

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 brevísimo 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 II

OBSERVACIONES *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

DERECHOS HUMANOS: ENTRE VIOLENCIA ESTRUCTURAL Y VIOLENCIA PENAL

Por la pacificación de los conflictos violentos

Alessandro Baratta

Italiano, profesor de la Universidad de Saarlandes, Alemania

1. Derechos humanos y necesidades reales

Cuando hablamos de derechos humanos, utilizamos un concepto complejo integrado por dos elementos: hombre y derecho. Estos elementos están vinculados entre sí mediante una relación de complementariedad y de contradicción. *Complementariedad* en el sentido de lo que pertenece al hombre, en cuanto tal, según el derecho; *contradicción* en el sentido en que el derecho no reconoce al hombre lo que le pertenece en cuanto tal. Esta relación obedece al hecho de que en la historia de nuestra cultura, hombre y derecho son definidos desde el punto de vista ideal con una remisión recíproca.

La idea de hombre es definida en relación con la esfera de libertad (entendida como autonomía) y con los recursos que en la historia de los ordenamientos políticos son reconocidos como derechos de los individuos y de los grupos. La idea del derecho, o sea del derecho justo o de la justicia, es definida en relación con las libertades y con los recursos que deben ser reconocidos a las personas y a los grupos para que ellos satisfagan sus necesidades. En esta tensión, entre lo que es y lo que debe ser, el concepto

de derechos humanos indica no sólo la posible divergencia entre el derecho como es y el derecho como debe ser, sino entre lo que debe ser según el derecho que es (el derecho vigente o positivo) y lo que es (los hechos).

En el primer caso nos referimos a las injusticias del derecho, y más precisamente a determinadas normas que hacen parte del orden jurídico existente; en el segundo caso, a las ilegalidades de los hechos que violan normas del ordenamiento. Aquí es necesario hacer una distinción: dichos hechos pueden ser "normativos", en particular acciones y decisiones de órganos competentes previstas en las reglas de producción del ordenamiento como fuentes de normas.

Piénsese, por ejemplo, en decisiones del legislador, de los jueces y de los órganos del gobierno y de la administración pública: no es raro que estas decisiones, y las normas que ellas producen en el respectivo nivel del ordenamiento, estén en contraste con normas de grado superior del ordenamiento nacional o con normas del ordenamiento supranacional; que en particular decisiones judiciales y administrativas, violen normas de leyes que tutelan derechos fundamentales, que decisiones del legislador no respeten normas constitucionales; que decisiones judiciales en cualquier nivel del ordenamiento nacional violen normas del derecho supranacional que tutelan derechos humanos.

Cuando no se trata de derechos normativos, las ilegalidades se refieren a comportamientos, situaciones y relaciones sociales que violan normas positivas del ordenamiento nacional, supranacional o internacional que tutelan o reconocen derechos fundamentales o derechos humanos. La diferencia entre tutelar y reconocer es más una diferencia de grado que de cualidad y se refiere a la diversa naturaleza e intensidad de las consecuencias jurídicas (sanciones) que son previstas en los distintos ordenamientos para los casos de violación de normas y de medios jurídicos puestos a disposición de los interesados (personas, grupos o estados), para hacer valer frente a órganos de control jurisdiccional o políticos, las propias pretensiones legítimas en el caso de violaciones de derechos fundamentales y derechos humanos.

A su vez la presencia de normas que prevén sanciones y atribuyen facultades de recursos así como la eficacia de estas normas y facultades, la existencia de estructuras adecuadas para impedir o sancionar la violación de derechos humanos, así como responder a las exigencias de las víctimas de tales violaciones, son un aspecto integrante de la fundamental tensión entre ser y deber que acompaña la historia de los derechos humanos. Se

trata de la tensión entre la esfera de los hechos por un lado y, por otro, la esfera de las normas, sean estas de derecho positivo o normas de justicia.

Es precisamente porque, como se ha visto, la idea del hombre remite a la realidad del derecho y, por otra parte, la idea del derecho remite a la realidad concreta de las personas, de los grupos humanos y de los pueblos, que hay en la historia de los derechos humanos un continuo excedente de normas respecto de los hechos; este es el valor contrafáctico de las normas que son válidas y a las cuales se puede apelar, precisamente porque los hechos las violan, sean ellas normas de derecho o de justicia. Hay, sin embargo, al mismo tiempo, un continuo excedente de la realidad del hombre respecto de las normas.

Es la realidad la que produce la idea y no viceversa. Si la historia de los derechos humanos hubiera sido solamente la historia de una idea ella se habría limitado a llenar de hojas escritas o impresas las bibliotecas, antes de llenar de violencia y de sangre el camino de los pueblos como ha sucedido y sucede hoy en día.

Cuando hablo de realidad del hombre me refiero a las personas, a los grupos humanos y a los pueblos en su concreta existencia en el interior de determinadas *relaciones sociales de producción*. Considerado en una determinada fase del desarrollo de la sociedad, el hombre es un portador de *necesidades reales*. Desde este punto de vista histórico-social, las necesidades reales son un concepto correspondiente a una visión dinámica del hombre y de sus capacidades.

Cada persona, cada grupo, cada pueblo, es sede de capacidades específicas de existir, de expresarse, de dar sentido a la vida y a las cosas. Estas capacidades individuales reciben su contribución en la historia de la interacción productiva del hombre con la naturaleza y con los otros hombres. En la medida en que crece la capacidad social de producción material y cultural y con ella también el grado de satisfacción de las necesidades, crecen también las capacidades de los individuos y de los grupos; las necesidades se vuelven más apremiantes, más diferenciadas.

Al desarrollo de la capacidad social de producción corresponde entonces el desarrollo de las necesidades y de las posibilidades de satisfacerlas, y a esta satisfacción corresponde el ulterior desarrollo de las capacidades de los individuos, de los grupos y de los pueblos.

Podemos así definir las necesidades reales como las potencialidades de existencia y de calidad de la vida de las personas, los grupos y los pueblos que corresponden a un determinado grado de desarrollo de la

capacidad de producción material y cultural en una formación económico-social.

2. **Violencia como represión de necesidades reales y derechos humanos**

Los derechos humanos son la proyección normativa, en términos de deber ser, de aquellas potencialidades, o sea, de las necesidades reales. El contenido normativo de los derechos humanos entendidos en esta concepción histórico-social, por tanto, excede cada vez a sus transcripciones en los términos del derecho nacional y de las convenciones internacionales, así como la idea de justicia sobrepasa siempre sus realizaciones en el derecho e indica el camino hacia la realización de la idea del hombre, o sea, del principio de la dignidad humana. Pero la historia de los pueblos y de la sociedad se presenta como la historia de los continuos obstáculos que dicho camino encuentra, la historia de la continua violación de los derechos humanos, o sea del permanente intento por reprimir las necesidades reales de las personas, de los grupos humanos y de los pueblos.

El sociólogo Johnn GALTUNG habla a este propósito de una discrepancia entre condiciones potenciales de vida y condiciones actuales. Las primeras son aquellas que serán posibles para la generalidad de los individuos en la medida del desarrollo de la capacidad social de producción. Las segundas son debidas al desperdicio y a la represión de estas potencialidades. Encontramos una concepción similar en la obra de MARX. Al desarrollo de las fuerzas productivas en la sociedad corresponde como describen Marx y Engels en "La Ideología Alemana", una "manera humana" de satisfacción de las necesidades; pero esta manera humana es obstaculizada por el intento permanente de imponer una "manera deshumana", o sea, aquella en la cual la satisfacción de las necesidades de los unos se produce a costa de la satisfacción de las necesidades de los otros.

En contextos teóricos y con lenguajes diferentes, MARX y GALTUNG dan expresión a un mismo concepto. Para Marx la discrepancia entre condiciones potenciales y actuales de vida depende de la contradicción existente entre el grado de desarrollo alcanzado por las *fuerzas productivas* y las *relaciones de propiedad y de poder dominantes en la sociedad*. Las relaciones injustas de propiedad y de poder impiden la "manera humana" de satisfacer las necesidades. Igualmente, en GALTUNG, la discrepancia entre

situaciones actuales y potenciales de la satisfacción de las necesidades es efecto de la injusticia social.

Para GALTUNG, "injusticia social" es, en este sentido, sinónimo de "violencia estructural". Si usamos esta definición, podemos sostener que la violencia estructural es la represión de las necesidades reales y, por tanto, de los derechos humanos en su contenido histórico-social. La violencia estructural es una de las formas de violencia, es la forma general de la violencia en cuyo contexto directa o indirectamente encuentran su fuente, en gran parte, todas las otras formas de violencia. Podemos distinguir estas otras formas, según el agente, en "violencia individual", cuando el agente es el individuo; "violencia de grupo", cuando el agente es un grupo social que a su vez se sirve de individuos particulares; a este tipo de violencia pertenece la violencia realizada por grupos paramilitares. Podemos hablar además de "violencia institucional", cuando el agente es un órgano del Estado, un gobierno, el ejército o la policía. A este tipo de violencia pertenecen el terrorismo de Estado y las distintas formas de dictadura y de represión militar. En fin, podemos hablar de "violencia internacional", cuando el agente es la administración de un Estado y se dirige con determinadas acciones, por medio de órganos propios o de agentes sostenidos por aquella, contra el gobierno y el pueblo de otro Estado. A este tipo de violencia pertenecen los crímenes internacionales tales como el mercenarismo, el sabotaje económico, etc. Otras distinciones posibles en el concepto de violencia se relacionan con las formas en que ella es practicada (violencia directa e indirecta, física, moral, etc.) y con los sujetos contra quienes ella es practicada (minorías étnicas, miembros de movimientos políticos y sindicales, grupos marginales, obreros, campesinos, mujeres, niños, homosexuales, etc.).

En todas sus formas, la violencia es represión de necesidades reales y, por lo tanto, violación de derechos humanos. Las Declaraciones modernas de derechos, y las constituciones, han hecho una amplia distinción entre diversas categorías de derechos humanos, sobre las cuales no considero oportuno detenerme en esta ocasión. Me limitaré a subrayar una posible clasificación que se deriva de la definición extralegal de derechos humanos, que he propuesto aquí en términos de necesidades reales. Definiendo las necesidades reales en términos de esfera de autonomía y de recursos, podemos clasificar dos grupos fundamentales de derechos humanos, que a su vez pueden ser posteriormente diferenciados. Al primer grupo pertenecen el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad personal, a la libertad de opinión, de expresión, de religión, pero también los derechos políticos. Al segundo grupo pertenecen los derechos llamados

económico-sociales, entre los cuales figuran el derecho al trabajo, el derecho a la educación, etc. Otras distinciones tienen en cuenta las necesidades específicas de los sujetos. En este caso se distinguen los derechos de las personas, de los grupos, por ejemplo minorías étnicas, y los derechos de los pueblos entre los cuales se cuentan el derecho a la autodeterminación y el derecho al desarrollo.

Frente a una fenomenología global de la violencia (entendida como represión de las necesidades reales y derechos humanos), se presentan en la perspectiva de la criminología crítica, cuatro órdenes de consideraciones que tienen relación con el papel del derecho penal y sus alternativas.

La primera consideración se refiere a los límites del sistema de la justicia criminal como reacción a la violencia y como defensa de los derechos humanos; la segunda se refiere al sistema punitivo como sistema de violencia institucional; la tercera, al control social alternativo de la violencia, y la cuarta a la concepción de la violencia y la defensa de los derechos humanos en el contexto de los conflictos sociales. En lo que respecta a las tres primeras consideraciones, me limitaré a hacer algunas indicaciones, remitiéndome a algunos de los resultados alcanzados en mi trabajo dentro de la criminología crítica.

3. “Construcción” y control del problema de la violencia en el sistema de la justicia criminal

3.1. La manera como es percibida la violencia en el sistema del derecho penal es parcial, o sea, es “construida” como problema social. De todas las formas de violencia anteriormente mencionadas, en el sistema de la justicia criminal son tomados en consideración solo algunos tipos de violencia individual. La violencia de grupo y la violencia institucional son consideradas solo en relación con las acciones de personas particulares y no en el contexto del conflicto social que ellas expresan. La violencia estructural y, en su mayor parte, la violencia internacional, queda fuera del horizonte del concepto de crimen. Por esto, desde el punto de vista de las previsiones legales, la violencia criminal es solo una pequeñísima parte de la violencia en la sociedad y en el mundo.

3.2. El modo como el sistema de la justicia criminal interviene sobre este limitado sector de la violencia “construido” con el concepto de criminalidad, es estructuralmente selectivo. Esta es una característica de todos los sistemas penales. Existe una enorme discrepancia entre el número de situaciones sobre las cuales el sistema es llamado a intervenir y aquel

sobre el cual puede intervenir y efectivamente interviene. El sistema de la justicia penal está completamente y constantemente dedicado a administrar un reducidísimo porcentaje, seguramente es muy inferior al 10%, de infracciones. Esta selectividad depende de la estructura misma del sistema, es decir de la discrepancia de los programas de acción previstos por las leyes penales y las posibilidades reales de intervención del sistema. La inmunidad y no la criminalización, es la regla en el modo de funcionamiento de este sistema.

La inmunidad y la criminalización son ejecutadas generalmente por los sistemas punitivos según la lógica de las desigualdades en las relaciones de propiedad y de poder. La sociología jurídico-penal y la experiencia cotidiana demuestran que el sistema punitivo dirige su acción principalmente hacia las infracciones de la parte más débil y marginal de la población; que los grupos poderosos de la sociedad están en capacidad de imponer al sistema la casi completa impunidad de las propias acciones criminales.

La impunidad de los crímenes más graves es cada vez más elevada, en la medida en que crece la violencia estructural y la prepotencia de minorías privilegiadas que pretenden satisfacer sus propias necesidades en desmedro de las necesidades de los otros, y reprimir con la violencia física las demandas de progreso y de justicia, así como a las personas, a los grupos sociales y a los movimientos que son sus intérpretes.

3.3. Aun si el altísimo porcentaje de inmunidad impuesta al funcionamiento de la justicia penal por su misma estructura, fuera repartido con una lógica opuesta a aquella antes descrita; si la intervención del sistema punitivo pudiera ser concentrada en las infracciones más graves, la respuesta a la violencia permanecería de todas formas, inadecuada para defender a los más débiles de la prepotencia de los más fuertes.

La respuesta penal es, ante todo, una respuesta "simbólica" y no "instrumental". Esto depende del mismo modo en que son elaborados los programas de acción del sistema, o sea, de las figuras de delito y de las normas procesales. Quisiera a este propósito resaltar cuatro aspectos:

- a1. El control penal interviene sobre los efectos y no sobre las causas de la violencia, es decir, sobre determinados comportamientos con los que se manifiestan los conflictos y no sobre los conflictos mismos.

b2. El control penal interviene sobre personas y no sobre situaciones. La persona es considerada por el derecho penal como una variable independiente y no como una variable dependiente de las situaciones.

c3. El control penal interviene de manera reactiva y no preventiva. Esto quiere decir que el interviene cuando las consecuencias de las infracciones se han producido, mas no para evitarlas.

Cualquier que sea el progreso que se pueda lograr en la ampliación de los derechos de las víctimas, los sujetos destinados a tener lo peor en las situaciones conflictivas de las que la justicia penal se ocupa, aparecerán frente a esta solo cuando se han transformado en víctimas y no antes de serlo.

Las consecuencias de la violencia no pueden ser eliminadas efectivamente, sino simbólicamente; por esto, el sistema de la justicia punitiva se presenta como una forma institucional y ritual de venganza. Así como la venganza, el sistema interviene en forma de violencia, con la pena, para compensar simbólicamente un acto de violencia que ya ha sido realizado.

d4. Finalmente, el retraso de la intervención penal con respecto a las situaciones contra las cuales él reacciona trae, como consecuencia, también, el hecho de que el individuo responsable en el momento del juicio, sea considerado como el mismo individuo del momento de la comisión del delito; pero sabemos que esta es una ficción, la ficción de la identidad del sujeto, que no corresponde a la realidad.

Por todos estos aspectos que he señalado suscitadamente, la respuesta penal se presenta como una respuesta simbólica. La pretensión de que ella pueda cumplir una función instrumental, o sea, de defensa social y de efectivo control de criminalidad, en la cual se basan las teorías de la pena, como la de la prevención general y de la prevención especial, debe considerarse a la luz de las investigaciones empíricas como falsificada o no verificada. No sabemos entonces si la amenaza penal o la sanción de algunos infractores puede representar efectivamente una contramotivación para otros potenciales infractores. Sabemos que las intervenciones penales estigmatizantes como la cárcel, producen generalmente efectos contrarios a la llamada resocialización del condenado. Asimismo, en un hipotético sistema de justicia criminal que funcione según los principios constitucionales del Estado de Derecho y los principios del derecho penal liberal, la pena no puede representar una defensa adecuada de los derechos humanos en relación con la violencia. Ella no puede tener un efecto

relevante en la disminución del número de infracciones a las normas, sino, a lo sumo, la de confirmar su validez, no obstante su infracción.

Las teorías sociológicas de la pena que han centrado la atención en esta función simbólica, como la de DURKEINM y la actual teoría de la llamada prevención-integración, reconocen de manera implícita o explícita que las penas no cumplen las funciones de eliminar los delitos. DURKEINM consideraba, incluso, que los delitos son "funcionales" dentro de ciertos límites para la realización de la función simbólica de la pena: si no hubiera infracciones, no se confirmarían las normas ni los valores vigentes por medio de la reacción social contra ellas.

4. El sistema punitivo como sistema de violencia institucional

Sostener que la pena no puede cumplir una función instrumental relevante, sino sólo una función simbólica, significa negar que se realicen las funciones "útiles" declaradas de los sistemas criminales. Más precisamente la de defender los bienes jurídicos y reprimir la criminalidad, condicionando la actitud de los infractores reales o potenciales o neutralizando a los primeros.

Sin embargo, esto no quiere decir que en lugar de las funciones instrumentales declaradas, el sistema de la justicia penal no produzca efectos y no cumpla funciones latentes. Estos efectos y funciones inciden negativamente en la existencia de los individuos y en la sociedad, y contribuyen a reproducir las relaciones resiguales de propiedad y de poder. Desde este punto de vista, la pena se presenta como violencia institucional que cumple la función de un instrumento de reproducción de la violencia estructural.

4.1. La pena es violencia institucional: ella es represión de necesidades reales. La suspensión de los correspondientes derechos humanos en relación con las personas consideradas responsables penalmente, se justifica en la teoría tradicional del *ius puniendi* con las funciones instrumentales y simbólicas que la pena debe cumplir y con la infracción llevada a cabo por parte del sujeto declarado responsable. Sin embargo, sabemos que tales funciones útiles no se realizan y que tal suspensión de derechos se cumple en un grandísimo número de casos respecto de imputados en espera de juicio; que en la mayor parte de los sistemas punitivos, el indiciado desde su primera relación con la policía, cumple una pena extralegal o de todo modo anticipada. Sabemos igualmente que esto sucede generalmente a los procesados que provienen de los grupos

más débiles y marginados de la población, los cuales de todas formas son los clientes fijos del sistema de la justicia criminal.

4.2. La violencia de la pena ha sido estudiada sobre todo en relación con la cárcel. También la cárcel que respondiera a los estándares mínimos establecidos por los acuerdos internacionales para tutelar los intereses del condenado, o sea, la cárcel que prácticamente no existe, produciría una situación de privación y de sufrimiento que se extiende más allá de la persona del deterioro, hasta su ambiente social más cercano. Pero no solamente la cárcel es violencia institucional: ella es también un lugar de concentración extrema de otras formas de violencia: violencia interindividual y violencia de grupo. Ya FOUCAULT, en su libro "Vigilar y Castigar", había insistido sobre la circunstancia de que las garantías del derecho reconocidas por el derecho penal liberal se detienen generalmente antes de la puerta de la cárcel; que ella es una zona franca de arbitrariedad en relación con los detenidos.

No obstante los progresos alcanzados en las legislaciones penitenciarias más modernas, esta situación de hecho no ha cambiado sustancialmente en la mayor parte de los estados. La arbitrariedad y la violencia en la cárcel tienden a aumentar y alcanza grados extremos, conforme aumenta, en la sociedad externa, la violencia estructural y conforme se da la suspensión, de hecho o de derecho, de las reglas de la democracia.

La cárcel es un lugar privilegiado para la violación de derechos humanos.

4.3. El estudio de las funciones latentes de la cárcel y en general de la justicia penal, así como los análisis históricos de los sistemas punitivos, muestran la relación funcional que subsiste entre ellos y la reproducción del *statu quo* en las relaciones sociales.

Desde sus inicios, la institución carcelaria moderna, en las formas en que ella todavía no se distinguía de las casas de trabajo o de asilo para los pobres y marginados, ha sido siempre una institución disciplinadora de los grupos marginados de la sociedad. También hoy la mayor parte de la población carcelaria es reclutada entre los sectores más vulnerables y marginados de la población.

Para la mayor parte de sus clientes, la marginación carcelaria es una forma "secundaria" de marginación, que sigue a la marginación "primaria" debida sobre todo a su ubicación marginada en el mercado de trabajo.

A estas funciones materiales de reproducción, de institucionalización de la desigualdad social, se agregan funciones simbólicas no menos importantes. La selección de una pequeña fracción de la población, reclutada sobre todo entre sus capas más bajas y dentro de un número mayor de infractores distribuidos en todas las clases sociales, condiciona un estereotipo de criminal que actúa tanto en el sentido común como en las instancias mismas de sistema de la justicia penal con dos efectos principales de legitimación: en primer lugar, la legitimación de la misma forma selectiva de obrar del sistema, dado que el estereotipo de criminal corresponde sobre todo a las características de los individuos pertenecientes a las clases más bajas y marginadas; en segundo lugar, una legitimación de las relaciones sociales de desigualdad, de la situación de desventaja de los grupos más bajos en la escala social, porque precisamente en estos grupos se concentrará la tendencia a realizar acciones penalmente relevantes.

En general, la imagen de la criminalidad promovida por la cárcel, y la percepción de ella como una amenaza a la sociedad debida a la actitud de personas y no a la existencia de conflictos en el seno de ella, produce una desviación de la atención del público, dirigida, en modo privilegiado al “peligro de la criminalidad”, antes que a la violencia estructural. En este sentido, la violencia criminal adquiere, en la atención del público, el puesto que debería corresponder a la violencia estructural, y en parte contribuye a esconderla y mantenerla. Sobre todo en momentos de crisis de los gobiernos y de la democracia, el “peligro” de la criminalidad utilizado en las campañas de “Ley y Orden” se convierte en un instrumento de producción de consenso de las mayorías silenciosas frente a las relaciones de poder existentes.

A un tipo particularmente perverso de intento por legitimar la injusticia en las relaciones sociales, la represión violenta de la demanda de justicia, pertenece el uso público de la doctrina de la “seguridad nacional” y de la pena legal y extralegal como guerra al “enemigo interno”.

4.4. Observando los sistemas penales como efectivamente son y funcionan, y no como deberían ser, sobre la base de las normas legales y constitucionales que lo sostienen, podemos decir que, en la mayor parte de los casos, más que un sistema de protecciones de los derechos humanos son un sistema de violación de ellos. Estudios y controles realizados por instituciones y comisiones de defensa de los derechos humanos, nacionales e internacionales, han puesto en evidencia, en innumerables situaciones locales, las graves y hasta gravísimas violaciones presentadas por el

funcionamiento de la justicia criminal en relación con casi todas las normas previstas para la defensa de los derechos humanos, tanto en la legislación local como en las convenciones internacionales. Se trata de graves y gravísimas ilegalidades cometidas por parte de órganos de policía, en el proceso penal y en la ejecución de las penas. En no pocos casos se trata de desviaciones de leyes y reglamentos nacionales frente a principios de derecho penal liberal nacionales e internacionales.

Un ejemplo reciente de legislación y praxis punitiva fundamentalmente desviado de los más elementales principios del Estado de Derecho nos lo presenta la legislación especial llamada antiterrorista, en algunos países de Europa Occidental en los años setenta y actualmente en países de América Latina. También en regímenes democráticos regidos por las reglas del Estado de Derecho, es frecuente el funcionamiento de los órganos de la justicia criminal al margen de la legalidad.

Pero el paso de la función punitiva más allá de los límites de la ley, de la constitución y de los derechos humanos, es la norma en el caso de sociedades en las cuales, de hecho o de derecho, las reglas del juego democrático han sido suspendidas, así como en situaciones de profundas desigualdades sociales en las cuales los grupos dominantes ejercen por medio de las instituciones del Estado o al lado de ellas, una acción de represión dirigida al mantenimiento violento de sus privilegios.

4.5. En estos casos, la degeneración de los sistemas de la justicia criminal puede alcanzar una extraordinaria gravedad, en presencia de la cual lo más realista es hablar de un sistema penal extralegal, de penas extrajudiciales, antes que de falta de aplicación de las normas reguladoras del sistema penal legal. Si la obra de grupos armados de represión, de grupos paramilitares o de los llamados "grupos de autodefensa", es tolerada por los órganos del Estado, o incluso admitida por algunas normas excepcionales; si vejámenes, intimidaciones, torturas, desapariciones forzadas hacen parte de un plan de las oligarquías en el poder con el apoyo directo o indirecto del ejército y la inmunidad garantizada por los órganos del Estado que deberían sancionar aquellos comportamientos, nos encontramos entonces frente a un fenómeno que podemos estudiar como el ejercicio extralegal de la violencia penal por parte de grupos, o de la violencia institucional para el mantenimiento de la violencia estructural y la represión de las personas y de los movimientos que intentan reducirla.

5. Los derechos humanos entre la violencia institucional y la violencia estructural

De lo que hemos visto hasta ahora, resulta que los derechos humanos no pueden encontrar en el derecho penal una adecuada protección. Por el contrario, muchas violaciones de ellos se presentan al interior de la función punitiva legal o extralegal. La criminología crítica toma conciencia de esta doble dimensión de la violencia que amenaza los derechos humanos: la violencia penal y la violencia estructural.

5.1. La teoría del derecho penal mínimo es una propuesta de política criminal alternativa en la perspectiva de la criminología crítica. Es ante todo un programa de contención de la violencia punitiva por medio del derecho basado en la más rigurosa afirmación de las garantías jurídicas, propias del Estado de Derecho, en el sistema de la justicia penal y de los derechos humanos de todas las personas y en particular de los sindicados y condenados frente a dicho sistema. En segundo lugar, su programa consiste en una amplia y rigurosa política de descriminalización y, en una perspectiva final, en la superación del actual sistema de justicia criminal y su sustitución por formas más adecuadas, diferenciadas y justas de defensa de los derechos humanos frente a la violencia.

5.2. La intervención del sistema de la justicia penal en los conflictos y problemas, es sobretodo una intervención simbólica que no puede representar su efectiva solución. Eso no quiere decir que, en ciertas circunstancias, también la función simbólica ejercida por un correcto y riguroso uso de la justicia penal no pueda representar un momento de la acción civil y política para la defensa de derechos humanos y su reafirmación: por ejemplo, después de que se hayan consumado, en la impunidad, violaciones generalizadas y constantes. Dos ejemplos actuales, aunque diferentes, son las acciones por la reforma de las normas sobre la violencia sexual llevadas a cabo por movimientos feministas en ciertos países, y el gran movimiento popular que ha sostenido, inmediatamente después del regreso a la democracia en Argentina los procesos contra los generales responsables de las violaciones de los derechos humanos durante la guerra sucia. También la demanda civil democrática de eliminar la impunidad de la que gozan los grupos paramilitares y de sicarios en ciertos países, puede representar un llamado a la función simbólica de la pena, un elemento de una acción dirigida al restablecimiento de la legalidad y de la paz.

Pero existen ejemplos muy actuales en sentido contrario, que permiten palpar los límites y también los gravísimos costos sociales que

van ligados a intentos por usar el sistema penal para el control de situaciones de indudable negatividad social. Piénsese, por un lado, en la prohibición penal de ciertas drogas, que ha agregado a los graves problemas de la tóxicodependencia otros nuevos, y no menos graves, que han permitido el desarrollo de un colosal mercado ilegal de nivel planetario, del cual se alimentan grupos poderosos capaces de condicionar en ciertos países la acción del gobierno y de competir con el poder y la autoridad de los órganos legítimos del Estado.

Por otro lado se puede poner el ejemplo de la intervención del sistema penal en el campo de la ecología, que parece traducirse paradójicamente en una disminución de la defensa ecológica. En efecto, como sabemos, la intervención penal en este campo es sustancial o formalmente accesoria a las normas y a las decisiones administrativas. O sea, esto presupone que los comportamientos lesivos del ambiente deban ser irregulares desde el punto de vista de la disciplina administrativa para poder ser objeto de sanciones penales. Pero sabemos también que la gran mayoría de perjuicios ecológicos no provienen de comportamientos irregulares desde el punto de vista de las normas administrativas y penales, sino de comportamientos regulares que forman parte de un sistema de producción y de explotación de los recursos naturales cuyo desarrollo es independiente de las necesidades reales de los productores y de todos los individuos. Por lo tanto, en el campo de la droga y en el de la ecología, la intervención del sistema penal produce una concentración de la atención y de los recursos en políticas de control que no tienen por objeto las situaciones en las que realmente surgen los problemas, y contribuyen en cambio a disminuir antes que a aumentar, las defensas de los derechos humanos.

6. El control alternativo de la violencia y la defensa de los derechos humanos

Si la criminología crítica se ha dedicado al análisis de las contradicciones y de los límites del sistema de justicia criminal; si su mismo fundamento epistemológico está ligado al reconocimiento de que la criminalidad no es una cualidad natural de sujetos y de comportamientos, sino una cualidad atribuida a ellos por medio de procesos de definición, esto no significa que ella no se mida con la exigencia de poner en práctica estrategias de control social más justas y eficaces frente al "referente material" de aquellas definiciones, cuando él exista; o sea frente a todas aquellas situaciones de negatividad social, estén o no en la base de las

normas penales, que representan represión de necesidades reales y violaciones de derechos humanos. Se trata de contribuir al proceso a través del cual la mayoría de los miembros de una sociedad organiza defensas públicas eficaces frente a la violencia de minorías prepotentes y frente a la negatividad social. Este control social alternativo deberá tener características opuestas a las que son propias del sistema de la justicia criminal, para evitar la injusticia y la ineficacia que caracterizan las intervenciones de este sistema.

6.1. Debe ser un control basado en una estrategia global que tenga en cuenta toda la fenomenología de la violencia y no solo una pequeña parte de ella; globalidad no significa, naturalmente, homogeneidad de los instrumentos usados por el control, sino adecuada diferenciación entre ellos, aun dentro de una estrategia general.

6.2. El control debe basarse en los principios de la igualdad y de la legalidad. Es decir, debe evitarse estratégicamente la discriminación de los más débiles y la impunidad de los más fuertes, y funcionar según reglas generales, como garantía para las personas que pueden volverse objeto de él, para evitar arbitrariedades y la formación de posiciones de poder conectadas con una excesiva discrecionalidad de la intervención. También en la defensa de los derechos humanos se deben respetar los derechos humanos tanto como sea posible.

6.3. Debe ser un control eficaz y no simbólico. Esto implica por lo menos tres consecuencias:

6.3.1. Se dirige a las causas y no sólo a las manifestaciones de los conflictos y de la violencia.

6.3.2. Tiene por objeto las situaciones y no únicamente los comportamientos de los actores implicados en ellas.

6.3.3. Sin negar formas de compensación y de restitución frente a las víctimas, cuando sean posibles y necesarias, el control social alternativo de la violencia debe ser sobre todo un control social no activo o contextual a la agresión. Esto corresponde a un "principio general de prevención".

6.3.4. Debe considerar al infractor en su identidad actual y no en su identidad pasada.

7. Conflictos sociales y negatividad social

He planteado anteriormente que todas las formas de violencia pueden, generalmente, relacionarse directa o indirectamente con la

violencia estructural. Aunque fuera posible excluir situaciones particulares de violencia que no tengan relación con ella, es posible sostener que la violencia estructural es la forma más general de violencia. La aplicación del principio general de prevención significa también, y ante todo, una estrategia de contención de la violencia basada en el control de su forma general. Esto significa una estrategia de justicia social. Pero la prevención de la violencia estructural es al mismo tiempo parte del conflicto social y de la acción política dentro de él.

7.1. Una característica general de la construcción de los conflictos al interior de las categorías del pensamiento penal y criminológico tradicional, es su "despolitización" en términos de una supuesta ciencia del comportamiento individual y de una técnica de respuestas a él. Los sujetos y los comportamientos a controlar son los "criminales" y los "crímenes". Las técnicas de respuesta son la "pena" como disuasión o como tratamiento y, en general, la "política criminal". Frente a esta visión tradicional y restringida, la criminología crítica se presenta como una crítica de la criminología. Ella demuestra que los comportamientos definidos como criminales no son diferentes a los otros, que en la producción de conflictos y de violencia estructural solo ocasionalmente intervienen los factores definidos socialmente como criminales o definibles como tales en el ámbito de las leyes penales. Por esto la criminología tradicional, la penología y la política criminal son generalmente discursos inadecuados para una política de control eficaz de los conflictos y de la violencia. Se trata, ante todo, de restituirle a los conflictos y a las situaciones conflictivas su dimensión política dentro de un análisis realista de los conflictos sociales. Problemas "criminológicos" de grandes dimensiones como la corrupción, la criminalidad organizada, la criminalidad económica, las graves desviaciones de los órganos estatales, la actividad de grupos paramilitares y el terrorismo, son ante todo problemas políticos que no pueden ser afrontados confiándoselos a "técnicos" o, por lo menos, no pueden ser confiados sólo a ellos. Se trata de problemas que tienen que ver con la actividad de los órganos de representación política y con todos los ciudadanos, los partidos políticos, los sindicatos, los movimientos sociales, en función de la participación política; problemas que forman parte del objeto de la lucha de las clases subalternas para liberarse de la opresión de las clases dominantes, de la lucha por la justicia social y por la democracia. El principio general de prevención corresponde entonces a la estrategia de un control democrático de la violencia. Esto significa que los portadores de las necesidades reales de derechos humanos se unen para producir una articulación autónoma de sus propias necesidades y de sus propios

derechos así como formas públicas de defensa que actúen efectivamente a su favor. El principio de "la autonomía de articulación de las necesidades y de los derechos" se realiza a través de una comunicación libre del poder entre los portadores y presupone la construcción y el mantenimiento de la democracia representativa y participativa. O sea, presupone que el ejercicio de los poderes públicos y la actividad de los órganos del Estado no sean expresiones de un poder alienado de la voluntad popular y de los intereses generales. En este sentido, la lucha por un sistema de defensa de los derechos humanos mejor que el actual gobierno de la justicia criminal es uno de los frentes de la lucha por la democratización y la justicia social.

7.2. Hablar de intereses generales no significa descuidar la existencia de conflictos de intereses en la sociedad, de grupos sociales contrapuestos o concurrentes, no significa negar la existencia de un conflicto social fundamental entre clases subalternas y clases dominantes, entre las mayorías portadoras de la fuerza de trabajo y minorías detentadoras de la propiedad y del poder. La historia de los derechos humanos es también la historia de este conflicto social, la historia de la violencia que cotidianamente busca reprimirlos. La afirmación de los derechos humanos por medio de la democracia es, al mismo tiempo, la vía para la superación de la violencia. Para contribuir a la superación de la violencia es necesaria una acción intelectual, civil y política, la cual en sus premisas teóricas debe escapar a dos errores contrapuestos: el relativismo y el dogmatismo. Para escapar del relativismo se puede utilizar el "principio de la universalización de los intereses"; se puede resolver, por lo menos en parte, el contraste histórico entre intereses de grupos en conflicto, y el intento por establecer cuáles son los intereses potencialmente más generales, o sea los que corresponden a un avance hacia relaciones sociales que permitan una forma humana de satisfacción de las necesidades.

Para superar el dogmatismo, es necesario eludir la idea de que los intereses generalizables son expresados, en una determinada fase de la vida de una sociedad, por un sólo grupo social, o por un sólo sujeto histórico. En la historia de la liberación hay espacio para una pluralidad de sujetos. El respeto al pluralismo de los sujetos en la lucha contra la violencia es el presupuesto para que esta lucha no alcance, como frecuentemente ha sucedido, falsas metas, y se instauren en el sitio de las viejas dominaciones, otras nuevas; en el sitio de viejos grupos privilegiados, nuevos grupos que se autoproclaman, con violencia sobre todos los demás, como el "verdadero sujeto histórico".

7.3. Cuando el conflicto social alcance niveles extremos de violencia, el principio de la universalización de los intereses puede comportar la definición de objetivos intermedios. Se puede hablar en este sentido de "pacificación de conflictos", es decir, del llamado a los sujetos implicados para que establezcan un acuerdo que permita transformar la lucha armada en lucha política con reglas del juego concordadas.

En el marco de la contradicción fundamental entre trabajo y capital, tienen lugar una pluralidad de conflictos dependientes e independientes de aquel, y actúa una pluralidad de personas, grupos y movimientos que se colocan y se desplazan, cada vez más, en nuevos frentes que no pueden ser simplemente reducidos a la contraposición fundamental; esta adquiere, al mismo tiempo, contenidos específicos en diferentes áreas. Los frentes del conflicto son muchos, porque las percepciones de los actores implicados son heterogéneas y cambiantes. La lógica de la historia es más rica que cualquier esquema lógico.

Dentro del conflicto general para mantener o para cambiar la forma de satisfacer las necesidades, o sea, las relaciones sociales de producción y de distribución, es posible que se formen convergencias parciales de intereses y de proyectos entre grupos ubicados en frentes políticos diversos, convergencias basadas en la necesidad de la paz y del orden civilizado, que puede ser en un determinado momento la necesidad más generalizable y más general, por ser convalidada por la mayor parte de los miembros de una sociedad.

Es posible, así, que portadores de intereses diversos se unan por la defensa de este interés general en el frente de la paz y del respeto por la vida, para aislar a los portadores del proyecto de barbarie, para poner fin a la violación de los más elementales derechos humanos e imponer el respeto a reglas del juego acordadas, con el fin de hacer más humana y civilizada la forma del conflicto.

La "pacificación de los conflictos", puede ser, de esta manera, una frontera avanzada de la resistencia popular contra la violencia, y al mismo tiempo una batalla en la que son vencedoras todas las fuerzas progresistas y liberales de la sociedad, independientemente de su colocación en los conflictos. En esta frontera común, el objetivo inmediato es un espacio seguro para la vida. En ciertos casos, se trata incluso de una frontera nacional. Esto se verifica cuando los contenidos del conflicto y las formas de represión de los derechos humanos son condicionados o también inmediatamente impuestos por una lógica de violencia punitiva y estructural cuyo centro está fuera del país. En estos casos la lucha por los derechos humanos coincide con la lucha por el interés general de una nación.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS SOCIEDADES SOCIALISTAS EN TRANSICION

Tamás Földesi

*Húngaro, exdecano de la Facultad de Derecho
de la Universidad de Budapest*

La situación europeo-oriental de los derechos humanos y ciudadanos, el sitio ocupado por estos hasta 1989 en el orden de los valores sociales declarados, estuvo influida *por dos tendencias* opuestas entre sí. La *primera* se caracteriza por el hecho de que los derechos humanos eran *aceptados "oficialmente"* y sin restricciones desde el punto de vista legal, y se declaraban asimismo principio de *vigencia general*. (constituyó formalmente una excepción el desarrollo soviético comprendido entre 1918 y 1936, cuando con arreglo a la Constitución de 1918 tenían acceso a los derechos ciudadanos sólo las clases trabajadoras). Todas *las constituciones* de los países europeo-orientales contemplan los derechos humanos, lo que significa que tales sistemas políticos consideran los derechos del hombre y del ciudadano un valor *fundamental*. La inclusión de los derechos humanos y ciudadanos en las constituciones ha tenido también sustanciales motivaciones internacionales, ya que con ello los países de Europa Oriental indicaban su compromiso obligatorio de respetar la Carta de la ONU, así como de acatar los documentos sobre derechos humanos aprobados en 1948 y 1966. En armonía con tales pronunciamientos, los representantes de estos países subrayaban reiteradamente en los foros internacionales y nacionales que *su práctica* socialista concordaba plenamente con los *principios declarados* y con las normas y postulados registrados en la Carta de la ONU.

Al mismo tiempo, también predominaba en los países de Europa Oriental una *tendencia* opuesta a lo arriba señalado, lo que conducía a *contradicciones* básicas. En estas sociedades funcionaba esencialmente un sistema político de estructura *unipartidaria* que impedía la existencia y el funcionamiento de partidos políticos *diferentes* del partido dominante. Desde luego, tampoco permitía que estos partidos se *organizaran* o se *reunieran*, ni que dispusieran de *órganos de prensa propios*. A resultas de esto, los llamados derechos humanos clásicos tenían vigencia sólo en forma *muy limitada*.

La práctica de los derechos humanos difería claramente, entonces, al menos en lo que concierne a los "derechos humanos clásicos", de la variante tradicional burguesa, codificada por la ONU.

Esta contradicción hacía que fuera incoherente la *legislación* sobre los derechos humanos en los países europeo-orientales, países en los que, según los convenios internacionales, se practicaba el catálogo completo de los derechos humanos y, a la vez, se contaba con una versión propia, debilitada con una *cláusula general* también muy propia.

Esa cláusula general establece que "los derechos del hombre y del ciudadano pueden practicarse sólo en armonía con el interés del socialismo", y esto sirve de base para la limitación de las libertades políticas clásicas. La limitación práctica es asimismo causa de que la garantía jurídica de los derechos humanos políticos clásicos se encuentre básicamente sin solución en las constituciones de los países de Europa Oriental.

Quisiera subrayar claramente que la contradicción fundamental aquí esbozada no es consecuencia de los llamados fenómenos del culto a la personalidad practicados en algunos de los países europeo-orientales en cierto momento, sino que se trata más bien de un fenómeno concomitante *permanente* en la estructura política que los caracterizaba.

Aunque evidentemente ambas tendencias se contradecían, esto *no solía reconocerse* en el nivel gubernamental oficial, en el que siempre se insistía en afirmar que tal contradicción era ficticia, inventada. Dentro de este espíritu era un uso político admitido no juzgar las críticas y los cuestionamientos occidentales según *su contenido efectivo de verdad*, sino rechazarlos *inequívocamente* y en su conjunto.

Dicho rechazo abarcaba por lo general dos elementos: primero, la regulación y la situación de los derechos humanos son definidos como *asuntos internos*, y, segundo, de no ser así, en el país en cuestión los derechos

humanos “*están en su lugar*”, y tanto su reglamentación como derecho jurídico-ciudadano, como su cumplimiento, son adecuados. Si ocurrió que en el país en cuestión existían las condiciones catalogadas -a falta de otro calificativo- bajo el concepto de “culto a la personalidad” -que dicho sea de paso, tenía sus variantes muy diversas-, la apreciación era similar, con la diferencia sustancial -con graves consecuencias desde el punto de vista de la legitimidad- de que se reconocía a posteriori la violación masiva de una parte de los derechos humanos.

Eso solían complementarlo con observaciones críticas sobre la situación de los derechos humanos en el país acusador, sugiriendo a menudo que este último pasaba por alto deficiencias mucho mayores en otros sistemas políticos.

Uno de los rasgos característicos del sistema político de los países de Europa Oriental, muy cambiante en sus medidas pero presente en cualesquiera de sus formas, era que se esperaba también de las ciencias sociales *una actividad de legitimación* directa o indirecta con respecto a la política imperante. Esta exigencia ocasionaba generalmente *conflictos en las ciencias sociales*, pues cuanto más aguda era, tanto más ponía en contradicción la ciencia social y su práctica, con la realidad. Lógicamente, como resultado de la contradicción arriba esbozada, el conflicto se manifestaba más agudamente en la investigación de los derechos humanos y ciudadanos a la luz de la ciencia social.

El conflicto -opino yo- se tradujo, sin considerar las transiciones, básicamente en *tres tipos* de comportamiento del investigador. El primero, la abstención consciente del tema. En el trasfondo yacía la idea de que en este círculo de problemas -o por lo menos, en lo concerniente a parte muy importante de él- no estaban dadas *las condiciones* para el descubrimiento *de la verdad científica*, y por eso la investigación debía apuntar hacia otras cuestiones. Se relaciona con esto la circunstancia de que en la investigación de los derechos humanos y ciudadanos se observa una evidente *desproporción* entre el volumen de publicaciones especializadas *occidentales* y las *orientales*. Mientras en los países occidentales, especialmente después de la Segunda Guerra, se produjo un verdadero auge en la literatura sobre los derechos humanos -conectado con la violación catártica de tales derechos, incluidas también las ediciones de las diferentes comisiones de la ONU formadas para la protección de los derechos humanos-, hasta hoy en día la literatura de este género publicada en los países de Europa Oriental resulta cuantitativamente *pobre*.

Esta abstención tenía también una forma relativa cuya característica consistía en escribir sobre los derechos humanos de modo *positivista* -si acaso es posible-, ya sea dejando de lado las llamadas cuestiones delicadas o los temas “tabú”, ya sea abordándolos muy someramente.

Pero la mayoría de los autores que se ocupaban activamente de los derechos humanos y ciudadanos observaba una conducta distinta. Por lo menos, así se desprende de sus escritos. Estos *coincidían* en su línea principal con las *apreciaciones oficiales* sobre los derechos humanos y ciudadanos, las consideraban justas y, por ende, se identificaban con ellas. Esto, independientemente de las intenciones de los autores, traería como resultado objetivo tan solo análisis marcadamente *apologéticos*.

Lo característico en la obra de los autores que pertenecían a este grupo es que parte considerable de ella abordaba los derechos humanos en forma conceptual, enfoque que -a falta de mejor denominación- llamaré en adelante *monolítico*. El calificativo obedece a que los seguidores de esta concepción basaban sus pensamientos sobre los derechos humanos y ciudadanos en la creencia de que la variante monolítica del *sistema unipartidario* era hasta el momento *el grado más elevado del desarrollo*.

En este espíritu, no casualmente, la apreciación oficial de los derechos humanos y ciudadanos se configuraría a partir de la concepción monolítica, aunque con la diferencia de que los autores de la concepción monolítica “ideologizaban” especialmente la necesidad de limitar los derechos humanos y ciudadanos, tratando a la vez de diluir la contradicción arriba trazada.

Sobre esta base, en la concepción monolítica encontramos también el pensamiento fundamental que considera al sistema socialista la formación política en la que los derechos humanos *se realizan* por primera vez “de verdad”, si bien no en su totalidad, pues eso dependía también de las condiciones sociales, políticas y económicas en desarrollo, al menos en *su esencia*. Según esta línea de pensamiento, la nueva sociedad crea primero las bases, reducidas al amplio concepto de “*condiciones materiales*”, las mismas que, se suponía, asegurarían verdaderamente la realización abarcadora y efectiva de los derechos humanos. Frente a esto, las sociedades burguesas proclaman por cierto los derechos humanos hasta el punto de considerarse sus abanderadas, mas a consecuencia del ordenamiento social, incluso en sus formas democráticas burguesas, asegurarían su realización *como máximo formal* y jurídico, pero no su cumplimiento efectivo o, de darse, únicamente en *pequeña medida*.

En esta interpretación, los derechos humanos se presentaban indudablemente como *valores positivos*, de ahí que la sociedad burguesa tuviera su punto débil en no asegurar su realización. Y viceversa, *la virtud* de la nueva sociedad estribaba en permitir que estos valores *se hicieran efectivos* en medida cada vez mayor.

Empero, los defensores de la concepción monolítica no sólo proclamaban que los derechos humanos se hacían efectivos de mejor manera en el Este que en el Oeste, sino que trataban *de fundamentar teóricamente* la idea de que la posibilidad de que se cumpliesen en su conjunto también de otra manera, era algo que no sólo que se justificaba, sino que constituía un *verdadero progreso*.

En el eje de la valoración nueva y que básicamente se oponía -objetivamente- a la anterior, yacía la idea de *la discontinuidad de los derechos humanos* y ciudadanos. Lo esencial, en el principio de la discontinuidad, consiste en que el desarrollo de los derechos humanos y ciudadanos habrá de estar caracterizado no por la continuidad, sino al contrario: por su carácter *interrumpido*. Por eso los propugnadores de la concepción monolítica afirmaban vigorosamente que los derechos humanos y ciudadanos en su forma originaria no sólo vienen a ser hijos del desarrollo burgués, sino que, incluso considerados en su esencia, *son hasta la médula de carácter burgués* y, por eso, corresponden en su totalidad exclusivamente a *las sociedades capitalistas*. Pero si este presupuesto correspondiera a la verdad, en la raíz de la nueva sociedad se necesitaría *otro tipo* de derechos humanos, derechos que en ningún sentido, o al menos en su esencia, podían ser continuación de los derechos humanos originarios. Además, puesto que, según ellos, el sistema político de las sociedades socialistas, su democracia, su sistema jurídico, eran básicamente superiores al sistema de la sociedad burguesa, el llamado modelo socialista de los derechos humanos resultaba de orden cualitativamente *superior* a la variante burguesa originaria.

Al mismo tiempo, de modo peculiar, la concepción monolítica, a la par que consideraba los derechos humanos de los países europeo-orientales superiores a los derechos humanos de tipo occidental, también *degradaba* su valor. Otro pensamiento básico de los seguidores de la concepción monolítica proponía precisamente que, bajo las nuevas circunstancias sociales, *la función* de los derechos humanos y ciudadanos se transformaba considerablemente: mientras las sociedades burguesas necesitaban estos derechos como derechos básicos -aunque en realidad cumplieran un rol más contradictorio- en la nueva sociedad los derechos humanos *no tenían* un rol *decisivo fundamental* en la jerarquía social, ni

funcionaban como derechos básicos en el sistema jurídico. La causa fundamental del cambio radicaba en que mientras los individuos, las personas, de la sociedad burguesa tenían la necesidad de protección frente al Estado, primero feudal y luego burgués, en el sistema político substancialmente transformado no se daba esta exigencia -al menos en el nivel social. El Estado de la dictadura proletaria, al diferenciarse radicalmente de los anteriores, *unifica los intereses individuales*, estamentales y de toda la sociedad. Esto hace que los derechos humanos no se vean como derecho subjetivo, y ni siquiera puedan considerarse como principios jurídicos determinantes del orden legal.

Asimismo, la unión del sistema político, clases sociales e individuos se encarnaba en el sistema institucional de la nueva sociedad, incluida su red de comunicación de masas. A ello se debía que la prohibición llevada a la práctica, que no hacía posible la creación, ni siquiera en parte, de otra suerte de instituciones u órganos de comunicación de masas, *no pudiera tildarse de ninguna manera de limitación* de los derechos humanos fundamentales, ya que bajo el signo de la concepción monolítica *lo diferente* es necesariamente manifestación de un sistema social antagónico, *enemigo* (las excepciones aquí eran en esencia solamente las instituciones eclesiásticas y sus organismos). De manera que la prohibición de lo diferente constituía en realidad *la garantía* de la realización plena de los derechos humanos de nuevo tipo.

Sobre esta base, los seguidores de la concepción monolítica creían haber *conjurado* esta *contradicción* que se daba, por un lado, entre el carácter de ley de los "Derechos Humanos" sin ningún epíteto y la proclamación de su realización práctica, y, por otro, entre la proclamación de la razón de ser y la superioridad de la realización limitada de los derechos humanos.

Finalmente, valdría la pena mencionar que la concepción monolítica de los derechos humanos estaba articulada en algunos de los pronunciamientos de los clásicos del marxismo sobre esos derechos. Pero los puntos de vista de los clásicos del marxismo sobre estas cuestiones no son en modo alguno homogéneos, y dan pie a diferentes interpretaciones. No hay parte de un texto que en mayor o menor medida apoye -¿o par ezca apoyar?- la interpretación monolítica de los derechos humanos y ciudadanos. Más adelante, sin embargo, trataré de demostrar que las ideas de Marx y Lenin sobre los derechos humanos contienen también elementos sustanciales y diferentes de la concepción monolítica, lo que abriría también la posibilidad para otra interpretación marxista.

La concepción monolítica, cuyos seguidores se hallaban en todos los países socialistas, predominaba hasta no hace mucho en la literatura especializada de la Europa Oriental, aunque, a mi juicio, sus premisas y conclusiones se hacían cada día más obsoletas a la luz de las nuevas investigaciones sobre teoría del estado, y de estudios politológicos y sociológicos.

A tono con las investigaciones que acabo de mencionar, surgía también una nueva concepción de los derechos humanos y ciudadanos, cuyo punto de partida consistía en señalar que las ciencias sociales también en esta esfera deberían orientarse a la búsqueda de la verdad. No debe callarse sobre las cuestiones delicadas, ni se deben respetar los temas considerados tabú. Al contrario, hay que analizar críticamente las contradicciones que se detecten en el terreno de los derechos humanos.

El verdadero interés social tampoco precisaba aquí de un enfoque apologético, sino de la confrontación con la situación real, y ello hacía necesaria la *revaloración* teórica de los derechos humanos en la Europa del Este.

A mi parecer, la situación y el destino de los derechos humanos *no es* una cuestión *secundaria* sino *cardinal* desde la óptica del desarrollo de las sociedades europeo-orientales y, dentro de éste, del desarrollo del sistema de la política social y la democracia. Como sabemos, una sociedad humanísticamente consecuente debe *articularse* -entre otros fundamentos- en los derechos humanos, y debe *asegurar* en medida cada vez mayor su *realización* en concordancia con las posibilidades socio-históricas. A diferencia de la concepción discontinua monolítica, opino que si bien los derechos humanos y ciudadanos se formaron en el curso del desarrollo de la sociedad burguesa y, por supuesto, llevan grabado fuertemente el sello de su origen, lo *esencial* en ellos no es la particularidad burguesa, sino la *universalidad*, su carácter humano universal. Por eso en las sociedades de Europa Oriental deben realizarse, básicamente, no otro tipo de derechos humanos, no el llamado modelo socialista, sino los "*Derechos Humanos*" como tales. En armonía con esto, el sitio ocupado por los derechos humanos en la jerarquía social de Europa Oriental y su realización efectiva deben medirse no con base en criterios nuevos correspondientes a otro tipo de modelo, sino con base en el conjunto de derechos humanos históricamente constituidos que figuran también en los documentos de la ONU. Bajo este signo, en relación con los derechos humanos, en las sociedades europeo-orientales, debería *predominar* no la discontinuidad sino la *continuidad*.

La estructura política de los países de Europa Oriental, antes sustancialmente unipartidaria, era consecuencia de una presión peculiar. Era la manifestación de causas socio-históricas que hacían que estos sistemas no se sintieran lo *suficientemente estables* y fuertes como para que, en caso de una estructuración pluralista, se mantuviera en pie la hegemonía de los partidos comunistas. De modo entonces que la limitación de los derechos humanos clásicos, derivada de la estructura social del sistema político, no es prueba de que a resultas de la coincidencia objetiva y subjetiva de los intereses de toda la sociedad, la sociedad y los individuos no tengan necesidad de una realización más amplia de los derechos humanos clásicos y del pluralismo que ello implica.

En mi opinión, una de las enseñanzas principales que nos han dejado las últimas décadas de la historia de los países de Europa Oriental es que la limitación de los derechos humanos y ciudadanos clásicos ha *obstaculizado* en gran medida el *desarrollo* de esas sociedades y ha contribuido seriamente a las *perturbaciones* de funcionamiento y a las *crisis sociales* que cada cierto tiempo se hacen sentir en esos países.

La consecuencia más grave de la limitación de los derechos humanos es la indefensión en que quedó la sociedad *frente al culto a la personalidad*, causante de *millones de muertes*, pues la falta de libertad de prensa y libertad de organización no permiten descubrir ni impedir sus monstruosidades.

Por eso la contradicción fundamental que se mantiene vigente entre la codificación en una ley del catálogo de derechos humanos históricamente constituidos, su declaración aprobada en general y su realización fuertemente limitada en la práctica, no había que "hacerla desaparecer" tratando de demostrar que las dos orientaciones estaban en realidad en armonía, como lo hacía la concepción monolítica, sino había que proceder de modo que las restricciones *disminuyeran* conforme las posibilidades histórico- sociales hasta *desaparecerla* por completo bajo el signo de la continuidad.

Con base en todo esto, y en oposición a la concepción monolítica, opino que en las sociedades de Europa Oriental los derechos humanos no "estaban en su sitio", no cumplían el rol debido.

A este respecto, se precisa todavía de un cambio y una revaloración sustanciales.

Una de las precondiciones para la revaloración es la ruptura con la concepción que considera, casi automáticamente, de naturaleza antagónica el análisis no marxista de los problemas sobre los derechos humanos y la

condena de la práctica observada en los países de Europa Oriental. En la realidad, estos escritos se ubicaban en una escala muy *amplia* y sus intenciones diferían considerablemente. En la valoración de estas críticas tendría que tomarse en cuenta primeramente *su contenido de verdad* y no la intención con que fueron escritas.

Empero, debe romperse también con aquella práctica que rechazaba las críticas relativas a los derechos humanos en los países de Europa Oriental con el argumento de que en los países acusados había también problemas conectados con la práctica de los derechos humanos. La acusación recíproca, la argumentación del tipo “pero donde ustedes *pegan a los negros*”, no pasaba de ser una defensa mala e indigna que no contribuía a la solución de los problemas reales vinculados con los derechos humanos.

Si los documentos de los derechos humanos de la ONU, aceptados por todos los miembros de la Organización, y los documentos de cierre de Helsinki se consideran normas establecidas, esto significa que la práctica restrictiva en relación con el aspecto político de los derechos humanos de los países de la Europa Centro-oriental debe abolirse. Orgánicamente ha de concederse preferencia a la interpretación que concuerda con los documentos antes mencionados. Esto crearía la base teórica para que los países de Europa Centro-oriental se unan a la Casa de Europa sobre la base de una concepción jurídico-humana unificada que se acepta no sólo verbalmente. Ello no implica que no habría ciertos problemas en algunos países de Europa Occidental con respecto al cumplimiento de los derechos humanos avalados en común como, por ejemplo, en el campo de la creación de *oportunidades equitativas*. Pero en estos casos, al menos, no es necesario luchar por el reconocimiento de la concepción jurídico-humana unificada.

No obstante, complace ver que en Hungría, principalmente este último año, se ha iniciado un cambio decisivo hacia *la eliminación de las restricciones* de los derechos humanos, con vistas al afianzamiento de la concepción de esos derechos basada en principios democráticos. Una de las evidencias más claras de este proceso es la apertura de las fronteras occidentales de Hungría para que la gente que *escapaba* de la RDA pudiera hacer valer su derecho básico de escoger libremente el domicilio. Todo esto demuestra que las concepciones de derechos humanos de las Europas Oriental y Occidental deben aproximarse más mutuamente, en particular en relación con el espíritu de los documentos arriba mencionados. Esta es también la condición fundamental para acabar con la desconfianza que viene obstaculizando la Casa Común de Europa.

Mi libro sobre derechos humanos, cuyo contenido esencial acabo de exponer, fue escrito en 1989. Desde entonces, en la mayoría de los países de Europa Oriental han ocurrido cambios gratamente positivos. Los sistemas políticos que postulaban la concepción monolítica y que seguían una práctica conforme a estos criterios se han *derrumbado* sucesivamente, como un "dominó". Ello ha hecho posible una nueva transformación en la esfera de los derechos humanos, en armonía con las cartas jurídico-humanas. Se han creado sistemas políticos *pluralistas*, se han llevado a cabo los primeros cambios democráticos bajo el signo de las cada vez más amplias *libertades de organización, de reunión, de prensa, de expresión*, etc. Al mismo tiempo, desde muchos puntos de vista los pensamientos básicos del libro tampoco han perdido actualidad. Esto se debe, por un lado, a que en la URSS, no obstante apreciables cambios políticos, sigue en pie el sistema *unipartidario*, situación que mantiene la restricción de las libertades. Por otro lado, porque en varios países de Europa Oriental la transformación se ha operado sólo de modo *ambiguo*, como es el caso de Rumania, donde los derechos humanos de las *minorías nacionales* siguen básicamente relegados a un segundo plano. Representan problemas aparte la corrección de las persistentes desigualdades jurídico-humanas y la neutralización de la bien conocida contradicción entre la *libertad* y la *igualdad*, pero por falta de espacio, no han podido ser tratadas en el presente estudio.

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 Siney, 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 PREVENCIÓN Y REPRESIÓN 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.

POLITICAL AND ECONOMIC INTEGRATION AND HUMAN RIGHTS IN LATIN AMERICA*

David J. Padilla

*Estadounidense, Assistant Executive Secretary,
Inter-American Commission on Human Rights*

From the rubble of a destroyed Western Europe following World War II two sets of institutions were established. One was aimed at a European common market. Its headquarters are in Brussels. The other sought to avert another holocaust. It is known as the European System for the Protection and Promotion of Human Rights consisting of a Commission and Court. Its seat is Strasbourg.

In the following discussion, let us see which lessons can be derived for Latin America.

* The views contained in this article are the author's own and do not necessarily represent those of the Inter-American Commission on Human Rights or the Organization of American States.

The Author is indebted to his colleague, Dr. Oswaldo Kreimer, for sharing his ideas, particularly his notion of "La Integracion Perversa", which figures in the second half of this study. Likewise, Mr. Minor Anderson shared his thoughts on this topic with the author and helped enrich this discussion. Any errors, of course, are the writer's own.

These European institutions are products of two different multilateral treaties, the offspring of two inter-governmental organizations: the European Community¹ and the Council of Europe².

The EC now has 12 member states and has developed from a free trade association, a so-called customs union, passing through different stages to a point at which in 1992 Europe anticipates the removal of the last internal barriers in community countries and the free flow of capital, people, goods and services, the so called "four freedoms." The result will be the largest unified market in the world, embracing 325,000,000 people. The next goal of the Europeans is a monetary union with a common currency.³

On the human rights side of the equation, the most notable accomplishment of the Council of Europe has been the creation of a European Commission and Court of Human Rights. All member states have ratified the European Convention on Human Rights⁴ and all but Cyprus and Malta have accepted the obligatory jurisdiction of the European Court of Human Rights.⁵

The upshot of these evolutionary changes is by anyone's account a degree of economic prosperity second to none, health and education standards that are the envy of the world and a degree of civility heretofore unknown on a continent that for two millennia rarely knew a moment when all its tribes, ethnic, religious and linguistic groups, monarchies, duchies, principalities, city-states and countries were at peace.

At this very moment the countries of Eastern Europe are clamoring for admission to the EC. Those countries have yet to enjoy the benefit of economic abundance but know all too well what it is like to live under regimes that systematically violate human rights.

Is there a linkage between political-economic integration and respect for human rights? The people of Eastern Europe think so. And so do I.

-
- 1 Treaty of Rome, March 25, 1957, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1973.
 - 2 Treaty Establishing the Council of Europe, London, May 5, 1949.
 - 3 Newhouse, John, "The Diplomatic Round (The New Europe)", *The New Yorker*, August 27, 1990, p.78.
 - 4 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, November 4, 1950, 213 U.N.T.S. 221.
 - 5 *Ibid.* Article 46.1.

In the western hemisphere, under the aegis of the Organization of American States there has been an effort since at least 1945 to codify human rights in the inter-American system and to create institutions to promote and protect those rights.⁶

In 1959 at the Fifth Meeting of Consultation of Foreign Ministers at Santiago, Chile, the Inter-American Commission on Human Rights was created to monitor human rights compliance in the OAS member states.⁷ In 1969 a specialized conference of the OAS adopted the American Convention on Human Rights known as the Pact of San Jose.⁸ It entered into force in 1978. To date 22 OAS member states have ratified the Convention and, at least one more, Brazil, has indicated its intention to do so in the near future.⁹

When the OAS Charter was amended by the Protocol of Buenos Aires in 1967, the Commission became a "principal organ" of the Organization.⁹ The Commission's sister institution, the Inter-American Court of Human Rights, was established in 1979 and has had a decade of prudent achievement.¹⁰

-
- 6 "American Declaration of the Rights and Duties of Man," Adopted by the Ninth International Conference of American States, Bogota, Colombia, 1948, *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, March 1, 1988, p.17.
- 7 Declaration at the Fifth Meeting of Consultation, Santiago, Chile, August 12-18, 1959. Final Act, OAS Official Records. OEA/Ser. C/II. 5, pp. 4-6.
- 8 See *Basic Documents, supra* at 6, pp. 25-53.
- ** Editor's note: On the date of publication, 22 OAS Member States have ratified the American Convention. They are: Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Surinam, Uruguay and Venezuela. Twelve nations have accepted the binding nature of the Court's jurisdiction. They are: Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panama, Peru, Surinam, Uruguay and Venezuela.
- 9 Charter of the Organization of American States, Signed in Bogota, Colombia, 1948, Amended by the Protocol of Buenos Aires, 1967 in force as of February 27, 1970, *Basic Instruments of the Organization of American States*, Treaty Series No. 61, OEA/Ser. X/ii, Article 51, p.15.
- 10 Although technically the Court came into existence on July 18, 1978 when the American Convention on Human Rights entered into force, election of judges and their installation did not take place until 1979. *Basic Documents, supra* at 6, p.15.

The 1990's hold much promise for the smooth coordination between these two agencies of human rights protection.

During the last half dozen years, the hemisphere has seen positive political change as one country after another has shaken off military dictatorship and returned to democratic processes.

Unfortunately, the developing nations of the OAS member states, with few exceptions, have not matched their political achievements with their economic performance. Almost all member states are burdened by enormous national debts, frequently, but not always, contracted by corrupt and inept military governments. A number of countries are still experiencing civil strife that has put economic development on indefinite hold.

And yet the desire to strengthen the relationship between human rights and economic development is still evident in the inter-American system. Thus, in 1989 the OAS General Assembly approved the Additional Protocol on Economic, Social and Cultural Rights, also known as the Pact of San Salvador,¹¹ which holds out the prospect of state commitment to the so-called second generation of human rights. However, since this treaty has been open to ratification, no member state has stepped forward to do so. Given the rates of inflation, unemployment, natural disasters and other negative indicators that have characterized the economic situation in most of Latin America and the Caribbean region in recent years, it is not surprising perhaps that the Pact of San Salvador remains an aspiration which serious democratic leaders are hesitant to embrace given their limited capacity for giving real meaning to such an undertaking.

And what of economic and political integration?

Except for the Eastern Caribbean islands, whose leaders frequently refer to some form of eventual federation, and the countries of Central America which are still seeking to establish a Central American Parliament, it is probably premature to say much about real political integration in the western hemisphere.

Economic integration, on the other hand, is a different matter. With the prospect of a united Europe in 1992, augmented most likely by the addition of a number of Eastern European members and the free North American trade zone comprised of Canada and the United States and very

11 Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, "Protocol of San Salvador," OAS Treaty Series No. 69, OEA/Ser. A - 44.

possibly Mexico, a number of Latin American and Caribbean leaders worry about being left behind.

These scenarios have given added impetus to an older vision, one dating in modern times to the Alliance for Progress. The Latin American Free Trade Association,¹² the Andean Pact,¹³ the Central American Common Market,¹⁴ CARICOM,¹⁵ and successor institutions such as the Latin American Economic System (SELA),¹⁶ all give witness to the realization of planners, economists and statesmen alike that there is mutual advantage to be obtained through cooperation and free trade. Moreover, the nation-states of this hemisphere have important interests at stake in the current Uruguay round of the GATT talks and will play a significant part in those multilateral discussions. Finally the President of the United States, George Bush, has recently put forward a proposal now referred to as the Bush Initiative, which contemplates the whole western hemisphere becoming a free trade zone.

What is this hemisphere's record, excepting the United States and Canada, in efforts aimed at economic integration? In Central and South America, at least, rhetoric has outstripped performance. Economic nationalism clearly won the first round. Protectionism and tariff barriers have continued to impede trade and commerce between and among regional neighbors.

There have, however, been some notable exceptions to this general conclusion, mostly in the underground economy. Thus, we have seen the development of a sophisticated, albeit mostly illegal paradigm of economic integration in drug trafficking. Growers, reapers, packers, shippers,

-
- 12 Treaty Establishing a Free Trade Area and Instituting the Latin American Free Trade Association (Montevideo Treaty), Signed at Montevideo, Uruguay, February 18, 1960, *Instruments Relating to the Economic Integration of Latin America*, Inter-American Institute of International Legal Studies, Oceana Publications, Dobbs Ferry, N.Y., 1968, p.207.
 - 13 *Acuerdo de Integracion Subregional (Acuerdo de Cartagena)*, signed at Bogota, Colombia, May 26, 1969, *El Ordenamiento Juridico Andino*, Instituto Interamericano de Estudios Juridicos Internacionales, F.V. Garcia Amador, Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1976, p.238.
 - 14 *Instruments Relating to the Economic Integration of Latin America*, *supra* at 12, p.3
 - 15 Caribbean Community, established July 4, 1973, *World Almanac 1990*, Scripps Howards Co., New York, p.776.
 - 16 *Convenio de Panama Constitutivo del Sistema Economico Latinoamericano*, 1975, *International Legal Materials*, Washington, D.C., 15(5): 1081-1099, September, 1976.

refiners, bankers and marketers, persons of varying nationalities living in a host of different countries, have established a division of labor and a degree of coordination that would be edifying if one ignored the trail of blood and corruption on both the production and consumption ends of the market.

Similarly, gun-running, technical assistance in the use of weapons and the dove-tailing of supposed "revolutionary" and "counter-revolutionary" movements that have found drug trafficking profitable sources of support for political causes have exhibited in an ironic way the stubborn characteristics of a fluid international production and marketing system.

But the establishment of an integrated economic system in drug trafficking does not stand alone. In the market place of ideas, the 1970's and part of the 1980's saw the espousal and acceptance on a wide scale of certain notions, the most prominent being the doctrine of state security. The core idea here was that the armed forces of the various Latin American countries had a responsibility to forcibly repress anti-western, anti-Christian ideologies, in a word "marxism", defined by the military in the broadest and loosest terms. To assure eventual victory against these alien notions, the military of countries as far ranging as Argentina and Nicaragua collaborated, exchanging training, intelligence, arms, and most importantly, a common view of the perceived enemy and the perceived solution.

Other examples of informal and illicit economic integration exist in our part of the world. Take trafficking in prostitutes. Any business person flying throughout the Caribbean on a regular basis has seen plane loads of young women travelling the circuit of brothels in the region. Another manifestation of the same phenomenon is the underground railroad of refugees fleeing South and Central America. Young people escaping national conscription or civil war or unemployment or huge inflation or, most likely, all of these ills, can readily tap into a network of documents forgers, agents, guides and "coyotes" who transcend the single nation-state and stand ready for a price to move the beleaguered traveller towards his destination, armed with bogus identification papers, passports, visas, birth and baptismal certificates and the like.

Similar examples ranging from contraband cigarettes, to dry goods, to stolen automobiles can be readily marshalled. If the underground business forces of the region, sometimes the least educated and the most poorly financed, can accomplish a degree of economic integration which from a strictly economic viewpoint one cannot help but admire, is it then

unreasonable to suppose that legitimate economic forces, led by elected leaders with greater intellectual resources at their disposal, might not be able to do the same and accomplish much more in the process without the toll of human suffering that characterizes the trends just described?

If we accept that the wit, energy, ingenuity and manpower are available in abundance, as illustrated by these various illegal and unethical examples of integration, is it not reasonable to assume that the same talent could be turned to wholesome economic endeavors? And could the times be more opportune given the reestablishment of representative democracies throughout the hemisphere?

Without genuine economic progress the first generation of human rights, political and civil liberties, currently undergoing a rebirth in the hemisphere will be fragile at best and subject to erasure by the next *caudillo*, or strong man on horse back who takes advantage of popular anxiety and circumstances to restore autocratic rule. Landless peasants will again be suppressed and labor leaders will be persecuted as in years gone by. Students will disappear and "order" will prevail. The so-called second generation of human rights namely economic, social and cultural rights will continue to languish. The rich countries will get richer and the poor will get poorer and the latter will continue to impotently shake their fists at the former. And human rights protectors such as the Inter-American Commission and the Inter-American Court will issue their reports, resolutions, and judgements, fighting a rear guard action in the name of humanity to try to stem the flow of human rights violations.

On the other hand, the restoration of representative democracies and the general diminution of gross human rights violations in the region offer a favorable foundation which must be built upon if the bleak cycle of rising expectations and repression is to be curbed.

Individual creativity flourishes where there is freedom. Capital does not take flight from countries that are politically stable. In such an environment brains stay at home rather than drain away to enrich already wealthy countries. Peaceful mechanisms for deciding national, regional and local issues reinforce people's confidence that they can ply their trades, establish their businesses, invest in their farms and expect a reasonable return on their efforts.

In other words, respect for human rights is an indispensable prerequisite for economic progress but no guarantee in and of itself that such progress will inevitably follow. Frequently developing countries enjoy few economic advantages and often-times those are raw materials, natural

beauty or fortuitous location. It stands to reason then, that they can strengthen their prospects by banding together with neighbors to increase nearby marketing possibilities and by sharing in complex endeavors in which each partner contributes with that which it does best. If this was true for the rich or once less than rich countries of the north, it is equally true for the south.

This is the lesson that the western Europeans learned from the United States, which was the first substantial, modern common market. It is the lesson which is being emulated in the Far East and Southeast Asia.

Clearly, however, no stable nation in which human rights are respected will wish to align itself to a despotic regime next door. And a single strife-ridden neighbor might be sufficient to jeopardize an entire region or sub-region's aspirations toward economic integration.

In the meantime, far-sighted leaders are not waiting on utopian ideas. Hence, bilateral and multilateral agreements between and among Brazil, Uruguay, Argentina, and Paraguay are being negotiated, signed and implemented in a variety of fields, from ports, harbors and energy generation to digging common canals.

The instruments for these ventures are at hand. This hemisphere has its Inter-American and Caribbean Development Banks. No one seriously doubts that the intellectual talent pool is up to the task. Moreover, a common culture and almost common language should facilitate the process. What is needed is the strengthening of the justice systems to place respect for human rights on a firmer footing in those countries where true democracy has been restored. However, the task is more formidable in a few countries where human rights abuses are far more common and entrenched.

Violations in neighboring countries are abhorrent not only because of their inhumanity but because they prevent the kind of economic cooperation that is essential for progress.

It has been established that human rights are legitimate concerns for the entire international community. Pariah regimes must not be tolerated. Only when rules for civilized conduct are respected can the challenge of economic integration be taken up. And only with enlightened self-interest will economic integration, a *sine qua non* process, in an interdependent world be achieved. Economic integration coupled with a more just distribution of wealth can then give real meaning to the expression "second generation of human rights."

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