las personas y la extorsión conexa cuando estos delitos tengan trascendencia internacional.

En esta Convención se llegó a calificar las conductas terroristas como "delitos comunes que atentan contra la libertad, seguridad, y la vida y que en ese sentido debían ser perseguidos, mediante el esfuerzo y colaboración de la Internacional en su conjunto"¹⁸.

12. Cf. sobre este tema la sugestiva obra de Raymond Aron, *The Opium of the Intellectuals*, The Norton & Co. Inc., New York, 1962, p. 324.

13. La primera iniciativa en orden cronológico sobre la que tenemos referencias es el Tratado Interamericano para la Extradición de Criminales y para la Protección contra el Anarquismo del año 1902, pero ésta no tuvo mayor trascendencia a nivel internacional, por lo que preferimos citar la 1ª Conferencia sobre la Unificación del D. Penal, véase el texto y comentarios sobre el mismo en Richard B. Lillich (Ed.), *Transnational Terrorism: Conventions and Commentaries*, The Michie Co., Charlottesville, 1982, p. 181.

14. Vid. José Bórquez Yunge, *Análisis de las Iniciativas Multilaterales para la Prevención y Castigo de las Actividades Terroristas*, en *Diplomacia*, Academia Diplomática de Chile, pp.47-53.

15. Bórquez, Op. Cit., p. 48.

16. La Convención para la Represión del Apoderamiento ilícito de Aeronaves fue aprobada por el Perú mediante Decreto Ley N° 22091 el 21 de Febrero de 1978. Se depositó el instrumento de adhesión el mismo año, entrando ésta en vigor el 7 de Setiembre de 1978.

17. Vid. Organización de Estados Americanos, Resolución N° 4 del 4 de Junio de 1970, Doc. Ser. OEA.

18. Bórquez, Op. Cit., p. 49.

Es importante señalar que la caracterización de las actividades terroristas como delitos comunes que se realizan en estas Convenciones Internacionales es muy importante ya que significa quitarle la justificación que implícitamente se les otorga cuando se señala que se actúa por móviles políticos; lo que influye de alguna manera en la valoración del problema¹⁹.

En esta misma línea de acción, y en el marco de las Naciones Unidas, se abrió a la firma la Convención sobre la Prevención y Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas. Esta Convención establece que están protegidos tanto los Jefes de Estado como los Ministros de Relaciones Exteriores así como cualquier representante oficial del mismo o de un organismo internacional así como sus familiares.

Comprende dentro de los delitos sancionados por ella al homicidio y secuestro así como a la amenaza, tentativa y complicidad en cualquier atentado contra la integridad física o la libertad de dichas personas o de cualquier ataque a sus locales oficiales y residencias particulares²⁰.

La Convención también contiene normas en relación a la extradición de los responsables de actos terroristas con el propósito de asegurar y fomentar la participación de la comunidad internacional en la represión de estos delitos; disponiendo la incorporación de sus causales en los tratados de extradición vigentes entre las Partes del Convenio, debiéndose considerar adicionalmente a este acuerdo como base jurídica necesaria para toda extradición entre los Estados partes de la misma²¹.

Finalmente, y con el mismo propósito de continuar con esta política de cooperación para la prevención y castigo de las actividades terroristas, se abrió a la firma en el año de 1979 la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes.

En esta Convención se establecen dos principios de singular importancia: que toda persona que tome rehenes deberá ser sometida a juicio o sujeta a extradición y que se califiquen éstos como actos terroristas; revelando por primera vez y de manera clara la intención de la Comunidad Internacional de dar al terrorismo un tratamiento de conducta delictiva objetiva, independientemente de su motivación.

Todo ello fue reafirmado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 8 de Diciembre de 1985 mediante la Resolución 579 que condena la Toma de Rehenes y Secuestros en el plano mundial²².

III Hacia un Replanteamiento del Problema

A pesar de todos los esfuerzos anteriormente reseñados, una de las primeras comprobaciones que se hace luego de examinar las normas y declaraciones elaboradas con la intención de identificar, prevenir y castigar las acciones terroristas es que no debemos esperar que tal como se encuentran formuladas actualmente prevengan y repriman de manera efectiva el terrorismo internacional. Tal es así que no sólo ponen de manifiesto la ausencia de un acuerdo en cuanto a una conceptualización del término²³, sino que además demuestran que sobre este punto el Derecho Internacional ha sido sistemática e intencionalmente formulado para no reglamentar o en el mejor de los casos mantener una posición ambivalente frente a dos de sus principales características: el carácter internacional del mismo y sus motivaciones políticas.

En lo relativo a las manifestaciones internacionales del terrorismo, se consideraba que debido a que el Derecho Internacional carecía de un sistema judicial internacional o de una policía internacional²⁴ no se debía reglamentar este punto dejando dentro del dominio reservado de cada Estado el desalentar y castigar tales manifestaciones.

19. Cf. Thomas Franck and Bert Lockwood, Preliminary Thoughts Towards an International Convention on Terrorism, en American Journal of International Law, Vol.68, N° 1, January, 1974, pp. 69-90.

20. Art. 1 de la Convención.

21. Arts. 6, 7 y 8 de la Convención.

22. Otras Declaraciones en el mismo tenor fueron las realizadas por el Presidente del Consejo de Seguridad el 9 de Octubre de 1985 condenando todos los actos de terrorismo, incluida la toma de rehenes y la Resolución N° 40/61 de la Asamblea General del 9 de Diciembre del mismo año.

23. Cf. Christopher Pyle, Defining Terrorism, Foreign Policy, N° 64, Fall 1986, pp. 71-72.

24. No podemos menos que rechazar esta interpretación. Creemos que el Derecho Internacional debe ser visto como derecho consuetudinario, codificado y ampliado por tratados y otras formas de acuerdos internacionales. El Derecho Internacional está orientado por principios y por el producto de siglos de codificación, refinamiento, y adaptación por juristas y académicos tanto como de la legislación nacional y de las decisiones de los jueces locales. Por ello es absolutamente dependiente del acuerdo, de la interpretación consensual y la voluntad conjunta de los Estados para su efectiva aplicación a casos particulares. Su fragilidad inherente hace imperativo que los gobiernos no traten de usarlo para servir sus intereses particulares.

Vid. algunas reflexiones sobre esta idea en Fernando de Trazegnies, Nuevas Aproximaciones del Derecho a los Problemas Internacionales, Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Documento de Trabajo N° 6, 1986, p. 25.

Sin embargo, esta visión empequeñecedora y empobrecedora del problema demostró sus limitaciones y empezó a ser dejada de lado debido al incremento cuantitativo y cualitativo de las acciones terroristas pero sobretodo porque aquel que debía regularlo -el Estado- empezó a ser el nuevo protagonista del mismo.

Algunos internacionalistas han impugnado la premisa de que dar asilo y apoyo a terroristas que atacan a un Estado sea una forma de agresión. Otros sugieren que no se emplee la fuerza contra un gobierno que patrocina actos terroristas²⁵.

No debemos seguir aceptando una interpretación tan restrictiva del derecho que le asiste a todo Estado a actuar en defensa propia. Recordemos que los patrocinadores del terrorismo mundial basan su estrategia en una suposición que no tiene por qué ser cierta: que no se tomarán medidas contra ellos²⁶. Al respecto muchos especialistas han señalado que la falta de reacción suele interpretarse como debilidad, y en cuyo caso los ataques se volverán más frecuentes y significativos²⁷.

Debemos recordar que frente a estos actos la Carta de las Naciones Unidas reconoce el derecho a emplear la fuerza en defensa propia, en forma individual o colectiva en caso de ataques armados. Así lo establece el Artículo 51 que acepta y regula la Auto-defensa -llamada también Defensa Preventiva o Previsoria- como un principio del Derecho Internacional. De esta manera se faculta a los Estados a dar una respuesta económica, diplomática e incluso militar siempre y cuando se pueda establecer la responsabilidad del agresor en tal hecho²⁸.

Adicionalmente, la ejecución de actos de terrorismo internacional así como su organización, financiamiento, entrenamiento y protección auspiciado por cualquier Estado puede ser considerado como una agresión en marcha y contraria al Principio de No Intervención.

Apoyan esta posición numerosas declaraciones

internacionales incluidas la Declaración sobre la No Intervención en los Asuntos Internos del año 1965 que establece la expresa prohibición de intervenir en ellos; la Declaración sobre las Relaciones Amistosas de 1970 que contiene los principios de Derecho Internacional relativos a las relaciones entre Estados, y la definición de Agresión de la misma Organización de las Naciones Unidas así como el artículo 18 de la Organización de Estados Americanos; los que conforman una base legal amplia para que los Estados combatan al terrorismo sin renunciar a los valores y principios que sustentan el sistema democrático y el Derecho Internacional.

En cuanto al punto de la legitimidad de la llamada "violencia política", debemos reconocer que ésta es una idea que ha llegado a ser aceptada por muchos Estados como eximente de responsabilidad y que parcialmente ha sido reconocida por el Derecho Internacional²⁹.

La amplia aceptación de la premisa que los actos terroristas puedan ser legales si se cometen en pos de objetivos adecuados³⁰ ha llevado a muchos Estados entre otras cosas a rechazar solicitudes de extradición so pretexto que los hechos que las motivaban tenían el carácter de "ofensa política"³¹.

Ante esto debemos sostener que si al terrorismo se le definiera internacionalmente por sus manifestaciones y no por la naturaleza de la causa o la identidad de los que lo perpetran se lograría mayor efectividad en su tratamiento.

Además no debemos olvidar que los actos terroristas son crímenes y que incluso constituirían violaciones a las reglas de la guerra en el supuesto que nos encontráramos en ella, y que los asesinatos "políticamente motivados" y otras acciones calificadas de la misma manera no tienen sustento en una democracia ya que ésta ofrece los mecanismos para reformarla y perfeccionarla sin recurrir a la violencia.

Por ello se debe descartar que la llamada violencia política sea básicamente revolucionaria o una re-

25. Vid. sobre este tema Abraham B. Sofaer, Terrorismo y Derecho Internacional, en Facetas, N° 76, 2/1987, p.7.

26. Laqueur, Op. Cit., p. 318.

27. Laqueur, Op. Cit., p. 31.

28. Un ejemplo de ello es el ataque de los Estados Unidos al Cuartel General del Coronel Muammar el -Qaddafi en Libia en Abril de 1986. Vid. un interesante análisis de este hecho y otros relacionados con el uso de la fuerza en la sociedad internacional contemporánea en Tom J. Farer, International Law: The Critics are Wrong, en Foreign Policy, N° 71, Summer 1988, pp. 22-45.

29. Vid. Sofaer, Op. Cit., p.4.

30. Cf. Scheuer, Op. Cit., p. 148.

31. Cf. Sofaer, Op. Cit., pp. 4-5.

acción contra la injusticia social y por lo tanto digna de apoyo o por lo menos de comprensión. El Derecho Internacional debe orientarse hacia la restricción y posterior eliminación de la excepción de la violencia política en la regulación del terrorismo internacional.

El Derecho no sólo debe formar parte de todo conjunto de medidas relativas al terrorismo internacional sino que debe presidirlas y reglamentarlas; de otro modo el Estado de Derecho se vería sustituido por un estado de miedo e incertidumbre en el cual la única ley que se aplicaría sería la del más fuerte, haciendo imposible que la humanidad pueda aprovechar los cambios que están ocurriendo en el sistema internacional.

Así lo han entendido los países de la Comunidad Económica Europea al suscribir entre otros acuerdos multilaterales la Convención Europea para la Represión del Terrorismo Internacional en el año 1977, el Acuerdo sobre Principios para Aumentar la Cooperación en la lucha contra el Terrorismo, la Resolución Antiterrorista adoptada por el Parlamento Europeo el 16 de Enero de 1988 y la Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad reunidos en Bruselas el 27 de enero del mismo año sobre la lucha contra el Terrorismo Internacional.

Estos Acuerdos establecen una serie de medidas que podrían ser adoptadas contra cualquier Estado que desee aprovechar toda oportunidad y/o cualquier medio para que se perpetren actos terroristas y para identificar y disuadir a aquellos que los protagonizan; aplicándose dentro del estricto marco del Derecho

Internacional a todo Estado implicado en la promoción o apoyo a grupos terroristas.

Entre otras medidas podemos señalar las siguientes:

- Negativa a exportar armas a dichos Estados, controlando de esta manera sus fuentes de aprovisionamiento.
- Límites estrictos en el número y tamaño de sus representaciones diplomáticas y consulares, o el cierre de ellas cuando corresponda.
- Prohibición de entrada y circulación en los países contratantes de toda persona expulsada de otro. De esta manera se restringe los movimientos de los terroristas mediante un estricto control fronterizo.
- Perfeccionamiento de los procedimientos de extradición dentro del debido proceso nacional de cada país para enjuiciar a los perpetradores de actos terroristas.
- Cooperación bilateral o multilateral lo más estrecha posible entre las fuerzas policiales y otras organizaciones de seguridad en la lucha contra el Terrorismo.

Abordando el problema de este modo y recurriendo a sanciones de carácter político, económico y diplomático, surgen renovadas esperanzas para las naciones de recuperar su capacidad para trabajar y actuar unidas a través del Derecho Internacional no sólo mediante la formulación de leyes y políticas conjuntas sino en la reorientación de la política y de la ley misma.