

REVISTA

IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMERICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



11

Enero - Junio 1990

REVISTA
IIDH

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMERICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS**

Revista
341.481

Revista IIDH / Instituto Interamericano de Derechos
Humanos. -- Nº 1 (enero / junio 1985) - . . --
San José, C.R. : El Instituto, 1985-
v. ; 23 cm.

Semestral
ISSN 1015-5074

I. Derechos del hombre - Publicaciones
periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

® IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Derechos Reservados.
El material publicado en esta Revista puede ser citado siempre que se le de el respectivo crédito.

© Esta revista puede ser reproducida en todo o en parte siempre que sea citada la fuente.

Producida por el Servicio Editorial del IIDH
Coordinado por Rafael Nieto Loaiza

Diagramación y montaje electrónico de artes finales
Prometeo S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias sociales, que hagan énfasis en la temática de los Derechos Humanos. Las colaboraciones para su posible publicación deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A.P. 10.081 (1000) San José Costa Rica, Centroamérica.

Se solicita atenderse a las recomendaciones siguientes:

1. En todos los trabajos se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. Es posible acompañar el envío con discos de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán de seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (subrayado); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor; título del artículo; nombre de la revista (subrayado); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen acompañará a todo trabajo sometido, de no más de una página tamaño carta.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil ubicación. Además incluirá un brevísimos resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Los editores aceptan para su consideración todos los originales inéditos que les sean remitidos, pero no se comprometen a su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

INDICE

DOCTRINA

<i>Derechos Humanos : Entre Violencia Estructural y Violencia Penal</i> Alessandro BARATTA	11
<i>Los derechos humanos en las sociedades socialistas en transición</i> Tamás FÖLDESI	29
<i>Conceptualización del Terrorismo: Un punto de vista normativo</i> José ZALAQUETT	39
<i>Political and Economic Integration and Human Rights in Latin America</i> David J. PADILLA	73

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ACTIVIDADES (Enero - Junio 1990)	83
---	----

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ACTIVIDADES (Enero - Junio 1990) 77o Período de Sesiones	91
--	----

INFORME SOBRE LA SITUACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN HAITI	93
--	----

INFORME ANUAL DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1989-1990	105
--	-----

(...)

CAPITULO IIOBSERVACIONES *IN LOCO* Y VISITAS

PRACTICADAS POR LA COMISION 105

(...)

CAPITULO IV

SITUACION DE LOS DERECHOS HUMANOS

EN VARIOS ESTADOS 112

CAPITULO V

CAMPOS EN LOS CUALES HAN DE TOMARSE MEDIDAS PARA DAR MAYOR

VIGENCIA A LOS DERECHOS HUMANOS, DE CONFORMIDAD CON LA

DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

Y LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS 180

ASAMBLEA GENERAL OEA

RESOLUCIONES SOBRE DERECHOS HUMANOS APROBADAS

POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA EN SU

VIGESIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES

Asunción, Paraguay, 4 al 9 de junio de 1990 187

AG/RES. 1026 (XX-0/90)

INFORME ANUAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO

AG/RES. 1033 (XX-0/90)

PROYECTO DE CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICION
FORZADA DE PERSONAS

AG/RES. 1039 (XX-0/90)

SITUACION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS
EN EL CONTINENTE AMERICANO

AG/RES. 1040 (XX-0/90)

LA SITUACION DE LOS REFUGIADOS EN CENTROAMERICA Y
LOS ESFUERZOS REGIONALES PARA LA SOLUCION DE SUS PROBLEMAS

AG/RES. 1041 (XX-0/90)

INFORME ANUAL DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

AG/RES. 1042 (XX-0/90)

PROTOCOLO A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS
RELATIVO A LA ABOLICION DE LA PENA DE MUERTE

AG/RES. 1043 (XX-0/90)
 CONSECUENCIAS DE ACTOS DE VIOLENCIA PERPETRADOS POR GRUPOS
 ARMADOS IRREGULARES EN EL GOCE DE LOS DERECHOS HUMANOS

AG/RES. 1044 (XX-0/90)
 INFORME ANUAL DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

AG/RES. 1048 (XX-0/90)
 APOYO AL PROCESO DEMOCRATICO EN LA REPUBLICA DE HAITI

AG/RES. 1055 (XX-0/90)
 INFORME DE LA COMISION INTERAMERICANA DE MUJERES

AG/RES. 1056 (XX-0/90)
 DESMOVILIZACION DE LA RESISTENCIA NICARAGÜENSE

AG/RES. 1057 (XX-0/90)
 INFORME SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER LA PAZ FIRME
 Y DURADERA EN CENTROAMERICA

AG/RES. 1058 (XX-0/90)
 LA SITUACION EN EL SALVADOR

AG/RES. 1061 (XX-0/90)
 SEGUNDO INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE CUMPLIMIENTO
 DE LA RESOLUCION AG/RES. 829 (XVI-0/86) "PARTICIPACION PLENA E
 IGUALITARIA DE LA MUJER PARA EL AÑO 2000"

AG/RES. 1063 (XX-0/90)
 UNIDAD PARA LA PROMOCION DE LA DEMOCRACIA

NACIONES UNIDAS

PRACTICA IBEROAMERICANA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (1990-I)	223
NOTA INTRODUCTORIA	226
PARTE I: <i>Práctica Convencional</i>	227
PARTE II: <i>Práctica Extraconvencional</i>	269

DISCURSOS

Décimo Aniversario IIDH	333
Sonia PICADO S. Directora Ejecutiva IIDH	335
Thomas BUERGENTHAL Presidente del IIDH	339
Rodrigo CARAZO O. Ex-Presidente de la República de Costa Rica	343
Rafael A. CALDERÓN F. Presidente de la República de Costa Rica	349

DOCTRINA

CONCEPTUALIZACION DEL TERRORISMO: UN PUNTO DE VISTA NORMATIVO*

José Zalaquett

Chileno, exdirector de Amnistía Internacional

I. Introducción

A. Presente estado de confusión conceptual

Hoy en día, terrorismo es un término de uso corriente que conlleva una carga valorativa negativa de carácter absoluto. Se estima que el terrorismo no se justifica bajo ninguna circunstancia y, de hecho, es objeto siempre de la más enérgica condena. Incluso aquéllos que son acusados de practicar el terrorismo no se llaman a sí mismos, ni a la violencia que cometen, terroristas, confirmando o implícitamente aceptando, de este modo, la irrecuperable connotación negativa de esta palabra .

Esto no ha sido siempre así. Como nos recuerda Laqueur,¹ los revolucionarios que se embarcaron en acciones de asesinato político a partir de fines del siglo pasado, y los autores que propugnaban tales estrategias, las justificaban abiertamente y no esquivaban el uso de expresiones derivadas del concepto de terror.

* A la fecha de esta publicación, este artículo habrá aparecido en el libro *"Jaqué a la democracia: Orden Internacional y Violencia Política en América Latina"*. Edición preparada por Augusto Varas, Editorial Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

1 Véase Walter Laqueur, *Terrorism* (Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1977), en particular capítulos 1 y 2.

En tiempos más recientes, especialmente a partir de la década de los 60, proliferan y reciben amplia publicidad internacional formas de violencia política que van mucho más allá del asesinato de representantes de un régimen o sistema, victimando, de modo indiscriminado, a la población civil. Se busca con estas acciones conseguir un efecto político mediante la publicidad sobre la organización que las comete y sobre sus objetivos; o por los efectos del miedo que tales actos provocan; o por el descrédito que afecta al gobierno que se muestra incapaz de controlarlos. Esta forma de violencia contribuye a la divulgación del uso del término terrorismo y a su reprobación absoluta.

Sin embargo, aparecen también otras formas de conflicto armado o de violencia política o variaciones de formas ya conocidas. Entre ellas se cuentan nuevos tipos de guerra de guerrillas; la combinación de estrategias propias de la guerra de guerrillas junto con otras, de violencia indiscriminada o "terroristas"; y nuevas formas de represión política y de contra-insurgencia. Las distinciones conceptuales y las normas existentes sobre conflicto armado y violencia política se han visto, así, rápidamente sobrepasadas por una práctica variada y compleja.

En estas circunstancias, y contándose, desde el punto de vista valorativo, con el término "terrorismo" que implica una condena absoluta pero sin una realidad suficientemente definida a la cual aplicarla, el resultado era previsible: la condena a priori que la sola expresión "terrorismo" envuelve, se ha utilizado tanto contra conductas inequívocamente condenables, como en contra de otras formas de acciones armadas o de violencia política que se busca deslegitimar, independientemente de si tales conductas pueden ser, de acuerdo al derecho internacional y a la ética política, condenables en algunos casos y aceptables en otros.

Este desarrollo se explica porque el problema de la violencia política, en general, y del terrorismo, en particular, es una de las grandes cuestiones de ética política de nuestra época. En este sentido está a la par con ciertos temas que periódicamente surgen en la arena internacional y ocupan la atención de la comunidad internacional por muchas décadas. El tema de la abolición de la esclavitud tuvo ese status desde fines del siglo XVIII y durante el siglo XIX. En este siglo lo tienen, en sentido positivo, temas o nociones tales como la independencia y autodeterminación de los pueblos, la igualdad (o si se quiere, en sentido negativo, el rechazo a la discriminación), y los derechos humanos, noción esta última que, por su amplitud, se puede entender que abarca también las anteriores. En sentido negativo han adquirido ese status prácticas o nociones tales como el

genocidio y el *apartheid*. La condena es, en estos casos, absoluta, es decir no se justifican dichas prácticas en ninguna circunstancia ni bajo pretexto de salvaguardar ningún otro valor. Similar condena absoluta se da respecto de prácticas violatorias de los derechos humanos como la tortura y el encarcelamiento por razones de conciencia.

Cuando una noción emerge como una cuestión de ética política de carácter absoluto, se da, inevitablemente, la tendencia a utilizar propagandísticamente su fuerza positiva o negativa, para realzar o para descalificar prácticas que, en sentido estricto, escaparían a esa noción. Así, el término "derechos humanos" se ha utilizado para reforzar demandas sobre desarrollo económico o aspiraciones de paz y se habla de un "derecho al desarrollo" o un "derecho a la paz"; la voz genocidio se emplea con frecuencia para condenar prácticas que victiman a un gran número de individuos, pero que no calzan con la definición de la Convención sobre Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio; distintas formas de malos tratos reciben a menudo el nombre de tortura, aún cuando técnicamente no corresponda calificarlas así.

El efecto del uso liberal de nociones o términos que encierran una fuerza valorativa indiscutible es, como en el caso de la inflación monetaria, la devaluación de la noción empleada, cuya fuerza reside, en buena medida, en su claridad conceptual y normativa.

Pocas nociones de ética política se han usado más indiscriminadamente, en años recientes, que la de terrorismo. Y en pocos casos la inflación consiguiente ha sido tan intensa y tan rápida. Tratándose de conceptos relativamente más asentados, como, por ejemplo, el de tortura, resulta más fácil distinguir el uso por extensión o analogía, por una parte, y la acepción más rigurosa del término, por la otra. En el caso del terrorismo, han coincidido en el tiempo la proliferación de nuevas formas de violencia política, el empleo generalizado de la expresión por parte de representantes políticos y por los medios de comunicación masiva, y los intentos de formular nuevas normas internacionales. Esto ha facilitado el uso expansivo del término "terrorismo". Por una parte, se ha llegado a calificar de terrorismo, por parte de algunos gobiernos, toda forma de violencia política o lucha armada de quienes se le oponen; en algunos casos se ha llegado al extremo de emplear el término terrorismo como sinónimo de violencia reprobable, como si se temiera que si un acto de violencia no recibe el nombre de terrorismo estaría siendo reconocido, implícitamente, como legítimo, ignorándose así que sólo excepcionalmente la violencia política o los conflictos armados son permisibles. Por otra parte se habla, a veces también con excesiva licencia, de "terrorismo de Estado", aún en

circunstancias en que las expresiones "represión política" o "violación sistemática de los derechos humanos" describen más apropiadamente una práctica de abusos gubernamentales en contra de opositores políticos.

Además de los factores ya mencionados, ha contribuido a la inflación del término "terrorismo" el hecho de que las víctimas o los efectos de las acciones violentas afectan principalmente a las naciones occidentales industrializadas (y a los países aliados a ellas, y a los nacionales de aquéllas que viven en éstos) y la capacidad de ofensiva o contraofensiva ideológicas por parte de algunas de esas naciones.

Ciertos gobiernos han utilizado eficazmente la publicidad acerca de actos de violencia indiscriminada por parte de grupos políticos clandestinos, para generar un consenso nacional acerca de la gravedad del problema.

Otros gobiernos usan invariablemente los términos "terrorismo" y "terroristas" en relación a grupos nacionales, étnicos, políticos con los que están en conflicto. Por ejemplo, los gobiernos de Gran Bretaña, Israel y Sudáfrica, emplean rutinariamente el término terrorista para referirse al Ejército Republicano Irlandés, la Organización de Liberación de Palestina, y el Congreso Nacional Africano, respectivamente. Otros gobiernos, en tiempos recientes, han adoptado una política similar; los ejemplos son muchos, e incluyen casos tan dispares como el del gobierno de Sri Lanka, para referirse a la rebelión Tamil, y el del régimen del general Pinochet en Chile, para aludir a algunos sectores de oposición. Independientemente de que en algunos casos la aplicación de esos calificativos pueda ser ajustada, el hecho de que se empleen siempre y sistemáticamente revela no una voluntad de describir ciertas acciones, sino el propósito de obtener fines políticos. El objetivo general es el de ganar la batalla por la legitimidad y por el favor de la opinión pública. Entre los objetivos más específicos se cuentan: la descalificación de la organización adversaria, la cual, como "terrorista", no puede ser considerada como posible contraparte de conversaciones o negociaciones, y a la que cabe combatir con la mayor drasticidad; el enfrentamiento de denuncias de violaciones de los derechos humanos aduciendo, explícita o implícitamente, que la necesidad de combatir el terrorismo lleva aparejados inevitables costos, o reclama una medida de indulgencia con respecto a los abusos que se cometen en el proceso; la justificación de legislaciones especiales antiterroristas o de la imposición de estado de sitio u otros estados de excepción.

Los Estados Unidos, bajo el gobierno del presidente Reagan, ha jugado un papel especial en la prominencia que el tema del terrorismo ha

adquirido en años recientes. En sus comienzos, la administración Reagan pareció querer sustituir el énfasis que su predecesora, la administración Carter, había puesto en los derechos humanos, como componente importante de la política exterior de los Estados Unidos, por un acento en la lucha contra el terrorismo. Más tarde, advirtió la administración Reagan que el tema de los derechos humanos no podía echarse fácilmente a un lado, ni lo admitía la opinión pública norteamericana. Comprendiendo que no había por qué presentar ambos temas como contrapuestos, en sus últimos años la administración Reagan volvió a declarar un interés en los derechos humanos, pero mantuvo un énfasis en el tema de la condena al terrorismo. Así, el gobierno del presidente Reagan ha condenado repetidamente a ciertos estados y a ciertas acciones armadas como terroristas; sin embargo, el lazo que une todos estos pronunciamientos es uno de conveniencia política más que de rigor conceptual.

El empleo poco riguroso del término "terrorismo" no se ha confinado a las esferas gubernamentales sino que se ha extendido a los medios de comunicación y ha pasado a ser también de uso corriente por parte de diversos actores políticos y sociales.

En América Latina, el debate sobre violencia política ha estado al centro del temario de ética política, desde la década de los 60. En países de esta región el fenómeno del terrorismo se ha presentado con características distintas de las que muestra en países de Europa Occidental o del Medio Oriente, pero la gravedad del fenómeno, como factor presente o potencial es innegable. En años recientes, la expansión del uso del término terrorista, ha alcanzado también a países de América Latina. No es infrecuente que incluso grupos de derechos humanos y sectores de Iglesia, expresando una condena justificada a actos reprobables de violencia, utilicen a su respecto el término terrorismo, aunque tales acciones no constituyen propiamente terrorismo, sin dejar por ello de ser absolutamente condenables. Igualmente, no son infrecuentes las condenas absolutas a todo recurso a la violencia; en algunos casos, habiéndose llegado a la conclusión de que para un cierto país y en ciertas circunstancias la violencia política es injustificable, se aplica, primero, el término "terrorista" a esa violencia, cualesquiera sea su forma, y se condena luego no sólo esa violencia, sino todo recurso a la violencia, como cuestión de principio. En esto se contrarían las normas de derecho internacional y las principales vertientes del pensamiento ético y religioso de Occidente, que condenan el recurso a la violencia, en ciertos casos y ciertas formas de violencia, en todo caso, pero que aceptan, en circunstancias excepcionales, el recurso a la violencia, dentro de ciertas restricciones.

Todo lo anterior hace patente la necesidad y la urgencia de clarificar la confusión conceptual reinante. En la medida en que ésta subsista se hará más ardua la creación de conciencia sobre la impermisibilidad de ciertas formas de violencia y la formación de consensos acerca de cómo combatirlas, manteniendo a la vez el respeto por los derechos humanos.

B. El estudio de la violencia política y, en particular del terrorismo, desde un enfoque normativo

La confusión conceptual a que aludíamos más arriba, consiste fundamentalmente en que un mismo término, "terrorismo", que lleva una connotación de impermisibilidad absoluta, se aplica a una variedad de acciones, algunas impermisibles y otras que, bajo ciertas circunstancias, son permisibles. En la práctica, terrorismo ha pasado a ser una condena categórica de objeto indeterminado, como una sentencia condenatoria en blanco, a la cual se puede agregar el nombre del condenado, a voluntad. Nos ocupamos en esta sección de explicar la importancia que tiene el enfoque normativo en la necesaria tarea de clarificación conceptual.

Todo sistema normativo de vasto alcance, como la ética política o el sistema normativo de los derechos humanos, cubre, por definición, gran parte del área de estudio de las ciencias sociales (cuando éstas se ocupan de describir fenómenos, explicarlos y formular leyes a su respecto, antes que de otros quehaceres teóricos). La diferencia, por supuesto, estriba en que al enfoque normativo le interesa lo que debe ser, y al de las ciencias sociales, lo que es.

La conceptualización del terrorismo requiere de un examen del campo genérico de la violencia política. Esta es una tarea tanto para las disciplinas del ser como para las del deber ser. A las primeras interesa una categorización intelectualmente relevante, esto es, que contribuya a explicar y distinguir ciertos fenómenos, comprender sus orígenes, efectos y relación con otros fenómenos y factores. A las segundas interesa sobre todo una categorización desde el punto de vista de la permisibilidad o impermisibilidad de las conductas; es importante también que en la descripción hipotética (o tipificación) de las conductas descritas y en la elaboración de las consecuencias o sanciones adscritas a ellas (si se trata de la tarea más concreta de legislar), se observen principios técnicos que permitan que la norma sea operativa.

La tarea de clarificación conceptual que se requiere envuelve al menos lo siguiente:

1. Una recatalogación de distintas formas de violencia política. Este esfuerzo debe ir acompañado, por cierto, de un examen de los factores ideológicos, tecnológicos, político-militares y de otra índole que, o bien expliquen el surgimiento o proliferación de determinadas formas de violencia política, o bien señalen referencias relevantes sobre el contexto en que se da la violencia.
2. Una revisión de cómo y hasta qué punto la emergencia de nuevas formas de violencia política afecta las teorías normativas sobre permisibilidad del recurso a la violencia.
3. Un trabajo normativo más específico, de proposición y formulación de normas éticas o legales.

Las dos últimas tareas mencionadas son más bien campo de las disciplinas normativas. La primera es objeto más propiamente de las ciencias sociales. Sin embargo, en esta tarea, el enfoque normativo tiene también mucho que aportar. Esto es así porque las normas ya existentes se han forjado luego de un proceso de examen de la realidad que se pretendió normar, lo cual ha debido presuponer una reflexión u observación análogas a las ciencias sociales. Las normas existentes además representan, por lo general, un amplio consenso, sin el cual no habría sido posible su aprobación. Por estas razones, un examen del cuerpo de normas existentes revela mucho más que cuestiones puramente técnico-normativas; tales normas, en su conjunto, resumen un esfuerzo anterior de categorización y conceptualización y representan un consenso expreso, de tipo político. El examen de las normas existentes no basta para comprender las nuevas realidades que se quiere catalogar, pero permite circunscribir la tarea por hacer. El enfoque normativo es también particularmente útil en este caso, porque dado el uso prevalentemente valorativo que se da hoy en día al término terrorismo, un examen sobre permisibilidad de nuevas formas de violencia política puede conducir a distinciones más relevantes que aquéllas basadas en otros factores.

II. El terrorismo como especie de violencia política

A. *Formas de violencia política incorporadas a la normatividad existente hasta la Segunda Guerra Mundial*

Dentro del género "violencia política" entendemos comprendidos los actos de guerra, cualesquiera sean sus características, incluso los conflictos armados que responden a motivos religiosos u otros que no cabría fácilmente etiquetar como políticos. Violencia política, como la entendemos

en este documento, excluye solamente la violencia criminal, sean actos individuales y esporádicos, o criminalidad organizada en la forma de piratería, bandidaje u otras formas de organización delictiva violenta.

La inclusión de las distintas formas de conflicto bélico dentro del concepto de violencia política no es solamente un reconocimiento del conocido aforismo de que la guerra es una continuación de la política por otros medios. Es, antes, una consecuencia de la comprobación de que tanto en la práctica como en las normas y en el discurso ético, existe un continuo conceptual que va desde las formas más organizadas de guerra a los modos más irregulares de lucha armada; las prácticas que unos u otros llaman terroristas se sitúan, por lo general, en los límites de ese continuo y en ello radica la dificultad de conceptualizarlas y normarlas.

La ética política, el derecho internacional (en gran medida reflejo y fuente de la anterior) y las prácticas consensuales internacionales en materia de violencia política, así como la legislación nacional de muchos países, se basaban, hasta la Segunda Guerra Mundial, en la realidad de las formas de violencia política relevantes hasta ese entonces. Estas incluían: el conflicto bélico internacional de carácter convencional; la guerra civil de carácter convencional; formas de guerra civil no convencionales; la insurrección y disturbios con un contenido político; sedición, rebelión o golpe de estado; actos individuales de violencia política y, en particular, el asesinato político, genéricamente, y el magnicidio y el tiranicidio, específicamente.

La categorización anterior, no significa que hasta esa época no hubiera habido ejemplos históricos de formas de violencia política que hoy son más frecuentes. Pero tales ejemplos no constituían una práctica que se pudiera considerar como una amenaza siempre presente, ni se había desarrollado a su respecto un cuerpo sólido de doctrina y legislación.

1. *La guerra internacional, de carácter convencional*

Las cuestiones éticas que se plantean respecto a este tipo de conflicto bélico se refieren a la legitimidad del recurso a la guerra, a la permisibilidad de los medios que se emplean, y a las formas de tratamiento a combatientes y a los no combatientes afectados por el conflicto.

El tema de las condiciones necesarias para que el *recurso a la guerra* se estime justo fue tradicionalmente materia de reflexión de la filosofía política y la ética.

Con posterioridad a la Segunda Guerra, la jurisprudencia del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, y la misma carta de este Tribunal, establecen la figura de crímenes contra la paz, como un delito contra el Derecho Internacional, consistente en "planear, preparar, iniciar o desencadenar una guerra de agresión, o una guerra en violación de tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en un plan de conspiración común para la ejecución de cualesquiera de estos actos".

Esta es la primera introducción de una norma de derecho internacional sobre la legitimidad del recurso a la guerra. Sin embargo, podría decirse que la determinación de quién ha sido el agresor y quién violó los tratados quedará entregado a la opinión del vencedor y al juicio de la historia. Aunque es éste un argumento realista, en verdad es válido no sólo para el recurso a la guerra sino para el derecho internacional en su conjunto, en tanto el orden internacional no alcance un grado de desarrollo que le permita imponer el cumplimiento de sus normas a toda potencia.

Por inferencia, la norma que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal de Nuremberg permitiría colegir que una guerra es justa si es defensiva, sea que se trate de defensa propia, de un aliado, o del restablecimiento de la paz internacional. Similarmente, podría argumentarse que sería justa la guerra si es un último recurso para asegurar el cumplimiento de tratados o garantías internacionales cuya violación amenaza valores de una entidad similar a la de la paz internacional.

En cuanto a la legitimidad de los *medios empleados y de las formas de tratamiento a combatientes y no combatientes*, el derecho internacional cuenta con una normativa más antigua y profusa: Las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907 y, más adelante, las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales, de 1977, todas las cuales forman el cuerpo principal del llamado Derecho Humanitario.

Entre las zonas grises de esta normatividad, se encuentran formas de lucha armada y de violencia tales como:

- a) La resistencia irregular frente a fuerzas invasoras o de ocupación, sea resistencia urbana o guerra de partisanos.
- b) Las represalias tomadas ante estas formas irregulares de lucha.

Ya las Convenciones de La Haya reconocían como beligerantes, a quienes se aplican sus normas, a la población de un territorio que no ha sido ocupado que, al acercarse el enemigo, toma espontáneamente las armas para resistir a las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo para organizarse bajo una persona responsable y con emblemas distintivos

reconocibles a distancia, siempre que respeten las leyes y usos de la guerra (artículo 2 común).

Las Convenciones de Ginebra, en particular la Convención IV, artículo 5, se refieren a personas que incurren en actos de espionaje, sabotaje o actividades hostiles a la seguridad de la potencia ocupante y establecen normas mínimas para el trato humano de estas personas. Sin embargo, no existe una categorización de estas formas de lucha o resistencia y una normativa clara acerca de su permisibilidad.

2. *Conflictos armados de carácter interno*

Entre los más característicos conflictos internos se cuentan:

- a) La guerra civil convencional, esto es, el enfrentamiento de fuerzas regulares, bajo mando responsable, que llevan emblemas reconocibles a distancia y portan armas abiertamente.
- b) Formas de guerra civil análogas a las formas de lucha irregular que se dan dentro de los conflictos de carácter internacional. En la práctica, muchos conflictos internos sólo tienen carácter no convencional o irregular. En cambio, las formas de guerra civil convencional coexisten, por lo general, con formas de lucha no convencional, más o menos generalizadas.

El Derecho Humanitario hace aplicables a los conflictos internos un núcleo básico de la normatividad que rige los conflictos de carácter internacional, principalmente en lo que se refiere al trato humano a los no combatientes y a quienes quedan fuera de combate (artículo 3 común).

El Protocolo II de 1977, desarrolla y suplementa el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra. Este Protocolo es *aplicable* a los conflictos que tienen lugar dentro del territorio de un Estado Parte, entre las fuerzas armadas de este estado y fuerzas armadas disidentes y otros grupos armados organizados los cuales, bajo mando responsable, ejercen un control tal sobre parte de ese territorio, que les permite llevar adelante acciones militares sostenidas y concertadas, e implementar el Protocolo Adicional II (artículo 1). El mismo artículo agrega que el Protocolo *no se aplicará* a situaciones de disturbios y tensiones internas, como desórdenes tumultuarios, actos aislados o esporádicos de violencia y otros actos de naturaleza similar, por cuanto no son conflictos armados.

El Protocolo II, en su artículo 1, no se ha referido a formas de conflicto armado que caen en una zona intermedia de las dos hipótesis básicas que contempla. Esto es, una acción armada de carácter político, sostenida o sistemática (aunque no necesariamente continuada) y no puramente esporádica, pero sin que los disidentes controlen territorio en los términos

contemplados en ese artículo. En esta zona intermedia caen formas de guerrilla rural o urbana, con o sin empleo de tácticas terroristas, así como formas de violencia prevalentemente terroristas, todas las cuales constituyen un gran número de los conflictos internos que se dan actualmente.

Se infiere que de no serle aplicable el Derecho Humanitario a este tipo de conflictos, se rigen por la legislación interna, la cual, a su vez, debe estar en consonancia con las normas internacionales sobre Derechos Humanos. El sistema normativo de los Derechos Humanos y el del Derecho Humanitario tienen zonas secantes, particularmente en lo que se refiere al tratamiento humano de las personas fuera de una situación de combate y, en especial, a la prohibición de tortura, de tratos crueles, inhumanos y degradantes y de condena sin mediar un juicio justo.

Sin embargo, ambos sistemas normativos regulan tipos de relaciones fundamentalmente distintos. El sistema de los Derechos Humanos supone una relación vertical entre el Estado y los ciudadanos (esto es, entre quien detenta la fuerza y quienes carecen de ella) y protege a éstos contra los abusos de aquél o establece que el Estado tiene ciertas obligaciones positivas en favor de los ciudadanos; por tanto, este sistema impone obligaciones principalmente al Estado. El sistema de Derecho Humanitario supone una relación horizontal entre combatientes (esto es, entre las partes de un conflicto de fuerzas) todos los cuales están obligados a respetar sus normas.

El hecho de que el Protocolo II no sea aplicable a los conflictos internos en que las fuerzas disidentes no controlan territorio, es claramente explicable. Como todo instrumento internacional, el Protocolo es fruto del acuerdo de Estados Parte y éstos difícilmente habrían aceptado reconocer la condición de beligerantes, bajo el derecho internacional, a cualquier grupo armado relativamente organizado. De hecho, en la práctica, los Estados tenderán a disputar la afirmación de los disidentes de que controlan territorio, aunque sí lo controlen; con menor razón habrían suscrito una norma que permita reconocimiento a otros grupos armados como beligerantes.

Sin embargo, este vacío del Protocolo II genera un conflicto en la práctica entre los imperativos impuestos por la realidad de la lucha armada y la normativa aplicable. Tal conflicto redundará, al menos en teoría, en beneficio de los que combaten al Estado. En efecto, si han de aplicarse a ellos las normas de legislación interna, las cuales deben ajustarse a los derechos humanos reconocidos internacionalmente, ciertos ataques en

contra de estos combatientes constituyen un asesinato político y no una acción de guerra. Tal sería el caso si las fuerzas del Estado plantaran una emboscada a los grupos armados irregulares, o los atacaran por sorpresa cuando, por las circunstancias, podrían proceder con arreglo a las normas para la detención policial, intimándoles rendición y usando poder de fuego como último recurso. En la práctica, bien se sabe, los Estados, por lo común, combaten a estos grupos violando toda norma. Pero es interesante destacar que este vacío normativo dentro del campo del Derecho Humanitario facilita el desarrollo de doctrinas de contrainsurgencia que, buscando combatir eficazmente brotes irregulares de resistencia armada, terminan desconociendo tanto los derechos humanos (que les imponen restricciones operativas) como el Derecho Humanitario (que no sería aplicable). Con frecuencia los insurgentes no son tratados ni como sospechosos de haber cometido un delito ni como combatientes; si se les hace prisioneros se los tortura, o se los mata, o se los hace "desaparecer".

3. *Otras formas de violencia política interna.*

a) Los disturbios, insurrección o desórdenes, entendidos como formas de violencia, generalmente espontáneas, que no responden a un comando de tipo militar, o que lo desbordan. Estas formas de violencia son regladas por el derecho interno. Las normas de derecho interno deben, a su vez, ajustarse a los principios internacionalmente aceptados sobre derechos humanos, en particular en cuanto al uso de la fuerza represiva por parte del Estado.

b) La sedición, rebelión o putsch. El golpe de estado adopta muchas formas, desde el magnicidio, a que nos referimos más adelante, a formas incruentas. El golpe puede ser dado por una facción de los gobernantes o por un grupo de oposición. En ambos casos, dependiendo del curso de los acontecimientos, el golpe puede ser el comienzo, o bien una fase, de un conflicto más prolongado. La normativa aplicable a este tipo de violencia política es, también, la del derecho interno, teniendo en cuenta las teorías y normas internacionales sobre la legitimidad del recurso a la violencia, si se trata de sustituir a un régimen tiránico. En este caso se aplicará, en la práctica, lo que decíamos a propósito del conflicto armado de carácter internacional, esto es que quienquiera sea el vencedor, impondrá, al menos en el futuro inmediato, su criterio acerca de si el golpe era o no justificado.

c) El asesinato político. Si la víctima del asesinato es un monarca o jefe de estado, se habla de magnicidio; si es un tirano, de tiranicidio. El asesinato político fue usado como método principal de lucha por ciertos grupos revolucionarios, particularmente en Rusia y en ciertos países de Europa, a partir de la segunda mitad del siglo pasado. Estos grupos recibían el nombre de terroristas. Sin embargo, como señala Walzer,² estos militantes actuaban

2 Michael Walzer, *Just and Unjust Wars* (New York: Basic Books, 1977), p. 198.

de acuerdo a un código político que distinguía entre funcionarios del régimen y ciudadanos comunes, haciendo blanco de sus ataques sólo a aquéllos, a diferencia de formas de terrorismo contemporáneas, que cobran víctimas indiscriminadamente.

Sobre la legitimidad del tiranicidio y de otras formas de violencia política interna, existen formulaciones de ética política y proposiciones implícitas en determinadas concepciones ideológicas. Algunas de estas formulaciones son recogidas, de modo muy general, en ciertos documentos internacionales, como es el caso de la referencia al recurso supremo a la violencia como modo de rebelión frente a un régimen que no respeta los derechos humanos, contenida en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.³

Sin embargo, es particularmente difícil discernir tanto la naturaleza propiamente tiránica de un régimen como si queda o no otro recurso que la rebelión o el tiranicidio para combatirlo. Aún más compleja es la cuestión de la lucha contra un régimen tiránico más allá de la persona misma del tirano. Los grupos llamados terroristas, de fines del siglo pasado y principios del presente siglo, atacaban a los representantes del régimen, no sólo a la persona del tirano. Tal es la práctica también de algunos grupos armados contemporáneos. Esto plantea una cuestión central: si se libra lucha contra un régimen tiránico ¿es legítimo atacar a representantes de ese régimen (digamos, para simplificar, a representantes en posición de autoridad), más allá del mismo tirano y de aquéllos que estén envueltos directamente en combate? Walzer⁴ piensa que la distinción entre funcionarios y civiles que hacían aquellos revolucionarios del pasado, equivale, aproximadamente, a la distinción entre combatientes y no combatientes de las Convenciones de Ginebra, aunque admite que éstas no brindan protección a quienes atacan a funcionarios del Estado que no están envueltos en combate. Esta es una materia que, como veremos más adelante, precisa de mayor conceptualización.

3 El tercer considerando del Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice: "Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión"

4 Michael Walzer, op. cit., págs. 200-201.

B. *Lógica y vacíos de esta normatividad*

1. *Lógica*

La lógica de la normativa que hemos reseñado bajo A., está, por cierto, compuesta de múltiples y complejos elementos. Se pueden distinguir, sin embargo, las siguientes nociones matrices:

a) Con respecto del *recurso a la guerra*, sea internacional o interna, en sus distintas formas, *así como el recurso a otros modos de violencia política*, la noción que subyace la mayor parte de las normas internacionales es la de la legítima defensa, sea de sí mismo, de terceros o de valores que afectan centralmente a unos u otros. Esta noción, acuñada y desarrollada en la teoría general del derecho, prescindiendo de si se trata o no de actos de violencia política, enfatiza la importancia del valor en juego, en cuya defensa se actúa con violencia, y el carácter de último recurso de la violencia, lo que se expresa en las exigencias de inminencia del daño temido y de racionalidad o proporcionalidad del medio empleado para combatirlo.

b) Con respecto a las *normas a que debe ajustarse el conflicto*, rige la concepción de la guerra prevaleciente hasta la Segunda Guerra Mundial. Esto es, se reconoce que la guerra tiene, una vez lanzada, su propia dinámica, que está guiada por el objetivo de derrotar completamente la capacidad combativa del adversario. Reconocida esta dinámica, se intenta encauzarla y limitarla a las fuerzas combatientes y, para tal efecto, distinguir y reglar lo más claramente posible a los combatientes. Como decía Montesquieu, a quien cita apropiadamente Veuthey,⁵ "el derecho de gentes está naturalmente fundado en el principio de que las diversas naciones deben hacerse, en tiempos de paz, el mayor bien posible, y en la guerra, el menor mal posible, sin dañar sus verdaderos intereses". La idea de que es posible limitar el mal de la guerra permea las normas sobre prohibición del uso de medios de combate innecesariamente crueles y de la devastación innecesaria, así como ciertas acciones contra quienes no participan en las hostilidades (no combatientes, prisioneros y heridos en combate).

2. *Vacíos*

Como hemos apuntado ya al pasar, los vacíos de las normas reseñadas son muchos y ellos se han hecho más patentes con la aparición de las formas de violencia política a que nos referiremos luego.

Estos vacíos consisten en:

a) La ausencia de regulación internacional respecto de ciertas formas de lucha armada, principalmente aquéllas en que los insurgentes no son

5 Michel Veuthey, *Guérilla et Droit Humanitaire* (Genève: Comité International de la Croix Rouge, 1983), p.V.

fuerzas regulares y cuya capacidad de combatir no se refleja en un control de territorio.

b) La falta de normas que permitan discernir más claramente las circunstancias en que puede combatirse a un régimen tiránico, en especial cómo es lícito combatirlo y quiénes pueden ser considerados combatientes.

Va de suyo que no cabría esperar que las normas internacionales que, a fin de cuentas, son resultado de un acuerdo entre Estados, regularan estas materias. Valga, con todo, el señalar estos vacíos como un modo de marcar la tarea por hacer desde un punto de vista normativo.

C. *Nuevas formas de conflicto armado y de violencia política*

La Segunda Guerra Mundial sacudió desde sus cimientos la noción de que la guerra podía mantenerse dentro de ciertos cauces. El bombardeo masivo y altamente destructivo de poblaciones urbanas, el uso de las armas nucleares y el genocidio marcan la ilimitada capacidad de destrucción y exterminio de este conflicto.

En el orden internacional que se instauró con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la fuerza disuasiva de los arsenales nuclear es ha evitado, hasta ahora, un conflicto bélico internacional que envuelva directamente a las grandes potencias. Ha declinado el número de conflictos internacionales y han proliferado los conflictos internos. Muchos de ellos tienen graves implicaciones internacionales, cuando no constituyen un sustituto de una lucha directa entre las grandes potencias.

Entre las formas de conflicto interno han surgido nuevos modos y métodos de guerrilla rural y urbana, así como combinaciones entre ambos tipos de guerrilla, y entre éstas y grupos que no están envueltos en combate sino que actúan en el plano político. Los métodos de lucha son variados, incluyendo a veces acciones de asesinato político o sabotaje, que son generalmente calificados de terroristas. Asimismo, han surgido grupos armados urbanos que emplean preferentemente formas de ataque indiscriminado contra la población civil, dando así lugar a un terrorismo de nuevo cuño.

Paralelamente, los estados han desarrollado nuevas formas de lucha contra los insurgentes, así como nuevos métodos represivos, en contra de opositores políticos no combatientes; algunos de ellos, como el de las "desapariciones", encubren una práctica de exterminio de un cierto tipo de opositores políticos.

D. *Caracterización de estas nuevas formas de conflicto armado y violencia política*

El denominador común de estas formas de conflicto y violencia política (el bombardeo masivo de poblaciones, el uso de armas nucleares, el genocidio, las formas de terrorismo que afectan indiscriminadamente a la población civil, y ciertas formas de represión gubernamental), es el desborde del conflicto, que pasa a afectar directamente, y no sólo como una consecuencia inevitable y no querida, a una población civil que no puede ser considerada como combatiente, ni de acuerdo a las concepciones tradicionales sobre quién es combatiente, ni aun aplicando tal calificación por analogía.

Se ha intentado justificar este desborde por consideraciones ideológicas o religiosas; se ha tornado posible por avances tecnológicos; y se ha facilitado por desarrollos tales como la densidad de población y otras formas de vulnerabilidad que conlleva la vida moderna. Las nuevas formas de terrorismo son parte de este contexto.

El desborde del conflicto se puede dar también, en cierta medida, en una guerra convencional o no convencional, si se transgreden abiertamente las normas de derecho humanitario, pero el elemento de ataque indiscriminado a la población civil o de exterminio de un sector de ella no está ínsito en tales conflictos y es, en cambio, consustancial con el genocidio, el bombardeo de poblaciones urbanas, los ataques nucleares y ciertas formas nuevas de terrorismo; también lo es con algunos métodos de represión política que, si bien no se ajustan al concepto técnico de genocidio, envuelven una voluntad de exterminio de un grupo determinado de personas.

Por cierto, se han conocido en la historia, desde mucho antes de la Segunda Guerra Mundial, acciones de destrucción total y de exterminio de poblaciones civiles. Ejemplos como la destrucción de Cartago, la práctica inmemorial de pasar por las armas al ejército vencido y el desmantelamiento de entes nacionales o del Estado que constituía la expresión política de los mismos, abundan en la historia, como testimonio de la crueldad del vencedor. Asimismo, con anterioridad a la Segunda Guerra se conocieron muchos casos de genocidio de poblaciones indígenas o minorías nacionales. Lo que sí cabe destacar (aparte del enorme poder destructivo de los armamentos contemporáneos) es que estas nuevas formas de violencia y conflicto son o bien un factor importante permanente en las relaciones de fuerza entre las naciones, o bien la comunidad internacional ha tomado conciencia de su existencia o peligro y, en ciertos casos, ha formulado una normatividad especial a su respecto.

Aparte del común denominador de dirección del ataque hacia la población civil, las formas de conflicto y violencia que hemos mencionado más arriba, tienen una lógica específica diferenciada. En el caso de bombardeos masivos e indiscriminados a poblaciones civiles, la lógica es la misma de la guerra, pero sin los marcos de contención que limitan sus efectos a los combatientes y objetivos puramente militares. Se extiende así el conflicto al conjunto de la población y recursos del país beligerante. Se puede argumentar que de hecho tales bombardeos obedecen a una lógica más precisa consistente en desmoralizar al enemigo, mediante el recurso de aterrorizar y hacer sentir vulnerable al conjunto de su población (una lógica no distinta de la que se le supone a ciertas formas de terrorismo), o de disuadirlo de persistir en ataques semejantes, cuando las acciones se emprenden a modo de represalia. Ello es bien posible y de hecho puede haber sido la lógica de los primeros pasos de lo que luego fue escalada. Pero lo cierto es que, rotos los diques que contienen la guerra a los combatientes y a objetivos militares, es muy difícil luego erigir otras contenciones.

Respecto del empleo de armas nucleares, la lógica es, en principio, la misma que la de los bombardeos masivos, sólo que con un potencial destructivo inconmensurablemente mayor. Sin embargo, la posibilidad de destrucción de estas armas es tal, que no sólo introducen un elemento cuantitativo radicalmente distinto, sino un cambio cualitativo que ha modificado esencialmente la noción de paz y guerra, de triunfo y derrota, de conflicto mismo; y ha generado toda una compleja lógica propia de la disuasión y el equilibrio de poderío bélico.

La lógica del genocidio es la del exterminio de un grupo determinado. Similar parece ser la lógica de prácticas represivas como las desapariciones, aunque el vínculo del grupo que es blanco del ataque es de carácter político y la racionalidad del exterminio en este caso pareciera ser la de destruir a aquellos miembros del grupo a los que se supone combatientes irredimibles, reales o potenciales.

La lógica de las formas de terrorismo que consisten en un ataque indiscriminado a la población civil es de carácter indirecto. No persigue derechamente golpear al blanco racional del ataque (el gobierno, el Estado o el sistema legal-institucional). Busca avanzar en esos objetivos a través de la desestabilización que el terror o la posible reacción desmesurada del Estado provocan, o a través de la publicidad que se genera sobre el grupo armado y sus objetivos.

Estas formas nuevas de conflicto y violencia han dado lugar, en algunos casos, a nuevas normas internacionales. Por ejemplo, la Convención sobre Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio. Sin embargo, dadas las características del orden internacional que surgió con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y de las potencias de las cuales depende la estabilidad de ese orden, la normatividad internacional sobre ciertas formas de conflicto o sobre el empleo de ciertos armamentos ha sido muy reducida o confusa. En efecto, las normas internacionales sobre armas nucleares se limitan a acuerdos bilaterales entre las grandes potencias acerca de estos arsenales y a algunos acuerdos multilaterales sobre no proliferación de armamentos nucleares; el empleo mismo de armas nucleares no está expresamente prohibido. Con respecto al bombardeo de poblaciones civiles, las normas sobre nuevos crímenes contra el derecho internacional establecido después de la Segunda Guerra Mundial (crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad) se hacen confusas, si no en su contenido, por lo menos en la memoria histórica impuesta por el vencedor. En efecto, los aliados también bombardearon indiscriminadamente poblaciones civiles y han intentado justificar estas acciones, así como el bombardeo atómico de Hiroshima y Nagasaki. Los argumentos varían desde la inevitabilidad de la represalia, pasando por la necesidad militar, directa o indirecta (incluyendo conceptos de costo-beneficio, basados en las presuntas bajas que se habría sufrido de haberse debido continuar la guerra por otros medios), hasta la imposibilidad de evitar ciertos resultados, no buscados, pero aceptados.

La normatividad que se refiere a prácticas como las desapariciones está todavía en proceso de elaboración y consiste en una cierta conceptualización de consenso entre organizaciones no gubernamentales, algunas resoluciones de organizaciones regionales intergubernamentales, como la OEA, que la califican como un crimen contra la humanidad, y trabajos teóricos que pueden servir de base a una futura normatividad.

Las nuevas formas de insurgencia y contrainsurgencia están regladas, normalmente de modo indirecto, en distintas legislaciones nacionales; pero en el Derecho Internacional, aparte de la referencia muy general del artículo 1o. del Protocolo II Adicional a las Convenciones de Ginebra, de 1977, no hay mayores avances de conceptualización normativa. Tales prácticas deben continuar tratando de acomodarse, muchas veces forzosamente, en la normativa del Derecho Humanitario o de los Derechos Humanos.

Respecto del terrorismo, la normatividad internacional, todavía en gestación, es, como veremos en el capítulo que sigue, heterogénea y básicamente casuística.

III. Conceptualización normativa del terrorismo

A. Bases para la conceptualización del terrorismo

Como hemos dicho anteriormente, terrorismo es un término de connotación condenatoria absoluta, pero cuyo objeto es indeterminado.

En el capítulo anterior examinamos someramente distintas formas de conflicto armado o violencia política, tanto aquellas prevalecientes hasta la Segunda Guerra Mundial, como las que han surgido a partir de ese conflicto. De esa catalogación, resulta que el término terrorismo se ha aplicado o puede ser aplicado, con mayor o menor grado de consenso o frecuencia de uso, a las siguientes categorías:

- a) El asesinato político.
- b) Ciertas violaciones a las leyes de la guerra, sea en un conflicto internacional o interno.
- c) La violencia política de carácter indiscriminado cometida por grupos no gubernamentales.
- d) La represión política indiscriminada por parte del Estado, más allá de una racionalidad de reprimir grupos opositores o acciones de oposición determinadas.

Como veremos más adelante (pp. 60 y ss.) a estas cuatro categorías se pueden agregar otras, en su mayor parte variaciones o subdivisiones de ellas.

El elemento "terror" no es suficiente para caracterizar satisfactoriamente las categorías a) y b) recién mencionadas. Por otra parte, se puede decir que en el bombardeo de poblaciones civiles o en la amenaza de uso de armamentos nucleares, la finalidad de infundir terror sí es un elemento sustancial; sin embargo, la entidad de esas formas de violencia es tal que rebasan con mucho la noción de terrorismo.

Cabe, entonces, preguntarse, ¿es el concepto mismo de terror un criterio útil para intentar conceptualizar los fenómenos de violencia política que en la práctica son asociados a la palabra terrorismo?

Los distintos autores que se han ocupado del tema están divididos a este respecto. Algunos piensan que el terrorismo puede ser fácilmente reconocible, pero es difícil de definir;⁶ otros señalan que intentar definir el terrorismo a partir de la noción de terror supone quedar atrapados en un círculo vicioso conceptual.⁷ Unos terceros prefieren una enumeración casuística de las conductas que constituirían terrorismo.⁸ Hay quienes creen que es posible una categorización relevante y proponen a ese respecto distintos criterios, sean éstos el carácter de los actores de las acciones violentas, o su estrategia, o los fines específicos de la violencia, o la naturaleza de los medios empleados, o el carácter de las víctimas, o las implicaciones internacionales de los actos de violencia.

La mayoría de los autores coinciden en que el terrorismo es una estrategia insurreccional, más que una ideología, y que tiene más sentido describir el terrorismo centrándose en las acciones terroristas, antes que en el hechor o la organización que emprende tales acciones. A la hora de las definiciones, todos enfatizan las dificultades. Laqueur nos dice, citando a Schmid,⁹ que entre 1936 y 1981 se da una lista de 109 definiciones sobre terrorismo y que ha habido muchas más desde entonces. Agrega que cualquier definición que vaya más desde entonces. Agrega que cualquier definición que vaya más allá de unos pocos elementos comunes, será necesariamente controvertible. Tales elementos comunes son, a su juicio:

- a) El uso o amenaza de uso de la fuerza.
- b) Tal uso o amenaza es un medio de combate o elemento en una estrategia para lograr ciertos objetivos.
- c) El propósito es inducir un estado de miedo en la(s) víctima(s).
- d) La fuerza se usa sin consideración alguna, o bien no se ajusta tal uso a las normas humanitarias.
- e) La publicidad de los actos es un elemento esencial.

6 Véase por ejemplo, Walter Laqueur, "Reflections on Terrorism", *Foreign Affairs*, (Vol. 65, No.1, Fall 1986) p. 89.

7 Véase por ejemplo, Centre de Droit International (Institut de Sociologie) et Association belge des juristes démocrates, *Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme* (Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 1974), p.109.

8 Véase, por ejemplo, Bruce Palmer, "Codification of Terrorism as an International Crime", edited by M. Cherif Bassiouni (Springfield, Illinois: Charles C. Thomas, publisher, 1975), p. 507.

9 Walter Laqueur, "Reflections on Terrorism", loc. cit., p. 88.

Los elementos así resumidos definen una conducta próxima a la que generalmente se ha descrito en la categoría c), más arriba en esta sección. Sin embargo, no son suficientes para describir otras categorías de violencia impermisible, a las cuales en la práctica también se da a veces el nombre de terrorismo, ni nos permiten discernir qué caracteriza exactamente a la especie terrorismo dentro del género violencia política impermisible.

B. La impermisibilidad de la conducta como criterio central de conceptualización

Si el empleo del término terrorista busca condenar ciertas conductas de violencia política como impermisibles, el método más promisorio para una sólida conceptualización del terrorismo consiste, paradójicamente, en dejar de lado, al menos en una primera fase, el término, y concentrarse en una catalogación de formas de violencia política de acuerdo a su grado de impermisibilidad.

Si se examinan las formas de conflicto armado y violencia política descritas más arriba en el capítulo II y en la sección A. de este capítulo III, se puede advertir que los actos de violencia política impermisibles lo son por alguno de los siguientes fundamentos:

- a) Porque el recurso a la violencia es impermisible, sea porque no existen causales que justifiquen el empleo de la fuerza, o porque quien la ejerce no tiene el carácter de combatiente.
- b) Porque la violencia es ilícita, en razón de los medios de fuerza empleados o por el blanco en contra del que se dirigen.
- c) Por una combinación de los fundamentos anteriores.

El procedimiento lógico para la conceptualización de formas de violencia política impermisible consiste, primeramente, en dejar de lado aquellas que tienen un grado de elaboración conceptual y/o normativa suficientes, tales como el genocidio y las violaciones a las normas de derecho humanitario en un conflicto armado internacional de carácter convencional. Luego, es preciso clasificar las formas de violencia política menos conceptualizadas y/o normadas, siguiendo un orden que tome como criterio rector el grado de impermisibilidad de esos actos. Una vez hecha esa tarea, se puede decidir a cuáles de esas conductas así descritas, es adecuado o no aplicarles el término terrorismo; si bien no se puede desconocer la realidad del uso de este término, se evita la confusión que su empleo genera, si se aplica como un modo consensual de denominación de ciertas conductas que han sido previamente caracterizadas con arreglo a bases más rigurosas.

C. *Categorías de violencia política que podrían ser calificadas de terroristas y normas internacionales aplicables, en su caso*

Las normas internacionales existentes sobre terrorismo, así como los trabajos preparatorios y proposiciones de tratados internacionales que versan sobre la materia, ofrecen un panorama heterogéneo y, por lo general, basado en una enumeración de actos que se consideran terroristas antes que en una tipificación del terrorismo. No existe un cuerpo legal internacional de carácter comprehensivo y sistemático sobre el terrorismo (en el capítulo IV nos extendemos sobre las razones que explican esta carencia y sobre si sería necesario tal cuerpo legal). De los documentos existentes, la Convención Europea sobre la Supresión del Terrorismo, de 1976, es probablemente el que más ha avanzado en esa dirección, aunque queda aún mucho por hacer.

Dada la heterogeneidad de ese conjunto de normas y proposiciones, en esta sección analizaremos más bien las distintas categorías teóricas de violencia que podrían ser consideradas como terroristas indicando, en cada caso, si están regladas en la normativa internacional y de qué modo.

1. *La conducta terrorista por antonomasia: impermisibilidad por todo concepto*

Ejemplos de conducta terrorista "por antonomasia" son hechos como la colocación de una bomba en una estación de tren u otro lugar público, por parte de un grupo político clandestino, con el objeto de victimar indiscriminadamente a un alto número de personas y contribuir así a crear un estado de terror, del cual se espera obtener resultados políticos.

El ejemplo es claro y sería raro quien no calificara tal acto de terrorista. Sin embargo, la conceptualización de un tipo de conducta dentro de la cual cae ese ejemplo es una tarea más compleja.

Este ejemplo reúne, inequívocamente, todos los fundamentos de impermisibilidad a que nos referíamos en la sección anterior. En efecto, ni es lícito el recurso a la violencia, ni los hechores tienen la calidad de combatientes; por otra parte, el acto de violencia es absolutamente condenable tanto por los medios empleados cuanto por el carácter indiscriminado del blanco.

Los elementos comunes indicados por Laqueur (ver más arriba, página 58) definen algo más ampliamente el terrorismo. En efecto, en el ejemplo que hemos dado, la fuerza se usa *indiscriminadamente* contra la población civil y el propósito es inducir un estado de miedo en la población

en su conjunto (esperando de ello sacar cierto provecho político) y no solamente en un grupo identificable de personas.

La caracterización de dicho acto, condenable por todo concepto, no se encuentra claramente expuesta en las convenciones internacionales respectivas.

La Convención Europea sobre la Supresión del Terrorismo apunta principalmente a negar el carácter de delito político a ciertas conductas para sortear así la prohibición de extraditar a las personas acusadas de delitos de ese tipo. Por tanto, la categorización de conductas que hace está marcada por esa finalidad. Con todo, y a partir de la interrelación entre sus artículos 1, 2 y 13, se dan los elementos para una conceptualización relevante (pero todavía insuficiente), del terrorismo "por antonomasia".

El artículo 1o. niega la calidad de delito político, para los efectos de la extradición a, entre otros, los "delitos que envuelven el uso de una bomba, granada, rocket, arma de fuego automática o carta o paquete-bomba", así como la tentativa de cometer esos delitos y la complicidad en su comisión.

El artículo 2 entrega a los Estados signatarios la posibilidad de no considerar como delito político, para los efectos de la extradición, todo otro delito grave que envuelve un acto de violencia contra la vida, la integridad física o la libertad de la persona. El artículo 13 permite a los Estados reservarse el derecho a denegar la extradición respecto de las conductas mencionadas en el artículo 1o, siempre que se comprometa a tomar debidamente en consideración, al evaluar la naturaleza del delito, aspectos particularmente graves de éste y, en especial:

- a) Que generó un riesgo colectivo contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas o
- b) Que afectó a personas ajenas a los motivos que había detrás del delito; o
- c) Que se emplearon medios crueles o ruines en la comisión del delito.

Es en estos factores enumerados en el artículo 13, considerados en su conjunto, y en relación con los artículos 1 y 2, que se encuentra la caracterización normativa más aproximada a lo que podría llamarse acto terrorista "por antonomasia".

2. *La victimación y el intento de aterrorizar discriminados*

En una progresión concéntrica, desde el núcleo de la impermisibilidad por todo concepto, que hemos llamado acto terrorista por antonomasia, el siguiente círculo lo constituyen conductas semejantes

en cuanto al carácter inhumano del ataque, el propósito político y el objetivo de inducir un estado de miedo, pero no indiscriminado sino dirigido a grupos determinados de personas, de acuerdo a una cierta racionalidad.

Los ejemplos más característicos son los ataques contra los funcionarios del Estado en general o ataques más precisos, como los que se dirigen contra los uniformados (pero sin distinguir si participan o no en acciones militares o policiales contra los insurgentes). Aparte del uso de esta práctica por ciertos grupos revolucionarios, hay ejemplos abundantes de su empleo por parte de movimientos de liberación nacional, contra los funcionarios del poder colonial; o por parte de grupos nacionalistas que buscan secesión o reconocimiento a los fueros nacionales, en contra de los funcionarios del gobierno central. También se da en ciertos casos en que se combina una estrategia de guerrilla rural con tales ataques, en zonas urbanas, en contra de personal uniformado que no está envuelto en combate o en contra de funcionarios civiles relacionados con materias de seguridad o defensa.

La mayor parte, si no todos, los ejemplos mencionados deberían ser absolutamente impermisibles. Sin embargo, los fundamentos de la impermisibilidad y la normativa aplicable pueden variar, según los casos. Por ejemplo, en algunas situaciones los hechos podrían considerarse combatientes y el fundamento de la impermisibilidad de los hechos descansaría en la naturaleza del ataque o la calidad de la víctima. Tal sería el caso si los actos que hemos descrito son cometidos en el curso de conflictos armados que suponen la lucha de pueblos contra dominación colonial, ocupación extranjera o regímenes racistas, en el ejercicio de su derecho de autodeterminación. A dichos conflictos se aplican las Convenciones de Ginebra, a partir del Protocolo Adicional I, de 1977, que expresamente los reconoce. Los actos que hemos descrito serían, en tal caso, una violación a las normas de Derecho Humanitario, aunque en otro contexto, podrían ser calificados de actos terroristas. Nos encontramos frente al empleo de una violencia ilícita, que está subsumida dentro de un conflicto armado mayor, al cual se ha recurrido lícitamente. Por cierto que esto no subsana la ilicitud de los actos cometidos, pero existe una distinción conceptual y normativa relevante entre tales conductas y otros actos semejantes, que son cometidos en el contexto de un tipo diferente de conflicto, o fuera de todo contexto.

En otras situaciones, los actos que caen dentro de la categoría que estamos analizando, podrían caracterizarse como cometidos por personas que, aunque no tienen la calidad de combatientes, persiguen un objetivo

lícito, como la remoción de un régimen tiránico, aunque para ello se han valido de medios ilícitos, por la naturaleza del ataque o por el blanco escogido.

Aparte de las normas de Derecho Humanitario, que serían aplicables en ciertos casos de esta categoría que estamos analizando, existen otras normas pertinentes:

a) El texto de la Convención para la Prevención y Castigo del Terrorismo, de la Liga de Naciones, de 1937, define los actos de terrorismo, en su artículo 1o., como "actos criminales dirigidos contra el Estado con la intención de, o calculados para, producir un estado de terror en el ánimo de personas particulares, grupos de personas o el público en general". Así formulada, esta definición puede abarcar tanto la categoría que estamos examinando como la anterior.

b) Los artículos 1, 2 y 13 de la Convención Europea sobre la Supresión del Terrorismo, que hemos citado más arriba, también abarcan las situaciones descritas en esta categoría.

3. El sabotaje nuclear

Esta hipótesis, que no se ha dado en la práctica, ha sido incluida en el proyecto de convención llamado Model American Convention on the Prevention and Punishment of Serious Forms of Violence, preparada por la American Bar Association. El artículo 1.i. de esta proposición de convención define el sabotaje nuclear como un "acto deliberado de violencia contra una instalación nuclear, sin consideración alguna por las posibles consecuencias perniciosas o el peligro a la vida o propiedad de las comunidades vecinas". Así formulada, esta conducta puede caer en el tipo de acciones descritas en cualquiera de las dos secciones anteriores, dependiendo de las circunstancias, pero por lo general se ajustaría al tipo descrito en la primera de ellas. Si la conducta no ha respondido a una motivación política, cabría considerarla como delito común de estragos, es decir, daño en gran escala.

4. Actos de significación internacional considerados terroristas, independientemente del motivo

Una serie de normas internacionales establecen claramente que ciertos actos son considerados terroristas, prescindiendo del motivo que los ha inspirado.

Tales actos pueden o no reunir las características que la doctrina (una doctrina, por cierto, que dista mucho de estar asentada) considere esenciales para declararlos terroristas. De no reunirlos la ley estaría usando

una ficción o presunción¹⁰ para declarar ciertos actos terroristas, independientemente de su naturaleza real.

Según las normas internacionales son actos terroristas:

a) El secuestro de aeronaves y otros actos contra la seguridad de la aviación civil. Las normas respectivas se encuentran en la Convención sobre Delitos y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de Aeronaves, firmada en Tokyo, en 1963; la Convención para la Supresión del Apoderamiento Ilegal de Aeronaves, firmada en La Haya, en 1970; y la Convención Para la Supresión de Actos Ilegales Contra la Aviación Civil, firmada en Montreal, en 1971.

b) El secuestro, homicidio y otros atentados, así como la extorsión conexas con esos delitos, cuando la víctima es una persona a quien el Estado tiene el deber de extender protección especial, de acuerdo al Derecho Internacional. La Convención sobre la Prevención y Castigo de Crímenes contra Personas Protegidas Internacionalmente, Incluyendo Agentes Diplomáticos, de 1973; y la OAS Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes Against Personas and Related Extorsions that are of International Significance, de 1971, se ocupan de esta materia. Los actos descritos son calificados de terroristas.

c) El delito de toma de rehenes, definido en la Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes, de 1979. En la resolución 579 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada en diciembre de 1985 se declara, además, todo acto de secuestro y toma de rehenes como "manifestaciones de terrorismo internacional".

La Convención Europea sobre la Supresión del Terrorismo hace mención a estos tres tipos de actos en su categorización del Art. 1. También la Model American Convention los incluye.

Se comienza a perfilar así un cierto consenso acerca de la necesidad de considerar como terroristas, ante el Derecho Internacional, tanto las conductas que hemos descrito arriba en 1 y 2, como estos tres tipos de actos. (Respecto del sabotaje nuclear, si bien está mencionado sólo en la proposición Model American Convention, no cabe duda que cabría dentro del mismo consenso, sea como conducta específicamente descrita o como un acto que se entiende comprendido dentro de descripciones más genéricas).

10 Se entiende por ficción en derecho "un procedimiento técnico que consiste en colocar intelectualmente un hecho, una cosa o una persona en una categoría jurídica impropia, a fin de hacerlos beneficiar, por vía de consecuencia, con las soluciones prácticas propias de esa categoría". Ver René Dekers, "La Fiction Juridique", (París: Librairie du Recueil Sirey, 1935), p.86.

5. *Otras atrocidades, cometidas en la conducción de un conflicto armado no reglado por el derecho internacional*

Como hemos visto, los Protocolos Adicionales I y II a las Convenciones de Ginebra, se refieren específicamente a ciertas formas de conflicto armado: El Protocolo I, a las luchas de pueblos que combaten dominación colonial, ocupación extranjera o un régimen racista; el Protocolo II, a conflictos armados internos entre las fuerzas armadas del Estado y fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados, si combaten bajo mando responsable y ejercen un control sobre parte del territorio que les permite llevar adelante operaciones militares sostenidas y concertadas e implementar el Protocolo.

Estas referencias todavía dejan de lado otras formas de conflicto interno, en particular aquellos en que el Estado se enfrenta a una guerrilla rural, sin que se den las condiciones de control de territorio y mando responsable mencionadas en el Protocolo II; o a una guerrilla urbana; o a formas de lucha que envuelven una combinación de ambas.

Respecto de la guerrilla urbana Laqueur ha dicho que es urbana, pero no guerrilla,¹¹ queriendo decir que por la naturaleza del medio en que operan y por su forma de lucha, serán, por lo general, grupos terroristas. Sin embargo, hay ciertamente distinciones relevantes respecto del tipo de organizaciones y de los métodos que emplean, dentro de lo que genéricamente se conoce como guerrilla urbana. Algunas cometerán actos indiscriminados, de los señalados arriba, en 1; otras atacarán a un grupo más definido de personas; otras, en fin, pueden concentrarse en sabotajes contra instalaciones militares y propiedad pública. Si bien algunas de estas estrategias de lucha podrían con propiedad ser llamadas terroristas, otras no pueden ser caracterizadas de esa manera.

Como hemos dicho, en estas circunstancias, la normatividad aplicable es la legislación interna la cual, a su vez, tiene que ajustarse a las normas internacionales sobre derechos humanos.

6. *El tiranicidio y el asesinato político*

Como hemos visto anteriormente (págs. 50 y 51) respecto de la licitud del tiranicidio existen formulaciones de ética política y proposiciones que están implícitas en determinadas concepciones ideológicas. Algunas de estas formulaciones son recogidas por el Derecho Internacional, pero sólo de modo muy general e indirecto. En cuanto a la licitud del ataque contra

11 Walter Laqueur, *Terrorism*, loc.cit., p.5.

otras personas, que forman parte de un régimen tiránico, las lagunas son mayores, tanto en las normas internacionales como en la teoría.

No cabe considerar al tiranicidio en sí mismo como un acto de terrorismo. Sí puede suceder que se dé muerte a un tirano mediante la comisión de un acto terrorista, pero en tal caso la calidad del acto estaría definida por la forma de violencia empleada o por su intencionalidad (más allá del propósito de acabar con el tirano).

Otras formas de asesinato político pueden ser calificadas de acción de guerra, acto terrorista, o simplemente delito político, dependiendo de las circunstancias.

7. *Sabotaje*

La Convención Europea sobre Supresión del Terrorismo indirectamente considera los actos contra la propiedad como terroristas si se trata de "crímenes graves que han creado un peligro colectivo para las personas". La distinción parece apropiada, en el sentido de que, por exclusión, no se consideran actos terroristas los ataques contra la propiedad que se realizan con las precauciones necesarias para circunscribir sus efectos. Otros actos contra la propiedad estarán sujetos a la legislación común o al Derecho Humanitario, dependiendo de las circunstancias, y constituirán, por tanto, delitos de daño, de estragos, o bien actos de guerra. En este último caso, los actos pueden estar permitidos o prohibidos, como devastación innecesaria.

8. *Terrorismo de Estado*

El terrorismo de Estado es mencionado en la Declaración de Naciones Unidas sobre Principios de Derecho Internacional Relativos a las Relaciones Amistosas y Cooperación entre los Estados, en Concordancia con la Carta de las Naciones Unidas, de 1970. El concepto de terrorismo de Estado implícito en esta declaración es el de organización, fomento o instigación de tales actividades dirigidas contra otro Estado.

Un concepto distinto es el de opresión terrorista por parte del Estado, en contra de sus propios súbditos. Esta es una noción que se ha comenzado a desarrollar por tratadistas y que, como ha quedado dicho, ha dado lugar muchas veces a un uso muy liberal, calificándose como terrorismo de Estado toda actividad sistemática de violación de los derechos humanos.

Por lo común, y como bien señala el Fourth Interim Report of the Committee on International Terrorism of the International Law

Association,¹² las normas internacionales de derechos humanos son más apropiadas para conceptualizar tales prácticas.

Sin embargo, no puede desconocerse que hay una distinción conceptual relevante entre el terror inevitable que una práctica represiva genera en muchos sectores de la población, aunque ella tenga por objeto principal el de controlar y suprimir formas determinadas de oposición, y una política represiva que efectivamente descansa en el terror indiscriminado. Esta última puede apropiadamente caracterizarse como terrorismo de Estado. Sin embargo, la elaboración teórica sobre este tema es, todavía, muy incipiente.

9. Actos terroristas que se cometen dentro del contexto de un conflicto armado o violencia política más vastos

Hemos aludido anteriormente a actos terroristas que se cometen dentro del contexto de un conflicto armado mayor (ver pág. 62). Las Convenciones de Ginebra y el Protocolo Adicional I tipifican "graves violaciones" a sus normas, describiendo como tales una serie de actos, muchos de los cuales podrían servir de base para una taxonomía de actos terroristas. Elementos salientes de tales actos son el carácter indiscriminado de los ataques, el hacer víctimas a civiles, el crear grave riesgo contra poblaciones, y las ejecuciones sin juicio y toma de rehenes.

IV. Propositiones

A. Carácter de la normatividad existente y necesidad de nuevas formulaciones

Un examen de las normas internacionales muestra que ninguno de los documentos internacionales se ocupa del terrorismo de modo sistemático y comprehensivo, al modo de los pactos de Naciones Unidas sobre derechos humanos o, más propiamente, dada la especificidad del tema, al modo de la Convención contra la Tortura.

Las convenciones y proyectos de convención existentes son muy dispares. Algunas tipifican conductas que se ajustan aproximadamente a lo que sería un concepto central de terrorismo. Otras otorgan la calificación de terroristas a ciertos actos específicos que enumeran. Las normas del Derecho Humanitario enumeran también distintos actos que podrían calificarse de terroristas, pero dentro del contexto de un conflicto armado de mayor entidad.

12 Véase The International Law Association, *Report of the Sixtieth Conference Held at Montreal*, (Canadá, 1983), p. 349.

Hay problemas, por tanto, de insuficiente conceptualización de ciertos actos, lagunas respecto de ciertos tipos de conflictos no reglados y a los que en el uso cotidiano se les da frecuentemente el nombre de acciones terroristas, y superposición de sistemas normativos.

El carácter fragmentario de las normas internacionales sobre terrorismo se explica en buena medida por el hecho de que a los Estados Parte les interesa convenir tratados internacionales sólo en aquellas materias que no puedan resolverse enteramente dentro de la esfera del derecho interno. Por este motivo, las normas internacionales sobre terrorismo se refieren en su mayor parte a actos que por su naturaleza tienen un carácter internacional o que afectan a víctimas de significación internacional; o bien, reglan cuestiones relativas a la extradición de personas acusadas de delitos terroristas.

Sin embargo, es cada vez más patente que los actos que inequívocamente cabe caracterizar como terroristas tendrán por lo general alcances internacionales, sea por la participación o apoyo directo de actores internacionales, o por la publicidad que reciben tales actos, o por el modo como esas acciones pueden afectar la estabilidad política, más allá del país en que tienen lugar.

Por estas razones es necesario avanzar sustancialmente en la sistematización de las normas internacionales sobre violencia política, en general, y sobre terrorismo, en particular, con miras a ir sentando las bases para una posible convención internacional de carácter sistemático y comprehensivo. Tal convención se ocuparía no sólo de una adecuada conceptualización normativa de distintas formas de violencia política, sino que señalaría además los deberes de los estados en la lucha contra el terrorismo, tanto en el plano interno como en el de la cooperación internacional.

B. La tarea por hacer

Va de suyo que para lograr un progreso substancial en la normativa internacional es preciso trabajos previos y coetáneos de elaboración teórica. La tarea teórica de conceptualización del terrorismo y formas conexas de violencia política, y la revisión crítica (y proposiciones consiguientes) de la normatividad existente en materia de violencia política, en particular, y de terrorismo consistiría en lo siguiente:

1. *Una recatalogación de distintas formas de violencia política*

Tal recatalogación supone, por cierto, un trabajo ambicioso, en que el concurso de las ciencias sociales, las disciplinas normativas, y las ramas especializadas que se ocupan de estudios militares y de conflictos armados, es necesario. Ese trabajo debería estar basado en el estudio de casos-tipo, pero tomando también en cuenta las categorizaciones teóricas existentes.

La complejidad del trabajo queda ilustrada por el hecho de que, con toda probabilidad, se requerirá en definitiva de un criterio central desde el cual conceptualizar normativamente la violencia política y en particular el terrorismo; por ejemplo, el ángulo del acto violento y no el de los hechores o su ideología u otro tipo de consideraciones. Sin embargo, la recatalogación de formas de violencia política debe introducir distinciones relevantes desde distintos ángulos (o, por lo menos, tener siempre a la vista la posibilidad de que tales enfoques arrojen más luz sobre el problema). Los ángulos que pudieran ser relevantes son, entre otros:

- a) La naturaleza del acto de violencia (incluyendo, pero no exclusivamente, la capacidad destructiva empleada).
- b) Su carácter selectivo o indiscriminado.
- c) La naturaleza de las víctimas.
- d) El modo de selección de las víctimas.
- e) La motivación mediata del acto.
- f) La motivación final.
- g) El efecto real o probable del acto, más allá del daño inmediato.
- h) El aprovechamiento del acto como elemento de publicidad.
- i) La naturaleza de la organización o grupo o el carácter del hechor individual.
- j) El carácter nacional o internacional del acto.
- k) Si hay o no un gobierno o agentes de gobierno involucrados en su comisión o facilitamiento.
- l) La inserción o no inserción del acto dentro de un conflicto armado más vasto.
- m) En el caso anterior, la naturaleza de tal conflicto.

2. *Catálogo normativo*

A la tarea de carácter empírico de recatalogación de formas de violencia política, debe luego agregarse una de carácter normativo que ordene tales formas de acuerdo a su grado de impermisibilidad. En el capítulo III, letra C, más arriba, hemos intentado un primer catálogo normativo ordenando distintos tipos de actos, entre los números 1 a 7, agregando, en los números 8 y 9, casos en los cuales o bien hay vacíos de conceptualización teórica, o bien se dan superposiciones normativas.

3. *Revisión de las teorías sobre permisibilidad de la violencia política*

Un examen a fondo del problema de la permisibilidad del recurso a la violencia, supone no solamente ordenar distintas formas de violencia política de acuerdo a su grado de impermisibilidad, sino también revisar críticamente las teorías mismas sobre permisibilidad que hayan podido servir de fundamento a tal ordenación.

Un análisis crítico de las teorías y normas sobre permisibilidad del recurso a la violencia, a la luz de un catálogo actualizado de formas de violencia política y conflicto armado, puede revelar que algunas de las conductas a las que corrientemente se considera impermisibles son o debieran ser, en circunstancias excepcionales, permisibles, o vice-versa.

4. *Otras precisiones conceptuales*

Se hace necesario también notar las superposiciones entre distintas formas de violencia y entre distintos sistemas normativos, así como formular los deslindes conceptuales que sea del caso. En particular es preciso atender a las posibles superposiciones entre una o más formas de "terrorismo" y: a) ciertas violaciones a las convenciones de la guerra; b) ciertas acciones de guerra esporádica o de baja intensidad, particularmente cuando afectan a la población civil y, en especial, cuando tiene un propósito de represalia; c) disuasivo nuclear y uso de armas nucleares; d) formas de terrorismo organizadas, fomentadas o instigadas por el Estado; e) formas de opresión como terrorismo y en particular ciertos modos de práctica sistemática de la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, las masacres y las desapariciones; f) el genocidio.

5. *Precisiones terminológicas*

De todo lo anterior puede surgir la necesidad de introducir precisiones terminológicas que se ajusten a las distinciones conceptuales empíricas y normativas que se hayan hecho. Por ejemplo, si el término genérico "terrorismo" termina por englobar acciones absolutamente impermisibles y otras circunstancialmente permisibles, se hace entonces

imperativo introducir una terminología diferenciada, o introducir sub-categorías de "terrorismo"; por ejemplo, se puede hablar de conductas terroristas y de conductas que se presumen terroristas o que se tratarán como si fueran terroristas.

Textos de instrumentos internacionales y documentos relacionados

(La referencia que sigue se hace en el idioma en que los documentos fueron consultados).

DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
(Preámbulo)

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS.

CONVENCIONES DE GINEBRA y, en particular, artículo 3 común; artículos 50, 51, 130 y 147, respectivamente, de las cuatro convenciones; artículo 17 de la Convención III; artículo 27 y 32 de la Convención IV; artículos 51 y 85 del Protocolo I a las Convenciones y artículo 13 del Protocolo II.

CONVENTION ON OFFENCES AND CERTAIN OTHER ACTS COMMITTED ON BOARD AIRCRAFT, suscrita en Tokyo, el 14 de septiembre de 1963.

CONVENCION PARA LA REPRESION DEL APODERAMIENTO ILICITO DE AERONAVES (suscrita en La Haya, el 16 de diciembre de 1970).

CONVENIO PARA LA REPRESION DE ACTOS ILICITOS CONTRA LA SEGURIDAD DE LA AVIACION CIVIL (suscrito en Montreal, el 23 de septiembre de 1971).

CONVENCION SOBRE PREVENCION Y CASTIGO DE DELITOS CONTRA LAS PERSONAS INTERNACIONALMENTE PROTEGIDAS, INCLUSIVE LOS AGENTES DIPLOMATICOS (aprobada en las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1972).

INTERNATIONAL CONVENTION AGAINST THE TAKING OF HOSTAGES, concluida en Nueva York, el 17 de diciembre de 1979.

CONVENCION PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS ACTOS DE TERRORISMO CONFIGURADOS EN DELITOS CONTRA LAS PERSONAS Y LA EXTORSION CONEXA CUANDO ESTOS TENGAN TRASCENDENCIA INTERNACIONAL, aprobada en Washington, D.C. (1971) (Convención Interamericana).

EUROPEAN CONVENTION ON THE SUPPRESSION OF TERRORISM, adoptada el 10 de noviembre de 1976 y entrada en vigor el 4 de agosto de 1978.

U.N. DECLARATION ON PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW CONCERNING FRIENDLY RELATIONS AND CO-OPERATION AMONG STATES IN ACCORDANCE WITH THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS, adoptada el 24 de octubre de 1970.

RESOLUCION DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS NUMERO 579, de 18 de diciembre de 1985.

RESOLUCION DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, NUM. 40/61, de 14 de enero de 1986.

CONVENCION SOBRE PREVENCION Y REPRESION DEL TERRORISMO (1937-Liga de Naciones).

MODEL AMERICAN CONVENTION ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT OF SERIOUS FORMS OF VIOLENCE.

REPORT OF THE 60th CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, Montreal, August 29th to September 4th, 1982.

ISSN 1015-5074

DERECHOS HUMANOS: ENTRE VIOLENCIA
ESTRUCTURAL Y VIOLENCIA PENAL

Alessandro BARATTA

DERECHOS HUMANOS EN LAS SOCIEDADES
SOCIALISTAS EN TRANSICION

Tamás FÖLDESI

CONCEPTUALIZACION DEL TERRORISMO:
UN PUNTO DE VISTA NORMATIVO

José ZALAQUETT

POLITICAL AND ECONOMIC INTEGRATION
AND HUMAN RIGHTS IN LATIN AMERICA

David J. PADILLA

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

RESOLUCIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS
DE LA XX ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA

PRACTICA IBEROAMERICANA EN MATERIA DE
DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

DECIMO ANIVERSARIO IIDH