

¿ES EL TERRORISMO UN DELITO POLÍTICO?

La violence, qu'elle soit révolutionnaire, terroriste ou militaire, est devenue un élément omniprésent de la culture et de la politique de notre époque.

Günter ROHRMOSER

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Delito o crimen político*. III. *El derecho de asilo en el sistema jurídico internacional*. IV. *Relación entre extradición y asilo*. V. *Responsabilidad internacional por violación del asilo*. VI. *La no extradición por delito de orden político*. VII. *Delimitación del concepto "delito político"*. VIII. *¿Es el terrorismo un delito político?* IX. *Dicotomías*. X. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

En general, la práctica y la teoría internacionales están de acuerdo en sostener que el mantenimiento del orden, al interior de un país, no está, en principio, reglamentado por el derecho internacional; esto es, no cae dentro del ámbito de la ley internacional sino dentro del ámbito exclusivo del derecho nacional, del derecho doméstico.

Lo anterior es absolutamente cierto, sobre todo si hablamos del derecho internacional clásico, en donde el Estado gozaba de una innegable y casi total competencia discrecional para reglamentar, uniformar y condicionar la forma y requisitos que deberían imperar en el foro doméstico para poner en práctica el mantenimiento del orden público al interior del Estado.

Sin embargo, las tendencias más recientes en la sociedad internacional, parecen en vías a restringir un tanto la libre elección de los medios que posee un Estado para mantener su orden interno.

Esto se vislumbra fundamentalmente en dos direcciones: la protección en contra de las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, y el de la protección de las víctimas de los conflictos armados de conformidad con las normas del derecho humanitario.

II. DELITO O CRIMEN POLÍTICO

Tradicionalmente los Estados se reservan el derecho de rehusar la extradición para aquellos sujetos autores de “delitos políticos”, no importando en la práctica la dificultad que se tiene para definir esta noción.

De acuerdo con la práctica general de los Estados, éstos otorgan *el asilo* a las personas perseguidas por motivos de orden político.

En el caso en que el Estado está decidiendo otorgar el *asilo*, en esa misma medida está rechazando la extradición.

III. EL DERECHO DE ASILO EN EL SISTEMA JURÍDICO INTERNACIONAL

A falta de acuerdo o convención en contrario, entre el Estado territorial y el Estado nacional del sujeto que lo solicita, nadie posee un derecho propio a la admisión dentro de un territorio determinado. El régimen de derecho común es el de una libertad total en materia de admisión, con la salvedad de los límites que impone el derecho consuetudinario que obliga al reconocimiento de una igualdad de tratamiento entre los Estados. De aquí que el Estado territorial pueda subordinar la admisión, al cumplimiento de ciertas condiciones generales que juzgue necesarias (condiciones sanitarias) o rechazar individualmente la admisión a personas juzgadas como indeseables (agitadores políticos), o bien no otorgar más que un derecho de residencia temporal y únicamente para ciertos fines (admisión de personas en tránsito, pero no de inmigrantes).¹

Por el hecho de ejercer el Estado su supremacía territorial sobre toda persona que se encuentre en su territorio, sea nacional o extranjero, esto excluye la posibilidad de que la jurisdicción de Estados extranjeros sobre sus nacionales pueda llevarse efectivamente a cabo en el territorio de otro

¹ Combacau, Jean, “Le statut international des personnes et des objets”, *Droit International Public*, París, Précis Domat, Edit. Montchrestien, 1975, pp. 417-466.

país. Por consiguiente, nos dice Oppenheim-Lauterpacht, el Estado extranjero va a constituir un *asilo*, al menos provisionalmente, para toda persona que siendo perseguida en el país de origen, cruce sus fronteras y se interne en su territorio.

“En defecto de tratados de extradición que estipulen lo contrario, el derecho internacional no obliga a los Estados a negar a los fugitivos la admisión en su territorio, o, en el supuesto de haber sido ya admitidos, a expulsarlos o entregarlos al Estado reclamante”.²

En otras palabras, se puede decir que desde el momento en que una persona se ha internado en suelo extranjero, de alguna forma dicho sujeto, así sea de manera tácita, ha encontrado “asilo” en tal territorio, dado que los órganos competentes de su Estado de origen carecen de facultades para realizar una aprehensión, jurídicamente lícita, del “sujeto asilado”.

También está claro que conforme a derecho internacional, el otorgamiento de asilo no constituye en sí mismo un acto inamistoso, y esto debe necesariamente aplicarse de igual forma a la aceptación por el Estado de asilo de las posibles declaraciones del sujeto en busca de refugio, relativas al hecho de que ha sufrido o teme llegar a sufrir persecuciones en su país de origen. De ninguna manera, la actitud del Estado de asilo puede llegar a interpretarse como interferencia o posible intervención, en los asuntos domésticos del otro Estado en donde se presume la persecución.³

IV. RELACIÓN ENTRE EXTRADICIÓN Y ASILO

Los conceptos de extradición y asilo están relacionados entre sí, en la medida en que la negativa de extraditar a una persona puede llegar a implicar el otorgamiento de asilo, y por otra parte, la extradición significa un rechazo a la concesión del asilo.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la extradición y el asilo deben ser considerados meramente como dos aspectos del mismo problema, sino antes al contrario, como dos diversas instituciones las cuales existen una al lado de la otra, cada una de ellas con un legítimo propósito.⁴

2 Oppenheim-Lauterpacht, *Tratado de derecho internacional público*, trad. de López Oliván y Castro-Rial, Barcelona, Ed. Bosch, 1961, t. I, vol. II, p. 247.

3 Grahl-Madsen, Atle, *Territorial Asylum*, Londres-Roma-Nueva York, Oceana Publications, Inc., 1980, pp. 12 y 13.

4 Ver Grahl-Madsen, Atle, *The Status of Refugees in International Law*, Leiden, A. W. Sijthoff, 1972, vol. II, p. 23.

De acuerdo con Atle Grahl-Madsen, el “derecho de asilo” en el sentido de derecho del Estado a conceder asilo, se compone de diversas facetas:

- a) Derecho a admitir a una persona en su territorio;
- b) Derecho a permitirle permanecer en dicho territorio;
- c) Derecho a negarse a expulsarlo;
- d) Derecho a negarse a extraditarlo hacia otro Estado;
- e) Derecho a no perseguir a la persona, castigarla o de alguna otra forma restringir su libertad.⁵

V. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR VIOLACIÓN DEL ASILO

Una vez que ha sido concedido el asilo, éste debe ser respetado por todos los demás Estados, incluyendo obviamente el Estado de cuyo territorio huyó la persona o personas asiladas.⁶

Cualquier acto de intimidación, violencia, secuestro, etcétera, llevado a cabo por personas que actúan en calidad de oficiales, o con la connivencia, apoyo o bajo el control del Estado en cuestión, en contra del sujeto asilado, son actos claramente violatorios de la soberanía territorial y por lo tanto, hechos ilícitos que generan la responsabilidad internacional. Si se trata de un individuo que amenaza o lesiona al asilado, pero actuando en su calidad de “particular” única y exclusivamente, en ese caso la responsabilidad del Estado no se compromete por no existir violación al derecho internacional, pero el Estado del cual es su nacional está en la obligación de extraditar al “particular” culpable.⁷

Así, la competencia para conceder asilo se infiere directamente del principio de la soberanía territorial de los Estados, y la práctica internacional en materia de extradición refuerza esta tesis, ya que es generalmente reconocido que en ausencia de un tratado de extradición con el Estado requirente, no existe una obligación jurídica de entregar al individuo acusado del acto delictivo.

5 Ver Grahl-Madsen, Atle, *The Status of Refugees...*, cit., p. 23.

6 Artículo 1o. (1) de la Declaración sobre Asilo Territorial adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967. Doc. a/2312 (XXII).

7 Ver Grahl-Madsen, Atle, *The Status of Refugees*, pp. 187-194; *Territorial Asylum*, pp. 18-23. En el caso Eichmann (1960), Israel alegó que el secuestro había sido operado por “voluntarios judíos” (*sic*), quienes lo trasladaron de territorio argentino al Estado de Israel, en donde fue entregado a los servicios de seguridad de Israel.

Por regla general, la extradición va a concederse por actos practicados fuera del Estado requerido y dentro de la jurisdicción territorial del Estado requirente, y esto como consecuencia del principio de territorialidad, aceptado éste, las más de las veces, como base de la competencia jurisdiccional de los Estados.⁸

Para cierta parte de la doctrina, la práctica de los Estados consistente en rechazar la extradición de víctimas potenciales de persecución política (ejemplo: artículo 15 de la Constitución de México) no permitiría llegar a la conclusión de que dicha práctica es evidencia de una norma consuetudinaria de derecho internacional, en el sentido de que los Estados estarían jurídicamente obligados a rechazar la extradición por infracciones de carácter político.⁹

VI. LA NO EXTRADICIÓN POR DELITO DE ORDEN POLÍTICO

Pero si bien es discutible la existencia de una bien establecida norma consuetudinaria, sin embargo habría que preguntarse, con el profesor Hersch Lauterpacht, si la casi adopción unánime del principio de no extradición por ofensas de naturaleza política, no ha provocado que se genere un “principio general de derecho” en el sentido del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.¹⁰

Aparte del hecho de que nuestra Constitución prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos (artículo 15), nuestro país ha suscrito convenciones multilaterales, como la Convención sobre Extradición, firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 y depositado el instrumento de ratificación el 27 de enero de 1936, en la cual se asienta que el Estado requerido no estará obligado a conceder la extradición cuando se trate de delito político o de los que le son conexos (artículo 3o., inciso e).

Para que la extradición, de acuerdo con esta Convención de Montevideo, pueda llevarse a cabo se necesita, como condición indispensable, que

8 Ver Accioly, Hildebrando, *Tratado de derecho internacional público*, trad. José L. de Azcárraga, Madrid, Edit. Instituto de Estudios Políticos, 1958, vol. I, pp. 446-464. En ciertos casos, el Estado requerido puede conceder la extradición por ilícito cometido dentro de su propio territorio. Ejemplo, infracción a las leyes fiscales del otro Estado.

9 Ver en este sentido, Grahl-Madsen, A., *Territorial Asylum*, p. 39.

10 Citado por Morganstern, Felice, “The Right of Asylum”, *British Year Book of International Law*, núm. 46, 1949, p. 343. Este último autor afirma: “It may be that the principle of the non-extradition of political offenders has become an international rule of law”, *idem*, p. 344.

el Estado requirente tenga jurisdicción para juzgar el hecho delictuoso y que el delito por el cual se reclama la extradición sea punible por las leyes del Estado requirente y por las del Estado requerido con la pena mínima de un año de privación de la libertad (artículo 1o., incisos *a*) y *b*).¹¹

Entre los tratados bilaterales que México ha suscrito en este ámbito puede mencionarse el polémico Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos de 4 de mayo de 1978, en vigor desde el 24 de enero de 1980, y por el cual no se concederá la extradición si el delito por el cual fue solicitada, es político o de carácter político, correspondiendo decidir al Poder Ejecutivo de la parte requerida si llegare a surgir alguna controversia respecto a ese punto preciso.¹²

VII. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO “DELITO POLÍTICO”

Sin duda uno de los problemas de más difícil solución que presenta esta materia en derecho internacional, es la delimitación y significación del concepto de delito de carácter político.

En el estado actual de las relaciones internacionales, difícilmente podría pensarse en un eventual acuerdo general sobre lo que deba considerarse como delito de contenido político.

De ello se deriva la necesidad de que los Estados acepten, en la redacción de los tratados internacionales, una concepción del delito político lo más ampliamente posible, a fin de permitir la mayor discrecionalidad en la aplicación de las diversas concepciones nacionales tanto en el plano judicial como del ejecutivo.

Nuestra Ley General de Población (1992) y su Ley Reglamentaria definen al asilado político como aquel extranjero que para proteger su libertad o su vida, de persecuciones políticas en su país de origen, es autorizado a residir en territorio nacional por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso ocurran; si el asilado político se ausenta del país perderá todo

11 Tratados y Convenciones Interamericanas, *op. cit.*, pp. 51-59. México, al suscribir la Convención sobre Extradición, formuló “reserva” respecto al artículo 3o., fracción *f*, en virtud de que la legislación interna de México no reconoce los delitos contra la religión. La reciente Convención Interamericana sobre Extradición del 25 de febrero de 1981 no contempla esta disposición.

12 Ver Decreto de Promulgación del Tratado de Extradición en *Diario Oficial* de 26 de febrero de 1980, pp. 4-8. Se incluye en este Tratado la llamada cláusula *attentat*, conforme a la cual no se considera delito político los atentados en contra de un jefe de Estado o de gobierno.

derecho a regresar, cancelándose definitivamente su documentación migratoria, salvo que haya salido con permiso expreso de la Secretaría (artículo 42, fracción V, de la Ley y artículo 88 del Reglamento de la Ley General de Población).

Respecto a los conceptos de persecución y delito políticos, el maestro Carrillo Flores ha expresado que:

Quando una persona es perseguida por sus ideas o actividades políticas sin que medie acusación ante la autoridad judicial competente por ningún hecho delictuoso, sin duda se trata de un perseguido político. Más difícil es definir, a falta de una disposición legal, qué se entiende por delito político. Inclusive es posible que la opinión doctrinal o teórica discrepe de lo que la legislación o la jurisprudencia de un país consideran como delito político.¹³

Hasta ahora no puede decirse que alguna definición de lo que debe entenderse como “delito político” haya sido objeto de consenso dentro de la comunidad internacional, y todo deja entrever que *el carácter político* del delito seguirá siendo, en la mayoría de los casos, un asunto del contexto propio en que se realizó, y de las circunstancias de la época.

La Ley mexicana de Extradición Internacional, del 22 de diciembre de 1975, consagra en su artículo 8o. lo siguiente:

“En ningún caso se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante, cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito”.

En muchos países, sin embargo, lo que se ha hecho es categorizar el concepto.

Así, una “ofensa política” podrá ser clasificada como pura o relativa, y una ofensa relativa podrá ser un *délit complexe* o un *délit connexe*.

Una ofensa o delito *puramente político* será aquel que se haya dirigido únicamente en contra del orden político, como pueden ser traición, sedición o el espionaje.

El *délit complexe* viene a ser una categoría de ofensas políticas relativas, cubriendo así aquellos actos que son dirigidos tanto en contra del orden político como de los derechos privados. Es esta categoría en donde se pre-

13 Ver Carrillo Flores, “El asilo político en México”, *Jurídica*, México, núm. 11, julio de 1979. Este autor recuerda que en México se planteó el problema ante la Suprema Corte de Justicia a raíz del asesinato de Álvaro Obregón, negándose el amparo a León Toral en virtud de que la Primera Sala de la Corte consideró que “delito político” era aquel que se comete en contra del Estado, *ibidem*.

senta con mayor detalle la cuestión de saber cómo poder hacer el balance entre aquello que es lo *político*, y aquello que es mera actividad criminal.

En teoría, la extradición requerida en estos casos puede ser por un delito común, como por ejemplo un asesinato, cuando en verdad el delito puede ser político en función de su objetivo, y del motivo de la persona delincuente.

En el *délict connexe* se trata en realidad de un acto que en sí mismo no está dirigido en contra del orden político, pero el cual está estrechamente vinculado con otro acto del orden político.

El robo de armamento con objeto de preparar una rebelión armada, y el robo de bancos con objeto de proveer fondos para actividades políticas sorpresivas, son los ejemplos más comunes de lo que se tipifica como “delitos conexos”.

En cualquiera de los casos anteriores los tribunales se encuentran ante el dilema de tratar de decidir si el caso objeto de la demanda es o no es de carácter “político”.

En este sentido preciso, los tribunales se preguntarán cuál de los dos componentes del delito es más grave: el elemento político o el elemento de ilícito común.

¿Qué es aquello que constituye el mayor peligro para la sociedad, y consecuentemente el mayor interés para la represión: el elemento político o el elemento no político?

Muchos de estos tribunales se inclinarán, pero no siempre, en considerar que si el componente político es el más conspicuo, entonces el delito será declarado de orden político.¹⁴

VIII. ¿ES EL TERRORISMO UN DELITO POLÍTICO?

En principio parece sensato considerar que una actividad criminal no puede ser considerada como una “actividad terrorista” a menos que se conjuguen los tres elementos siguientes:

14 Por mucho tiempo, de alguna manera u otra, los Estados han apoyado la célebre jurisprudencia inglesa desde fines del siglo pasado, en donde se sostuvo que poseía carácter político “[...] el acto que se ha realizado en busca de, o con la intención de ayudar, como una especie de acto manifiesto, en el curso de una actuación en materia política, de un levantamiento político, o de una disputa entre dos partidos en el Estado” (*In re Castioni* 1891).

La cláusula *attentat* es obviamente una excepción, ya que dispone que el asesinato de un jefe de Estado extranjero o de miembros de su familia no debe considerarse como delito político, y que por lo tanto puede procederse a la extradición. Ver Defensor Santiago, Miriam, *Political Offences in International Law*, Gran Bretaña, 1977, pp. 1-272; Shearer, Ivan Anthony, *Extradition in International Law*, pp. 166-193.

- 1) La consumación de ciertos actos de *violencia* de naturaleza a provocar muertes indiscriminadamente, o causar daños corporales graves.
- 2) Un proyecto individual o colectivo *tendente* a perpetrar dichos actos.
- 3) Crear el *terror* en el seno de personalidades determinadas, grupos de personas, o más ampliamente, dentro del público en general.

Así, tomando en cuenta los tres componentes anteriores, se puede decir que el acto terrorista es, en primer lugar, un *acto de violencia* que constituye el elemento material de la infracción.

En segundo lugar, el terrorismo implicaría una “provocación” ajena a toda improvisación, es decir, un plan concertado, esfuerzos concertados con vistas a obtener un determinado objetivo.

En tercer lugar, tendríamos el objetivo que se persigue, esto es, *crear el terror*, y éste es el componente que constituye la originalidad del fenómeno.

El terrorismo es un método de combate en el cual las víctimas no son elegidas en tanto que individualidades en sí, sino que son escogidas ya sea por “azar”, o ya sea en tanto que “símbolos”.

El fin perseguido al escogerlos como blanco no es en realidad y en el fondo, el hacerlos desaparecer, sino el de crear el terror dentro del grupo al que pertenecen.

Este método va a ser, de hecho, mucho más eficaz en tanto que la víctima representará una categoría de personas cuidadosamente seleccionadas, pero la elección individual de ella siempre será arbitraria. De ahí la generación de una atmósfera específica de terror.

El llamado “terrorismo político” puede, de manera general, buscar luchar contra el Estado en tanto tal, como sería el caso de los anarquistas de fines del siglo pasado, o bien contra ciertos tipos de Estado, como sería el Estado “burgués”, condenado hace pocos años por grupos terroristas alemanes o italianos.

Pero también pueden encauzar su acción contra un Estado determinado en nombre de ciertos “irredentismos” locales, como es el caso de Irlanda del Norte, o del País Vasco. Al igual que encauzarse contra gobiernos que intentan derrocar, como sería el caso de Sendero Luminoso, en Perú.¹⁵

15 Ver Guillaume, Gilbert, “Terrorisme et droit international”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. III, 1989, pp. 291-407, t. 215.

Según la Ley de 1984 de Gran Bretaña sobre la prevención del terrorismo, éste se define como “el uso de la violencia con fines políticos, incluyendo todo uso de la violencia con el propósito de crear el miedo (*fear*) en el público, o en una parte de éste”, *ibidem*.

Es cierto que las convenciones elaboradas contra la lucha al terrorismo en el marco de Naciones Unidas, han reconocido a los Estados la posibilidad de afirmar su competencia jurisdiccional en varios casos recientes.

En general, todas las convenciones imponen a los Estados-parte la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para establecer su competencia, a fin de poder conocer de las infracciones cometidas sobre su territorio.¹⁶

La multiplicación de las competencias nacionales concurrentes contra el terrorismo, esto es, competencia obligatoria y sin reservas del Estado del territorio, al igual que la competencia atribuible al Estado del autor, y al de las víctimas de las infracciones, es una fórmula que tiene la ventaja de hacer mucho más accesible la persecución en contra del terrorismo en numerosos Estados.

Esta fórmula, sin embargo, puede presentar ciertos inconvenientes, en la medida en que plantea el problema de las persecuciones y condenas múltiples, y en donde al mismo tiempo deja subsistir algunas lagunas en la represión.

En ese sistema, en efecto, como apunta G. Guillaume, el autor de una infracción puede ser perseguido y condenado en varios países por la misma y sola infracción, siendo ello contrario al principio *non bis in idem*, reconocido en el derecho interno de la mayoría de los países.¹⁷

Es casi axiomático advertir que una acción concertada en contra del terrorismo es indispensable para la mutua protección de todos los países.

Hoy por hoy, existe una muy amplia red de organizaciones terroristas auxiliándose y apoyándose las unas en las otras, contando con una sofisticada gama de armamentos, cuidadoso entrenamiento y con una infiltración en todo tipo y nivel de llamado tejido social.

Para la legislación estadounidense del 22 de diciembre de 1987 (*Public Law 100-204*), en su sección 901, se entiende por actividad terrorista: “*The term ‘terrorist activity’ means the organizing, abetting of participating in a wanton or indiscriminate act of violence with extreme indifference to the risk of causing death or serious bodily harm to individuals not taking part, in armed hostilities*”. Ver *International Legal Materials*, 1988, p. 719.

16 Ver: Convención de Montreal de 1971, artículo 5o., párrafo 1o.; Convención de Nueva York de 1973, artículo 3o., párrafo 1o.; Convención de Roma de 1988, artículo 6o., párrafo 1o.

17 Guillaume, Gilbert, *op. cit.*, p. 344. Este mismo autor sostiene que la regla *non bis in idem* no parece constituir por lo demás una regla consuetudinaria en el derecho internacional, y cita a tal efecto la Decisión del Comité de Derechos Humanos del 2 de noviembre de 1989 tomada en aplicación del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos concerniente a la comunicación núm. 204/1986, *ibidem* y nota 48.

Con eso y todo, es penoso advertir que la comunidad internacional, por una razón u otra, hasta el día de hoy no ha podido concertar una convención o tratado internacional de aplicación general, que vinculara a todas las naciones, para la supresión del terrorismo en todas sus manifestaciones.¹⁸

IX. DICOTOMÍAS

De acuerdo con el profesor Yoram Dinstein, de la Universidad de Tel-Aviv, existen numerosas variaciones posibles de lo que puede conformarse como un *acto de terrorismo*; sin embargo, y para efectos de clasificación, pueden inferirse seis dicotomías diversas:

1) Actos de terrorismo que pueden ser perpetrados en época de paz, o en situaciones bélicas.

2) Actos de terrorismo que pueden ser perpetrados por un gobierno, o por individuos actuando en su calidad de particulares.

3) Actos de terrorismo que pueden ser perpetrados en contra de un gobierno, o en contra de personas privadas.

4) Actos de terrorismo que pueden ser perpetrados en su totalidad, dentro de las fronteras de un solo Estado (“para consumo local”), o bien cruzar las fronteras y adquirir un carácter transnacional (“para exportación”).

5) Actos de terrorismo que pueden ser perpetrados con el propósito de aterrorizar, ya sea a la víctima en sí, o a alguna otra persona.

6) Actos de terrorismo que pueden ser perpetrados en forma clandestina, o frente al público en general.

Cada una de estas seis dicotomías casi siempre estará vinculada o entrelazada con una o más de las otras categorías.

Así, un acto de terrorismo puede ser cometido por una persona privada en contra de otro individuo en épocas de paz, pero en forma clandestina y para consumo local, con vistas a sembrar ineluctablemente un clima de terror alrededor de la víctima.¹⁹

18 Es cierto que no hay todavía un tratado contra el terrorismo con vocación universal, pero no hay que olvidar que en varias ocasiones la Asamblea General de Naciones Unidas ha condenado inequívocamente como criminales todos los actos y prácticas de terrorismo en dondequiera, y por quien fueren cometidos. Ver Resolución núm. 40/61 de la Asamblea General de Naciones Unidas, en su 40 sesión. En *Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly*, Nueva York, 1985, parte I, pp. 607 y 608.

19 Ver Dinstein, Yoram, “The International Legal Response to Terrorism”, *Il diritto internazionale al tempo della sua codificazione. Studi in onore de Roberto Ago*, Milano, Edit. Dott. A. Giuffrè, vol. II, pp. 138-151, 1987: “Fear is the key used by the terrorist to unlock the gate to an otherwise inaccessible objective. The terrorism is a fearmonger”, *idem*, p. 140.

En general, la doctrina está de acuerdo en considerar que el terrorismo en sí no debe de ninguna manera ser confundido con la guerra de guerrillas.

La *guerrilla* que se conforma con las normas del conflicto bélico no tiene nada en común con los terroristas: la guerrilla en este contexto no sería sino una fuerza armada irregular.²⁰

De esta suerte, el grupo guerrillero debe ser considerado, ante el derecho internacional, como un núcleo de combatientes que no caen, estrictamente, en la ilicitud, ya que debe serles acordado el estatus de prisioneros de guerra.

Inversamente, individuos que pueden o no ser guerrilleros, pero que atacan indiscriminadamente a personas civiles con objeto de generar el miedo, son terroristas actuando en violación de las leyes del conflicto armado, y por esta razón ellos estarán desprovistos del estatus privilegiado que les confiere el artículo 4o. de la Convención de Ginebra de 1949 relativa al Tratamiento de los Prisioneros de Guerra.

Este precepto sólo reafirma una norma de derecho internacional consuetudinario, y establece claramente que un combatiente no puede gozar del estatus privilegiado de prisionero de guerra si no ha llenado los requisitos que incluyen la conducta de operaciones en concordancia con las leyes y costumbres de los conflictos bélicos.

Los individuos que no se benefician de este estatus privilegiado pueden ser juzgados y condenados por sus actos de conformidad con el derecho interno del Estado que ha procedido a la captura.²¹

En un primer nivel, la acción terrorista tiende a tratar de desorientar a la población misma, demostrando que el gobierno no es capaz de satisfacer las funciones más elementales *vis-à-vis* los habitantes en su territorio, esto es, las funciones mínimas de la seguridad y orden públicos.

En un segundo nivel, la finalidad del acto terrorista será la de tratar de “aislar” a los ciudadanos en cuestión, de su específico entorno y contexto sociales.

En un tercer y último nivel, el proceso de terrorismo trata de que los individuos se sientan tan aislados que se encuentran incapaces de extraer fuerzas de los cimientos usuales de la sociedad, y por lo tanto proyectando la impresión de que solamente cuentan con sus propios recursos para su seguridad.

20 Ver Guillaume, Gilbert, *op. cit.*, pp. 304-307.

21 Ver Dinstein, Yoram, *op. cit.*, p. 142.

Es entonces cuando se produce una desorientación total de la víctima, incapaz de obtener una comprensión global de la fuente de peligro, dentro de un marco accesible a sus propios parámetros.

Una mezcla de congoja, miedo e inquietud, generada por una bien orquestada campaña de acciones terroristas, va a provocar un alto grado de angustia.

El factor psicológico más dañino y problemático en este contexto, va a radicar en lo “impredecible” *del peligro*, lo que a su vez genera un sentimiento de frustración e impotencia.²²

Una de las consecuencias más graves de este estado de cosas es que las poblaciones víctimas empiezan a culpar más y más a sus propios gobiernos —por la evidente falta de seguridad— que a los grupos terroristas causantes de la violencia producida.

Uno de los objetivos de la táctica terrorista, vinculada a la creación de la desorientación en la comunidad, es la de provocar medidas represivas de naturaleza inconstitucional por los altos funcionarios del Estado.

Si el gobierno utiliza métodos más allá del marco de la legalidad, o simplemente métodos que restrinjan de algún modo las garantías individuales de los ciudadanos, en el combate contra el terrorismo, el gobierno en esta hipótesis va a perder, tarde o temprano, su legitimidad y el apoyo de la confianza pública.²³

Un tribunal penal internacional puede ser la respuesta ideal a las violaciones de carácter trasnacional, ocasionadas por actos de terrorismo. Desde el momento en que el “terrorismo” es considerado como un crimen de naturaleza internacional, es lógico pensar que lo que se requiere es de una acción judicial emanada de un organismo internacional.

En este sentido, el terrorista viene a ser el arquetipo del *hostes humanis generis*, que representa una amenaza para la paz y el orden internacionales, y que plantea, además, una grave amenaza en contra de la humanidad.

El consenso que existe en considerar al “terrorismo” como una limitante que queda fuera del marco del “delito político” no quiere decir, obviamente, que con ello se elimina en la práctica el terrorismo como un instrumento de orden político.²⁴

22 Ver Thornton, T. P., “Terror as a Weapon of Political Agitation”, en Eckstein, H. (edit.), *Internal War*, Londres, Collier-Jacmillan, 1964.

23 *Idem*, p. 82.

24 Ver Defensor-Santiago, Miriam, *op. cit.*, pp. 237-272.

Una jurisdicción penal internacional juzgaría a todo individuo o individuos acusados de crímenes definidos en un “Código de crímenes contra la paz y seguridad de la humanidad”, respecto de los que tenga atribuida competencia.

Así, por ejemplo, de acuerdo con uno de los proyectos de la Comisión de Derecho Internacional, el “terrorismo internacional” quedaría consagrado de la manera siguiente:

El que en calidad de agente o de representante de un Estado ejecute u ordene que sea ejecutado, cualquiera de los actos siguientes:

—Realizar, organizar, facilitar, financiar, alentar, o tolerar actos contra otro Estado que atenten a las personas o los bienes, y que por su naturaleza puedan crear un estado de terror en el ánimo de los dirigentes, de grupo de personas o de la población en general [...], será condenado, después de ser reconocido culpable [a...].²⁵

Por su parte, la “Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia internacional” del 2 de febrero de 1971, enuncia en su artículo 2o. lo siguiente:

Para efectos de esta Convención se consideran delitos comunes de trascendencia internacional cualquiera sea su móvil, el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexa con esos delitos.²⁶

Para el ilustre profesor Georg Schwarzenberger, los grupos guerrilleros, terroristas y mercenarios poseen tres características comunes:

- a) Cada uno de dichos grupos ha existido desde tiempo inmemorial.
- b) En derecho internacional, ninguna de estas denominaciones posee un significado técnico preciso.
- c) Cada uno de estos grupos ha recibido una considerable atención en las discusiones sobre el futuro del derecho bélico, y en las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

25 Ver “Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad”, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, Nueva York, 43 periodo de sesiones, Naciones Unidas, 1991, pp. 213-298.

26 Ver Serie sobre *Tratados no. 37 OEA*, Documentos Oficiales OEA/Ser. A/17 (SEFP) Washington, D. C., 1971.

En la práctica, el terrorismo y la guerra de guerrillas pueden mezclarse o combinarse entre ellos mismos, pero esto sólo es una eventualidad, y no una necesaria fatalidad; por ello la distinción es justificada y es igualmente correcta.

Paralelamente, y así como pueden haber semejanzas, igualmente puede distinguirse el terrorismo y la guerrilla en tres aspectos:

a) El terrorismo tiende a utilizar la fuerza indiscriminadamente y en escala excesiva.

La guerrilla piensa, antes que nada, en términos militares. Esto es, tienden a concentrarse en las fuerzas policiacas y militares del sistema político en contra del cual están luchando.

b) El terrorismo puede encontrar conveniente, actuar en forma individual, y compensar su debilidad numérica con el calibre de su poder destructivo.

En contraste con lo anterior, las fuerzas guerrilleras, aun y cuando sean pequeñas, tienden a operar en grupo.

c) La existencia de terroristas individuales no crea necesariamente un “conflicto armado”, ya sea interno o internacional. Es cierto que el terrorismo como tal puede darse en situaciones de “conflicto armado”, pero también puede generarse en situaciones de paz y tranquilidad doméstica o internacional.

En contraste con ello, la existencia de fuerzas guerrilleras sustanciales presupone o genera una situación de “conflicto armado”, ya sea a nivel interno o a nivel internacional.

Es por todo ello que Schwarzenberger sostiene que “el terrorista” es probablemente mejor definido si se hace referencia al objetivo inmediato que se persigue.

Este objetivo no es otro sino el de generar una atmósfera de terror; mediante este camino tratar de alcanzar cualquier finalidad ulterior que tenga en mente.²⁷

Por último, no podemos dejar de advertir que las exigencias, impuestas en esencia a todo Estado, de mantener el llamado “orden político” (en una sociedad democrática la idea de “orden” está íntimamente vinculada

27 Ver Schwarzenberger, Georg, *International Law and Order*, Londres, Edit. Stevens and Sons, 1971, pp. 219-236.

Schwarzenberger, con razón, opina que cualquier tipo de definición acerca de lo que constituye el terrorismo, siempre tendrá, inevitablemente, un elemento de petición de principio. Por ejemplo, *Terrorismo*: “Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror”, *op. cit.*, p. 220.

con la idea de libertad), y la protección de las libertades o garantías individuales, no son en absoluto dos nociones antinómicas.

Es cierto que la identificación del punto más allá del cual el mantenimiento del orden se transforma en una política represiva, es frecuentemente un problema harto delicado.

Un Estado democrático no puede, de ninguna forma, tratar de combatir los peligros que lo amenazan, pasando por alto los valores sobre los que se sustenta.

Un contraterrorismo por parte del Estado ofrecería al movimiento terrorista precisamente uno de sus principales objetivos: convencer a la sociedad de que se vive en realidad en una “seudodemocracia”.

De ahí que el principio fundamental de toda lucha antiterrorista reside en la preservación del Estado de derecho, principio que es incluso superior a la necesidad misma de eliminar el terrorismo.

El orden que un Estado democrático está obligado a mantener es un orden de libertades. El mantenimiento del orden y la protección de las garantías individuales son, en consecuencia, dos valores que se complementan ineluctablemente.²⁸

X. CONCLUSIÓN

Ciertamente tenemos que convenir que el terrorismo no es un concepto jurídico que pueda ser examinado en forma tal que sea susceptible de definir aquellas circunstancias dentro de las cuales pueda ser considerado como un eventual delito político (en su más amplia definición), y aquellos en los cuales debe ser considerado como un delito del orden común, como atroz y aberrante acto criminal.

El hecho de que un asesinato político sea considerado como un delito de carácter político, o bien como un delito del orden común, depende en múltiples ocasiones, y por desgracia, única y solamente de las relaciones político-internacionales que se estén desarrollando en ese momento entre los países concernidos.

28 Ver Ergéc, Rusen, “Les libertés dans une société démocratique: un équilibre délicat”, en el volumen *Manintien de l'Ordre et Droits de l'Homme. Avant Propos de Francis Delpérée*, Bruylant, Bruxelles, Edit. Centre Universitaire de Droit Public, 1987, pp. 3-33. Un Estado democrático, dice Rusen, no puede limitar cualquier tipo de libertad, y las limitaciones no pueden revestir cualquier tipo de forma o de extensión. Existen, en este sentido, “derechos no-derogables”, como la prohibición de la tortura, o como el principio de la legalidad de los delitos y las penas. *Idem*, pp. 23 y 55.

Aun y cuando pueda decirse que la comunidad internacional ha sido inconsistente al tratar los problemas vinculados con el terrorismo, sin embargo algunos informes de Naciones Unidas han dejado muy en claro que *existen límites* a las *actividades* de cualquier grupo o grupos, independientemente de cuán noble pueda ser su presunto fin último.

“Aun y cuando el uso de la fuerza pueda ser legal y moralmente justificado, existen determinados medios, como en cualquier forma de conflicto humano, que no deben en forma alguna ser utilizados”.²⁹

No hay que olvidar nunca que el verdadero peligro de la violencia no es tanto el daño que resulta de los actos de violencia aislados, sino más bien del hecho de que la violencia por sí misma genera, a su vez, otra serie de actos de violencia de proporciones impredecibles.

Se trata, pues, de la puesta en práctica de un encadenamiento, en donde las consecuencias de la violencia producen nuevos y posiblemente peores actos de violencia de todo género. El círculo infernal de la violencia parece que sólo puede llegar a desaparecer únicamente a partir del momento en que cada una de las partes deseche la violencia como presunta solución de los conflictos.

29 Ver *Report of the “ad hoc” Committee on International Terrorism*, United Nations, General Assembly (28th. Sessions. Supp. no. 28/A/2098), párrafos 22-26, Nueva York, 1973.