

# Conceptos jurídicos sobre la acción terrorista frente a un Estado Democrático y sobre la calificación del terrorismo como delito común

**Enrique Elías Laroza**

Diputado de la República y Catedrático en la Facultad de Derecho de la PUC.

Vivimos una década conmocionada por el resurgimiento de un flagelo que la humanidad conoce desde el principio de los tiempos. En esta época turbulenta el terrorismo es noticia diaria, permanente, en el mundo en general y en el Perú en particular. Ha llegado a formar parte de nuestras vidas.

El hombre tiende a creer que todo lo que ocurre en su época y en su país es algo original, diferente. No es difícil encontrar quienes piensan que el terrorismo que sufre nuestra nación desde 1980 es un fenómeno típico y autóctono, sin antecedentes en la historia. Esto los lleva a aventurar conceptos superficiales y a primera vista certeros, pero que en realidad carecen de fundamentos jurídicos.

La verdad es diferente. Si estudiamos la historia del terrorismo, desde los orígenes de la humanidad, encontraremos siempre las mismas características de nuestro terrorismo del Siglo XX. Pueden haber variado algunos métodos, pueden ser nuevos la piratería aérea, los asaltos a los Bancos y ciertos sofisticados explosivos. Pero esos cambios se deben solamente a los avances tecnológicos de nuestra era y no a una variación en la esencia misma del fenómeno, que sigue y seguirá siendo la de siempre: el empleo del terror para un fin determinado.

Tratándose de un fenómeno tan antiguo como el hombre mismo, no es de extrañar que, desde hace siglos, los estudiosos del derecho hayan esbozado respuestas a los principales interrogantes jurídicos que plantea este tema apasionante. Es en la doctrina jurídica, entonces, y no en la improvisación aparentemente creativa, donde encontraremos la real solución que buscan nuestras preguntas.

Si analizamos el terrorismo, en su significado más genérico, encontramos en los tratadistas una definición más o menos coincidente: se entiende por terrorismo la doctrina o la conducta que utilizan el terror como procedimiento para lograr determinados fines.

El terrorismo, entonces, es un medio y no un fin en sí mismo. Sus diversas motivaciones y finalidades originan que existan muchas clases de terrorismo; hay terrorismo psicológico, religioso, político, social, lucrativo, anárquico, físico y muchos otros. Pero, en cualquiera de sus formas, es eminentemente coercitivo; no dialoga; emplea la violencia.

La naturaleza y extensión de este trabajo no permiten pretender una exposición completa sobre la integridad de un tema tan vasto y complejo como el terrorismo. Tampoco es posible abarcar in extenso el tema del terrorismo político-social, que es el que aflige principalmente al mundo de hoy. Por ello, vamos a limitar este artículo al análisis jurídico de dos temas vinculados al problema del terrorismo político-social.

El primero consiste en determinar quien es realmente el terrorista ¿Es terrorista el que arroja bombas contra un orden social injusto? ¿Es terrorista el Estado, que defiende a la clase social imperante?. A primera vista, el problema dista de ser sencillo. En el debate político, la palabra "terrorista" se convierte siempre en un arma. Si una de las partes logra convencer que su opositor es el terrorista, habrá ganado adeptos y habrá persuadido a muchos sobre la validez de su propia posición política.

No hay grupo terrorista, por más crueles y criminales que sean sus métodos, que no trate de defenderse sosteniendo que el Estado es tan o más terrorista que ellos. En algunos casos tienen razón. Pero en otros tal afirmación no pasa de ser una falacia efectista. Es muy conocida la frase que afirma que el que es terrorista para un grupo social es defensor de la libertad para otro. Con ello se pretende establecer que, en situaciones de grave conflicto social, las normas de conducta no son analizadas de acuerdo a criterios uniformes.

Todo ello confunde situaciones; la verdad es que, en ciertos casos, puede sostenerse válidamente que el Estado es terrorista, siendo entonces procedente la

reacción violenta del individuo; pero hay otros casos en que nunca el Estado puede ser calificado como tal. Clarificar este punto es el primer objetivo de este trabajo.

El otro ámbito que pretendemos analizar ha sido materia de debate doctrinario durante varios siglos. ¿Se encuentra el terrorismo en la esfera de los delitos comunes, o nos hallamos en el campo de la criminalidad política?. ¿Son los terroristas delincuentes comunes o infractores político-sociales?. ¿Cabe realizar la distinción entre delitos políticos y delitos sociales?.

Aquí también es obvio que todos los grupos terroristas pretenden adjudicarse la categoría de luchadores políticos; al ser detenidos, la de presos políticos; y al huir a un país extranjero, la de perseguidos políticos. Ello se debe a la corriente liberal que imperó en Europa, desde mediados del siglo pasado, gracias a la cual la delincuencia política fue considerada con mucho menor severidad que en los siglos anteriores, quedando sometida a un tratamiento penal más benévolo que el de la delincuencia común y quedando también excluida del alcance de los tratados de extradición.

Esa doctrina liberal es materia de nueva revisión en nuestro siglo, estupefacto ante la ferocidad de los crímenes que perpetra el terrorismo, en todas las latitudes. Nuevos conceptos se imponen en las legislaciones de la mayor parte de los países del mundo, excluyendo al terrorismo del ámbito de las infracciones de carácter político, independientemente de sus evidentes móviles políticos.

El estudio de este segundo tema, que pretende otorgar al terrorismo un tratamiento penal y político benigno, es también pretensión de este artículo.

## 1. EL "TERRORISMO DE ESTADO".

El terrorismo con motivaciones políticas presenta también facetas diferentes, sea en razón de la persona que lo utiliza, sea en razón de las distintas situaciones políticas en que pueda encontrarse una nación.

Si estudiamos a la persona que emplea el método terrorista, tenemos que preguntarnos, en primer lugar: ¿puede el Estado ser calificado de terrorista?. Creemos que sí y sin la menor duda. Es más, consideramos que en la historia de la humanidad es más frecuente encontrar el terrorismo del Estado que el de los individuos. Son innumerables las veces en que el Estado ha empleado toda clase de métodos de terror con el objeto de imponer ideas, de resguardar un orden social que le conviene, de proteger los privilegios de uno o más grupos, de asegurar la supervivencia de un sistema político determinado.

Lamentablemente, éste es un fenómeno que no deja de repetirse en la historia. Desde el brujo y el je-

fe de la tribu, que imponían su autoridad por la vía de la superstición, hasta las modernas clínicas psiquiátricas, pasando por las torturas, pelotones de fusilamiento y toda clase de policías secretas o descubiertas, el Estado, el Gobierno o cualquier otro organismo o grupo que ejercen el poder pueden convertirse en terroristas.

En el campo de los individuos también encontramos que las personas o los ciudadanos pueden recurrir y han empleado muchas veces los métodos terroristas. Trátese de personas individuales, de bandas, de colectividades, de grupos con motivaciones políticas, existe también el terrorismo ejercitado por los individuos frente al Estado.

De acuerdo a las distintas situaciones políticas en que pueden encontrarse los países, surgen también distintas formas de terrorismo. Hay, al respecto, diversos ejemplos.

En un país en estado de coloniaje encontramos generalmente el terrorismo del colonizador, que emplea muchas formas de terror para mantener su poder sobre la colonia. Por su parte, los individuos del país colonizado, al querer liberar a sus pueblos, al pretender el surgimiento de su nacionalidad, recurren también a actos de terrorismo en contra del colonizador. Esta situación, perfectamente conocida en nuestro pasado iberoamericano, también se ha producido en Africa y en otros lugares del mundo. Encontramos allí, entonces, el terrorismo que emplea el que ejerce el poder y el que es utilizado por parte de quien surge contra la potencia colonizadora.

Otra situación concreta es, por ejemplo, la ocupación de un país por parte de un ejército extranjero. El invasor ejerce el poder y emplea métodos de terror contra la colectividad del país ocupado. Los ciudadanos que sufren la ocupación también recurren al terrorismo para liberar a su país. Encontramos, nuevamente, el empleo del terrorismo en ambos lados de la muralla.

Veamos también otro caso: la interminable lista de los países que sufren o han sufrido dictaduras, desde los tiempos más remotos hasta nuestros días. Las dictaduras, cualquiera que sea su signo político, emplean métodos de terror. Es cierto que es posible concebir una dictadura que, por excepción, no recurre a estos procedimientos, pero ello es más factible en el ámbito de la teoría que en el de la práctica. De una o de otra manera, con derramamiento de sangre o sin él, las dictaduras emplean métodos coercitivos, eliminan el diálogo y apelan a la violencia. Los ciudadanos que discrepan con la dictadura también responden, con frecuencia, de la misma manera.

Ante todos estos casos, surge la pregunta: ¿quién es más terrorista?; ¿el colonizador que impone el coloniaje o los que desean el surgimiento de su naciona-

lidad?; ¿el ejército invasor o los ciudadanos que desean la liberación de su país?; ¿el régimen totalitario o el ciudadano que lucha por su libertad?. Creo que en todos esos casos la respuesta es obvia. Recordemos también que el artículo 82o. de la Constitución del Perú de 1979 establece que nadie debe obediencia a un gobierno usurpador ni a las autoridades que asuman funciones violando la Constitución y las leyes, que son nulos los actos de toda autoridad usurpadora y que el pueblo tiene el derecho a la insurgencia cuando se trata de la defensa del orden constitucional.

La disposición constitucional antes citada tiene su origen en una antigua corriente doctrinaria, según la cual, como opinaba el francés Chrétien en 1868, los casos de opresión y de reacción dan lugar a que la razón jurídica sea sustituida por una necesidad de defensa directa, en términos de guerra. En otras palabras, el imperio del "ius belli" con respecto a la legitimidad de los medios empleados.

En resumen, en todas las situaciones anteriormente descritas encontramos que el terror que desatan los individuos es una mera respuesta al terror que se desencadena desde el poder. Esto es lo que ha dado lugar, en la práctica, a que todos los grupos terroristas traten de justificar sus métodos sobre la base de argumentar que su acción es solamente una respuesta frente al "terrorismo del Estado".

Pero es incuestionable que esas reacciones políticas no tienen justificación alguna en un caso concreto: cuando una colectividad se encuentra en un país en el que impera un régimen genuinamente democrático. Cuando el derecho de disidencia de las minorías tiene cauces legales de expresión, cuando las mayorías no pueden impedir la crítica a los gobernantes, cuando los representantes del pueblo tienen irrestricta libertad para expresar y publicar sus ideas, cuando la libertad de prensa a todos permite la difusión del pensamiento y de la realidad de los hechos y cuando las autoridades son renovadas periódicamente y mediante voto universal; desaparecen enteramente los fundamentos jurídicos para que cualquier grupo quiera imponer sus ideas mediante la violencia.

El Estado democrático es el símbolo de la juridicidad. Quien ejerce una acción de violencia ilegítima contra el Estado democrático, no puede argumentar a su favor ni el derecho a la insurgencia ni el derecho de la guerra. Pasa a ser un delincuente que quiebra el orden jurídico legítimo. Dice Harold W. Rood, Profesor de Estudios Estratégicos Internacionales de Claremont: "En una democracia constitucional, la esencia del gobierno es la protección del ciudadano, sus derechos y su propiedad, de cualquier usurpación de libertad o propiedad, sea por el gobierno, por sus conciudadanos o por extranjeros enviados al país con ese propósito. Que el ciudadano ejerza su libertad es más importante que la preservación de un orden perfecto dentro de la comunidad. De hecho, el mejor orden

posible es el que hacen cumplir los ciudadanos mismos quienes, celosos de sus propios derechos, encuentran motivos para proteger los derechos de otros.

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

Lo que aterra es la crueldad pura con que se trata a las víctimas y la evidente intrepidez del terrorista para matar y aceptar su propia muerte. Así quedan de manifiesto tanto la fuerza del terrorista como la debilidad del gobierno. Si este último accede a las demandas del primero a fin de obtener la liberación de los rehenes, es débil; si el gobierno emplea una fuerza importante para rescatarlos, y algunos resultan heridos o muertos, entonces ha dañado a los que debía proteger. Al terrorista no le interesa el resultado, porque de cualquier modo el gobierno queda en descrédito; el orden se destruye y el temor, no la razón, impone su dominio".

Es también interesante reproducir la opinión del Juez Irving R. Kaufman, con respecto a la ilegitimidad del asesinato terrorista: "Desde la época medieval, los filósofos han reconocido la distinción entre **ius ad bellum**, la justicia de guerra, y **ius in bello**, la justicia en la guerra. El terrorismo es más una estrategia civil de lo que comúnmente llamamos guerra, pero la distinción sigue siendo válida también en este campo. La realidad moral de la guerra se divide en dos partes lógicamente independientes. Hacemos juicios acerca de cuestiones de mayor alcance como la agresión y la defensa propia; pero, empleando un cálculo distinto, hacemos juicios acerca de la observación o violación de las reglas habituales y positivas del compromiso. De igual manera, debemos distinguir entre nuestros sentimientos respecto de la causa del terrorista, por una parte, y los medios ilegítimos que usa para promover esa causa, por la otra. Dicho de un modo sencillo, el asesinato al azar de personas inocentes siempre es terrorismo, incluso cuando es perpetrado por representantes de los pueblos más oprimidos sobre la faz de la Tierra".

En general, la doctrina coincide en señalar que el terrorismo frente a un Estado democrático tiene dos características fundamentales: ser empleado por grupos minoritarios y caracterizarse por la utilización de una extrema violencia.

En efecto, es característico de la acción terrorista frente a Estados democráticos la de ser un método empleado por grupos minoritarios. En otros términos, son minorías que tratan de imponer por el terror un

Estado distinto al democrático representativo. Si fueran mayorías, lograrían el triunfo a través del diálogo y del voto universal. Al fracasar en este intento, recurren a métodos ilícitos. Estos grupos no pueden compararse a los que insurgen en contra de un coloniaje, o de un invasor extranjero o de una dictadura. Todo lo contrario. Este terrorismo dirige su acción en contra de la voluntad popular, que es la expresión de las mayorías, sustento de la legalidad del Estado democrático.

Por otra parte, estas minorías tratan de imponer sus ideas mediante la violencia, o sea perpetrando toda clase de delitos. Esto los coloca, incuestionablemente, al margen del orden jurídico y del amparo de la ley.

Concluimos entonces que, ante la vigencia de un Estado auténticamente democrático, el terrorismo no puede justificarse sobre la base de considerar que su acción es una respuesta a un hipotético "terrorismo del Estado". Las deficiencias y hasta los excepcionales excesos del sistema democrático tampoco pueden servir de fundamento para tal pretensión.

## 2. ¿ES EL TERRORISMO UN DELITO COMUN?

La polémica acerca de si el terrorismo que nos ocupa es un "delito político" o un "delito común con motivaciones políticas" data de mucho tiempo atrás. El problema se complica singularmente debido a que en la doctrina jurídica no existe una definición generalmente aceptada acerca de los delitos políticos. Algunos tratadistas afirman que los delitos políticos pueden dividirse en:

- Delitos políticos propiamente dichos, que sólo vulneran o atacan el orden político de un Estado, sin lesionar los bienes y derechos de particulares.
- Delitos políticos complejos, que tienen como objetivo no solamente el orden político sino, a la vez, transgreden el derecho común.
- Delitos comunes con motivaciones de carácter político (entre los cuales suele ubicarse al delito de terrorismo).

La gran mayoría de las legislaciones no definen esta clase de delitos. Tampoco emplean la denominación de "delitos políticos". Otras legislaciones consideran que los únicos delitos de carácter político son aquellos que tienen por objeto dañar la seguridad del Estado, tanto en el frente interno como en el frente externo.

Ante la dificultad de encontrar una definición cabal para esta clase de delitos, creemos que es más importante analizar el tratamiento que el terrorismo ha recibido en las legislaciones penales. En otras palabras, lo que caracteriza a la gran mayoría de las legislaciones modernas es la severidad con que tratan a estos infractores y la ubicación que les atribuyen den-

tro del delito común, con exclusión del beneficio del tratamiento político para los casos de extradición.

Veamos al respecto la opinión de William V. O'Brien, Profesor de la Universidad de Georgetown: "Como suele suceder con los términos polémicos, el **terrorismo** casi nunca se define explícitamente. El terrorismo es una especie de guerra, y puede usarse como estrategia subordinada dentro de guerras que de otro modo siguen patrones militares tradicionales. La singularidad del terrorismo reside en su empleo de la fuerza armada contra objetivos que serían excepcionales o anormales en una guerra ordinaria, con resultados que tienen poco que ver con la necesidad militar tradicional. El terrorismo suele ser practicado por grupos pequeños, contra objetivos elegidos por su efecto potencial de conmoción y no por su utilidad militar. Su propósito es crear un ambiente de temor, aprensión y pérdida de confianza en los sistemas de seguridad existentes, con el fin de que éstos se debiliten y corran el peligro de derrumbarse".

Esto origina que el terrorismo es un delito que atenta no solamente contra la seguridad del Estado, sino que recurre, simultáneamente, a la comisión de un sinnúmero de delitos comunes, tales como el asesinato, el asalto, los atentados por medio de explosivos, la destrucción de la propiedad, el secuestro y muchos otros.

Por todo ello, en los últimos tiempos, la mayor parte de los Estados han excluido a los delincuentes terroristas del derecho de asilo que normalmente se concede a los perseguidos políticos. Esto lo encontramos en muchas disposiciones de carácter constitucional, en las leyes internas de la mayoría de los países y en los tratados de extradición.

Con respecto a la posición de la doctrina jurídica, Eugenio Cuello Calón, en su obra de "Derecho Penal", manifiesta categóricamente que la opinión dominante consiste en negar a los terroristas el trato que debe concederse a los delincuentes políticos: "Se denominan **delitos sociales** los dirigidos a la perturbación o destrucción del actual régimen social y económico. También suele darse este nombre a los cometidos con ocasión de la lucha de clases o de conflictos entre el capital y el trabajo. Las formas más agudas y sangrientas que ha revestido esta delincuencia son los atentados terroristas realizados por medio de explosivos.

Se discute si estos delitos pueden ser considerados como delitos políticos; la opinión dominante es contraria a tal identificación por considerar que mientras éstos solamente atentan contra el orden y la organización política de un estado determinado, aquéllos tienden a la destrucción del actual régimen económico-social de todos los países. Por dicha razón, en el caso de empleo terrorista de explosivos, niegan generalmente a estos delincuentes el trato concedido a los delincuentes políticos".

En resumen, la opinión dominante en el mundo de hoy es que ninguna protesta, por mayores que sean sus válidos argumentos, puede justificar que ella se haga patente desencadenando el terror y sometiendo a ciudadanos inocentes al riesgo de la pérdida de sus vidas y de sus bienes. Por ello se niega al terrorista el derecho de asilo y se le incluye entre los delincuentes pasibles de extradición. Por ello es procedente concluir en que el tratamiento del delito de terrorismo es, mayoritariamente, el que se asigna a los delitos comunes, independientemente de su motivación política.

En perfecta concordancia con la opinión imperante en la doctrina jurídica más moderna, nuestros legisladores constituyentes redactaron el artículo 109o. de la Constitución de 1979. Concluyo este ar-

tículo transcribiendo el texto del citado dispositivo constitucional, cuya claridad me exime de toda explicación.

“Artículo 109o.— La extradición sólo se concede por el Poder Ejecutivo, previo informe de la Corte Suprema. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos o los hechos conexos con ellos.

No se consideran como tales los actos de terrorismo, magnicidio o genocidio.

La extradición es rechazada si existen elementos de juicio suficientes para considerar que se ha solicitado con el fin de perseguir o castigar a un individuo por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión”.

Cortesía de:

**Eugenio Cogorno**  
**Molino Excelsior S.A.**