

A : Participantes en las reuniones de discusión

De : Pepe Zalaquett

Ref : Documento para discusión sobre violencia política

=====  
En el ánimo de preparar la próxima reunión (que, como acordamos, tendría como tema la violencia política) con un material escrito circulado con antelación, les estoy haciendo llegar las páginas adjuntas (págs. 2 a 17) de un documento que presenté en una reciente reunión.

El documento es más extenso, pero ni la introducción de la primera página ni las que siguen a la pág.17 son relevantes para nuestra primera discusión sobre el tema.

Me excuso por no haber tenido el tiempo de preparar algo especialmente orientado a nuestra discusión, pero, en todo caso el texto adjunto contiene ideas que habrían ido en ese documento especial.

Para aquéllos que quieran concentrar la lectura en la parte principal, recomiendo tener en cuenta que las distinciones más relevantes se hacen en las páginas 6,7,8 y 9 y al pie de la pág.16. Pero sería ideal que leyeran el texto completo.

Sugiero que en la primera sesión nos concentremos en entender los distintos tipos de violencia política y lo que la ética y el derecho dicen a ese respecto. En una sesión posterior podemos examinar cómo eso se aplica al quehacer diario de la tarea de defensa de los derechos humanos.

*Minutos 3 de diciembre - 15 horas*

La cuestión de violencia política, en general, y de terrorismo, en particular, es, además de un campo de estudio de distintas disciplinas sociales, una cuestión de ética política por antonomasia. Como tal, es campo de interés para la ética política en general, además de las ramas normativas más específicas que tocan a la ética política (derecho internacional, derechos humanos, derecho humanitario, ciertas áreas correspondientes en sistemas legales internos y ciertas vertientes o formas de la teología). Más aún, la violencia política y en particular el terrorismo, es una de las grandes cuestiones de ética política de una época. En ese sentido, está a la par con otros grandes temas que surgen en la arena internacional y ocupan la atención de la comunidad internacional por décadas (si no siglos) más bien que años. En el presente siglo tienen ese status, en sentido positivo, temas o nociones tales como independencia y autodeterminación de los pueblos, no discriminación y derechos humanos (que, por su amplitud, puede entenderse que abarca los anteriores). Anteriormente, lo tuvo la abolición de la esclavitud. En sentido negativo lo tienen prácticas o nociones como el genocidio, el apartheid y el terrorismo. La condena, en todos estos casos, es absoluta, esto es, no se justifican dichas prácticas en ninguna circunstancia ni bajo pretexto de salvaguarda de ningún otro bien. Similar condena absoluta se da respecto de ciertas prácticas violatorias de derechos humanos, como la tortura, el encarcelamiento por razones de conciencia, la condena sin mediar un juicio justo.

Cuando una noción emerge como una cuestión de ética internacional de carácter absoluto, sea positiva o negativa, se da, paralelamente, la tendencia a utilizar su fuerza positiva o negativa, para realzar o para descalificar conductas o prácticas que, en sentido estricto, escaparían a esa noción. Así, la noción de derechos humanos se ha utilizado para reforzar demandas sobre desarrollo o paz y se habla de un "derecho al desarrollo" o un "derecho a la paz". El término "genocidio" se utiliza con frecuencia para condenar prácticas aberrantes de efecto masivo, independientemente de si se ajustan a la normativa internacional sobre genocidio. Distintas formas de malos tratos, aún cuando técnicamente no alcancen a constituir tortura, reciben ese nombre. (En el caso del apartheid, dados los contornos más precisos de esta práctica, es más difícil extender su uso).

El efecto del uso liberalizado de nociones o términos que encierran una fuerza valorativa indiscutible, es, como en el caso de la inflación, la devaluación de la noción empleada, cuya fuerza reside en el consenso acerca de su contenido y valor, el cual descansa, en gran medida, en su claridad conceptual y normativa.

Pocas nociones de ética política se han utilizado de modo más indiscriminado, en años recientes, que la de terrorismo. Y en pocos casos ha inflación consiguiente ha sido tan intensa y tan rápida. Contribuyen a este hecho, la circunstancia de que las formas de violencia política (incluyo en el término todo conflicto bélico) se han multiplicado a partir de la

segunda guerra mundial; la circunstancia particular de que formas de violencia que generalmente son consideradas como terrorismo han aumentado y recibido amplia publicidad en años recientes; el hecho de que las víctimas o los efectos de tales acciones afectan principalmente a las naciones occidentales industrializadas; la creciente capacidad de ofensiva ideológica de parte de dichas naciones y, en particular, de los Estados Unidos; y el desfase entre el acelerado desarrollo de todos estos hechos y el tiempo necesariamente más calmado que exige la formación de nuevos consensos teóricos y normativos.

De hecho, en un comienzo, la administración Reagan pareció querer reemplazar el énfasis que su predecesora había puesto en los derechos humanos, como factor de política internacional de los Estados Unidos, por un acento en la cuestión de la lucha contra el terrorismo. Más tarde, advirtió la administración Reagan que el interés internacional sobre los derechos humanos no podía fácilmente echarse a un lado, ni lo admitía tampoco la opinión pública norteamericana; todavía más, comprendió que continuar declarando un interés en los derechos humanos no era incompatible con la necesidad que percibía de enfatizar la lucha contra el terrorismo.

En América latina, el debate sobre violencia política ha estado al centro del temario de ética política desde los años sesenta. Aún cuando el fenómeno del terrorismo tiene, en países de la región, características distintas de las que cobra en países de Europa Occidental o del Medio Oriente, su importancia, como factor presente o potencial, es innegable; además, la región no es ajena (qué región lo es hoy día?) a los avatares internacionales y a los debates teóricos que los siguen.

Los quehaceres teóricos que hoy se precisan son, por tanto, varios:

- La recatalogación de distintas formas de violencia política. Esta tarea debe ir acompañada, por cierto, de un examen de factores ideológicos, tecnológicos, político-militares y de otra índole que, o bien explican el surgimiento o proliferación de determinadas formas de violencia política, o bien marcan referencias relevantes de contexto.
- Una revisión de cómo y hasta qué punto la emergencia de nuevas formas de violencia afecta las teorías normativas sobre permisibilidad del recurso a la violencia y de qué formas de violencia y bajo qué circunstancias.
- Un trabajo normativo más técnico, consistente en formular las hipótesis de normas éticas o legales y la consecuencia o sanción.

Espero que el trabajo de investigación RIAL-AIETI contribuya en medida significativa a las dos primeras tareas recién mencionadas y espero contribuir principalmente, dentro de la investigación, a la segunda de ellas, aunque ello necesariamente implica un trabajo, en parte substantivo y en parte en coordinación con otros, sobre la primera.

II. Formas de violencia política incorporadas a la normatividad existente hasta la Segunda Guerra Mundial y desarrollos posteriores.  
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 se basaban, hasta la segunda

guerra mundial, en la realidad de las formas de violencia política conocidas y relevantes en ese entonces, a saber: (las que siguen no pretenden ser categorías teóricas sino hitos familiares que permiten reconocer la extensión de un campo de la práctica y de la normatividad)

a. Conflicto bélico internacional de carácter convencional.

Las cuestiones éticas que se plantean aquí son las referentes a la legitimidad del recurso a la guerra, de los medios empleados y de las formas de tratamiento a combatientes y no combatientes afectados por el conflicto. El Derecho Internacional, en general y en particular el Derecho de la Guerra, el Derecho Humanitario (y, más tarde, los derechos humanos) son los principales sistemas normativos a este respecto. Entre ellos hay una relación a veces concéntrica, a veces secante. Las doctrinas de ética política son también relevantes, particularmente en lo que se refiere a la legitimidad de recurso a la guerra.

Entre las zonas grises de esta normatividad, se encuentran prácticas tales como:

- la resistencia irregular frente a fuerzas invasoras o de ocupación, sea resistencia urbana o guerra de partisanos
- las represalias tomadas ante las formas de lucha irregulares

b. Conflictos armados de carácter interno. Entre los más característicos están:

- La guerra civil convencional
- formas de guerra civil similares a las formas de lucha irregulares dentro de la guerra convencional
- insurrección, entendido como formas de violencia

que desbordan la organización militar

- sedición o rebelión o putsch, entendido como un complot y acción armados específicamente dirigidos al derrocamiento de un régimen y toma del poder.

↳. Actos individuales de violencia política, como el asesinato político o, específicamente, el tiranicidio o el magnicidio.

La guerra civil regular y ciertas formas de guerra civil u otros conflictos de carácter interno no regulares, están cubiertos básicamente por la misma normatividad que rige los conflictos de carácter internacional. La insurrección y la sedición, así como el asesinato político y el magnicidio, están cubiertos por el derecho interno, directamente, el cual, en la práctica, se aplicará o no, y en un sentido o en otro, dependiendo del resultado final de las acciones armadas. Desde el punto de vista del derecho internacional, la normatividad principal es la de prohibición de extradición por delitos de carácter político, aunque se presta a interpretaciones que se considera como tal delito y, de hecho, ciertas convenciones hacen excepción a esta prohibición cuando la víctima tiene una función especial. Sobre la legitimidad o no letigimitad de tales formas de violencia, existen, por cierto, formulaciones de ética política y proposiciones implícitas en determinadas concepciones ideológicas. Algunas de estas proposiciones son recogidas, en una fórmula muy general, en ciertos instrumentos internacionales, como es el caso de la referencia al recurso supremo a la violencia como un modo de rebelión frente a un régimen que no respeta los derechos humanos, contenida en el preámbulo a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La lógica de esta normativa es, por cierto, compuesta de múltiples y complejos elementos. Sin embargo, se pueden distinguir algunos particularmente relevantes:

- La noción de legítima defensa (de sí mismo, de terceros o de valores que afectan centralmente a unos u otros) está en la raíz de la mayor parte de la justificación de actos de violencia, desde la guerra a los actos individuales de violencia.
- Esta noción, acuñada y desarrollada principalmente en la teoría general del derecho (irrespecto de si se trata o no de crímenes políticos) 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 nociones de inminencia del daño temido y de racionalidad o proporcionalidad del medio empleado para combatirlo.
- La guerra se reconoce implícitamente como una realidad que tiene, una vez lanzada, su propia dinámica, que se explica por el objetivo de derrotar completamente al adversario, en términos de su capacidad combativa. Reconocida esta dinámica, se intenta darle regulación normativa sobre la base de principios enraizados en, o derivados de, las nociones de racionalidad y proporcionalidad del medio empleado. Por tanto, medios innecesariamente crueles o devastación innecesaria así como ciertas acciones contra quien no puede confrontar activamente (no combatientes y combatientes hechos prisioneros) son prohibidas. Otras regulaciones responden a la misma filosofía de intento de encauzar la fuerza y minimizar el daño y los riesgos de desborde del conflicto.

Durante la Segunda Guerra Mundial y con posterioridad a ella, aparecen nuevas formas de conflicto y de violencia política.

Entre ellas, destacan las siguientes:

- Las armas nucleares: Su uso, su proliferación, estrategias basadas en la posibilidad de su uso, sea como disuasivo o como un modo de luchar y ganar una guerra
- El genocidio.
- El ataque irrestricto a poblaciones civiles (Londres, Dresden, Hiroshima y Nagasaki)
- Terrorismo (todavía no hemos definido el terrorismo, pero valga en este punto la imagen de los ataques indiscriminados a la población civil, tipificados por la bomba en el metro o en la estación de ferrocarril. Es útil señalar, como lo hace Walzer, que la llamada violencia anarquista o terrorista del siglo pasado, por caracterizarla de alguna manera, se aproxima mucho más al asesinato político que a la violencia indiscriminada contra población civil; independientemente de si en definitiva la definición de terrorismo a que llegemos abarque no este tipo de acciones, la distinción es, en este punto, relevante)
- Nuevas formas de conflicto no convencional o, a lo menos, nuevas tácticas y estrategias, tanto en la organización de esta forma de lucha como en el combate a la misma.

Con excepción de las nuevas formas de conflicto no convencional, todas las otras formas de violencia tienen, o bien como objetivo o bien como uno de sus elementos, un resultado de exterminación contra víctimas indefensas, en lugar de un resultado de derrota total de fuerzas combatientes.

Por cierto el mismo resultado se puede dar, en parte o en todo, en una guerra convencional o no convencional, si se transgreden abiertamente las normas de derecho humanitario, pero el elemento de exterminio no está insito en tales conflictos y es, en cambio, consustancial con la noción de genocidio, guerra nuclear y, en cierta medida, con formas de bombardeo contra la población civil. Respecto del terrorismo (todavía no definido, pero sigamos pensando en el ejemplo de la bomba en el metro), se puede decir que el objetivo no es el exterminio en sí mismo, sino que ~~sino~~ que el ataque contra ciertas personas (indeterminadas) es un medio para lograr un clima de terror y, a través de él, otros objetivos políticos. Sin embargo, y sin perjuicio de que esto sea así, se puede decir también que en muchas circunstancias la motivación de eliminar participantes de un grupo racial o nacional rival, o miembros de un orden social que se considera irredimible, puede estar al centro del acto terrorista; y se puede agregar que, en todo caso, el método de violencia indiscriminada acusa un propósito de violencia exterminadora ciega que si no es más generalizada es por la limitación del poder operativo y de fuego del grupo terrorista. Por tanto, aún cuando los actos terroristas no tienen necesariamente y por definición un propósito central de exterminio, este es o puede ser un elemento importante en su caracterización.

Se puede decir también que la voluntad o el resultado de exterminio no son nuevos fenómenos sino que se conocieron con anterioridad a la segunda guerra mundial, aún cuando el nombre de genocidio no se hubiera acuñado. Cabría, también, citar ejemplos de tiempos immemorables, como el pasar por las armas al ejército vencido, o la destrucción de Cartago, o los muchos resultados de destrucción de entes nacionales o de el estado

como expresión política de los mismos, que han tenido lugar luego de una victoria militar.

Todo ello es cierto y sería por cierto artificial pretender que con anterioridad a la segunda guerra mundial no había ejemplos históricos de modos de exterminio. Lo que sí cabe destacar es que estas nuevas formas de violencia y conflicto son o bien un factor importante permanente en las relaciones de fuerza entre las naciones y dentro de las naciones, o bien la comunidad tomó conciencia de su existencia o peligro como tal comunidad y, en ciertos casos, adoptó la normatividad correspondiente.

Esta normatividad internacional es relativamente clara con respecto al genocidio y al apartheid, conceptualizados ambos como crímenes contra la humanidad. Es inexistente, más allá de acuerdos bilaterales y de ciertos acuerdos multilaterales, en relación con la realidad de los armamentos nucleares. Es confusa (si no en las normas, por lo menos en la memoria histórica impuesta por el vencedor, respecto de sus propios actos) cuando se trata del bombardeo de poblaciones civiles que se ha intentado justificar en casos como Dresden o Hiroshima con argumentos que varían desde la represalia, pasando por la necesidad militar, directa o indirecta (incluyendo conceptos de costo-beneficio, en términos de costo de vidas, de continuarse la guerra) hasta la inevitabilidad de ciertos resultados no buscados pero aceptados.

Respecto del terrorismo, la normatividad internacional es, como examinaremos a continuación, variada, pero heterogénea y básicamente casuística.

Antes de entrar al examen de la normatividad sobre terrorismo, concluyamos este examen de la realidad de nuevas formas de conflicto y violencia diciendo que el objetivo o resultado de exterminio se ha justificado 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.

III. Conceptos y tipología de terrorismo que emergen de la normatividad existente, de trabajos teóricos y del uso del término por parte de actores políticos y de la prensa.

a. Un examen preliminar de normas internacionales y de trabajos preparatorios o proposiciones o proyectos de tratados internacionales nos muestra lo siguiente:

- La aproximación que la comunidad internacional parece haber escogido respecto a la conceptualización del terrorismo, es la de especificar qué acciones constituyen terrorismo, antes que intentar una definición comprehensiva. Este es el caso, por ejemplo, de la Model American Convention on the subject of terrorism, adoptada por la American Bar Association, en la que se incorporan como referencia los crímenes terroristas incluidos en otros tratados y se agrega el delito de "sabotaje nuclear", estimándose que tal conjunto representa el consenso de la comunidad internacional respecto de qué constituye terrorismo.

- El listado de la Model American Convention, si bien relativamente exhaustivo, deja puntos pendientes respecto de actividades terroristas en conflictos internos y de

actos de terrorismo internacional que no están enumerados en las convenciones especializadas sobre terrorismo que la Model American Convention tomó como base. En la medida que tales conflictos constituyen "guerra", en los términos de las Convenciones de Ginebra, tales actos, llámense o no terroristas, se pueden estimar cubiertos por tales convenciones y serían transgresiones a sus normas. Respecto de los conflictos que no pueden ser caracterizados como "guerra" en los términos de esas convenciones, hay quienes abogan por una aplicación de tales normas a los mismos, de todas maneras; otros prefieren discutir en cada caso, y sobre la base de otras consideraciones, si tales actos de violencia interna que no pueden ser caracterizados como "guerra" son o no terrorismo.

- Entre las convenciones que configuran formas específicas de terrorismo están:

- = Tres convenciones relativas al secuestro de aeronaves o relativas a actos contra la seguridad de la aviación civil, de 1953, 1970 y 1971
- = La Convención sobre la Prevención y Castigo de Crímenes contra Personas Protegidas Internacionalmente, Incluyendo Agentes Diplomáticos, de 1973; y una convención de la OEA, de 1971, que trata de similares materias. Se condenan en estas convenciones, como actos terroristas, el secuestro, el homicidio y otros atentados, y 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 Internacional Contrá la Toma de Rehenes, de 1979. Esta convención define el delito de toma de rehenes. Más adelante, en diciembre de 1985, el

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución 579 declarando todo acto de secuestro y toma de rehenes como "manifestaciones de terrorismo internacional"

- = La Convención Europea sobre la Supresión del Terrorismo, de 1976. Esta convención parece ser, hasta la fecha, la más comprehensiva sobre el tema de terrorismo. Aparte de incorporar los delitos establecidos anteriormente, sobre secuestro de aeronaves, sobre ataques contra personas internacionalmente protegidas y sobre toma de rehenes, agrega esta convención "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. También incluye entre los actos terroristas todo delito serio que consiste en un acto de violencia que...afecta la vida, integridad física o libertad de una persona, o contra la propiedad, si el acto genera un riesgo colectivo contra las personas.
- = El terrorismo de estado está aludido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Principios de Derecho Internacional Relativos a las Relaciones Amistosas y Co-Operación 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 y no el de opresión terrorista de sus propios súbditos.

- Las dos últimas convenciones citadas parecen resumir el estado de la cuestión desde el ángulo de las convenciones especializadas. Aparte de esto, hay otras convenciones que parecen, a primer examen, estar en cierto modo fuera de este marco de consenso:

= Un reciente tratado de extradición entre los Estados Unidos y Gran Bretaña, que excluye de la excepción de "crimen político" tradicionalmente aceptada en contra de la extradición, los principales actos de violencia usualmente empleados en luchas armadas de carácter revolucionario.

= La Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo, de 1937, que define actos de terrorismo como "los hechos criminales dirigidos contra un Estado o cuyo fin y naturaleza es provocar el terror en personalidades determinadas, en grupos de personas o en el público". A continuación, la convención enumera una larga lista de actos que caen dentro de esta definición.

- Las cuatro Convenciones de Ginebra y los dos Protocolos tipifican, como "graves violaciones" a sus normas, distintos actos que, si bien no denominados específicamente "terroristas" podrían servir de base para contribuir a una taxonomía de actos terroristas, agregándose a algunas o todas las ya contempladas en convenciones especializadas. Elementos salientes de tales actos son el carácter indiscriminado de los ataques, el hacer víctima a civiles, el crear grave riesgo contra poblaciones y las ejecuciones sin juicio y toma de rehenes, entre otros.

- El preámbulo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconoce implícitamente, como queda dicho, el recurso a la violencia como último arbitrio frente a la opresión.

b. La jurisprudencia de ciertos países y la opinión de diversos tratadistas da pie para adoptar un concepto de terrorismo o hacer un listado de actos terroristas que sean más amplios o más restringidos de lo que parece ser el concepto central que surge de las distintas convenciones y normas internacionales mencionadas (aclaremos que tal "concepto central" es todavía muy vago y tentativo).

Algunos tratadistas insisten en excluir del concepto de terrorismo los ataques que no tienen el carácter de "indiscriminados" ("wanton") y, ciertamente, excluir las formas de violencia política interna que genuinamente pueden ser consideradas rebelión o levantamiento en armas.

Laqueur (Foreign Policy, Fall, 1986) nos dice, citando a Schmid (Political Terrorism, a Research Guide, 1984), que entre 1936 y 1981 se da una lista de 109 definiciones sobre terrorismo, y que ha habido muchas más desde entonces. Agrega, sin embargo, que hay elementos comunes en el concepto de terrorismo, en los cuales están de acuerdo la mayor parte de los tratadistas:

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

c. El uso del término "terrorismo" por parte de actores políticos y por la prensa también influye en crear o cambiar una noción de terrorismo o de los actos que se incluyen en tal noción.

Tales prácticas son, por lo general, encaminadas a descalificar ciertas formas de violencia o toda violencia política (o, al menos, aquella que no proviene de las propias fuerzas o de la de los aliados).

En muchos medios parece haberse creado una percepción pública de que toda violencia reprehensible debe recibir el nombre de terrorismo, como si en caso de que no lo recibiera, la violencia sería aceptable. Los actos que todos aceptarían deben ser considerados terroristas (atentado indiscriminado contra población civil, con fines políticos) son siempre condenables. Otros actos de violencia, que muchos dirían no cabe considerar terroristas, serían, sin embargo, en muchos casos, también condenables, por razones de ética política (faltan los requisitos que los justifican) o por razones legales o como un error político. No es preciso llamar a estos actos "terroristas" para que sean condenables. Sin embargo, esa distinción comienza a perderse en la práctica.

IV. La tarea por hacer. A estas alturas y a título preliminar, la tarea teórica de conceptualización y revisión crítica de la normatividad existente en materia de violencia política, en general, y de terrorismo, en particular, consistiría en lo siguiente: