

LA TIPIFICACIÓN JURÍDICA DEL TERRORISMO

EUGENIO ALBERTO GAETE GONZÁLEZ
Universidad de Valparaíso

I. INTRODUCCIÓN

Luego de los luctuosos sucesos ocurridos en Nueva York y Washington, el día 11 de septiembre de 2001 –fecha que quedará marcada en la Historia– el mundo entero se pregunta acerca de cuáles son los factores desencadenantes del terrorismo que hoy azota a la Humanidad. Cabe preguntarse entonces, en qué consiste, cuáles son sus características, cómo se tipifica desde un punto de vista del Derecho la lacra denominada Terrorismo y cuáles son las armas jurídicas con que cuentan los Estados y Naciones Unidas para combatirlo eficazmente.

Mucho se ha discutido y analizado durante largo tiempo el concepto de Terrorismo, sin que hasta hoy se haya avanzado demasiado en su determinación. Los Estados a partir de 1930 en adelante –Conferencias de Unificación del Derecho Penal de Bruselas de 1930, París de 1931, Madrid de 1933, Copenhague de 1935– comenzaron a tratar al terrorismo como delito internacional, y a raíz del asesinato del Zar Alejandro de Yugoslavia el 9 de octubre de 1934, la Sociedad de las Naciones, asume la necesidad de concluir un Tratado el cual con el título de *Convenio para la prevención y represión del terrorismo* es aprobado en Ginebra el 16 de noviembre de 1937. Paralelamente, se aprobó el Convenio para la creación de una Corte Penal Internacional, el que sin embargo, no fue ratificado por las principales potencias posteriormente.

A partir de este primer importante esfuerzo, los Estados para tornar eficaz la pesquisa y ejercicio de la represión del delito de terrorismo, han tratado de concluir una serie de convenios internacionales y es así como en la actualidad existen tratados que ligan a las naciones tanto en el *ámbito universal* como en el regional; entre los primeros podemos citar:

a) Convenios de Tokio, relativos a infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves, de 14 de septiembre de 1963;

b) Convenios de La Haya, para la represión de apoderamientos ilícitos de aeronaves de 16 de diciembre de 1970;

c) Convenios de Montreal, para la represión de actos ilícitos relativos a la seguridad de aeronaves de la aviación civil, de 23 de septiembre de 1971;

d) Convenio de Nueva York, relativo a la represión y castigo de delitos cometidos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive agentes diplomáticos, de 14 de diciembre de 1973;

e) Convenio de Nueva York contra la toma de rehenes, de 17 de diciembre de 1979;

f) Convenio de Roma destinado a la represión de actos ilícitos cometidos contra la seguridad de la navegación marítima, de 10 de marzo de 1988;

g) Convención sobre rotulado de explosivos plásticos de 1991;

h) Estatuto de la Corte Penal Internacional, aprobado en Roma el 17 de julio de 1998.

En el ámbito regional es posible encontrar:

a) Convenio de Washington sobre represión y sanción de los actos de terrorismo, de 2 de febrero de 1971, firmado en el marco de la OEA.

b) Convenio europeo para la represión del terrorismo, firmado en el marco del Consejo de Europa el 27 de enero de 1977;

c) Convenio europeo de extradición firmado en el marco del Consejo de Europa de 27 de septiembre de 1996;

d) Convenio relativo a la extradición entre Estados miembros de la Unión Europea, de 26 de mayo de 1997, ambos, estos últimos modificatorios del Convenio europeo de extradición de 1957.

Como se aprecia no existe una legislación mundial sobre la materia que regule en forme centralizada las acciones de terrorismo.

Lo que ocurre es que el tema en sí es complejo, en cuanto el Terrorismo es intrínsecamente un fenómeno sociológico, y que sólo a los efectos de su punición deriva hacia el plano jurídico.

No existe pues una concepción única de esta lacra social denominada terrorismo, ni existe tampoco un solo tipo del mismo. Es posible, en efecto, apreciar diferentes concepciones —más o menos amplias— del mismo y así variará según el análisis que de él se efectúe.

II. CONCEPTO DE TERRORISMO

El Diccionario de la Real Academia define el Terrorismo como *la dominación por el terror a través de la sucesión de actos de violencia ejecutados con ese fin*.

A su vez una sentencia del Tribunal Supremo español, la N° 2/1997 de 29 de noviembre, condenatoria de individuos pertenecientes a Herri Batasuna, lo calificó como una “actividad planificada que, individualmente o con la cobertura de una organización, con reiteración o aisladamente, y a

través de la utilización de medios o la realización de actos destinados a crear una situación de grave inseguridad, temor social o de alteración de la paz pública, tiene por finalidad subvertir total o parcialmente el orden político constituido”¹.

La doctrina clásica penal incluye los actos de terrorismo dentro de los denominados delitos sociales, es, aquellos que a diferencia de los delitos políticos, se caracterizan simplemente por su afán destructor. Jimenez de Asúa estima que mientras en los delitos políticos impera un afán constructor –cambiar la forma de gobierno, lograr el imperio de la democracia– en los delitos sociales sólo hay deseo de destrucción, en la suprema aspiración de producir transformaciones violentas en la sociedad circundante, toda vez que lo que persigue en definitiva el delito social –cuya principal forma es el terrorismo– es “la destrucción o transformación violenta de la actual organización social y de sus órganos e instituciones fundamentales, como la autoridad, la propiedad, la familia, la religión, la administración de justicia, en resumen, los pilares básicos de una sociedad”².

Para la consecución de tales fines los grupos terroristas, en la actualidad, utilizan métodos y medios de por sí bastante sofisticados: si bien, como lo hemos señalado, difieren de los criminales políticos, y con mayor razón aún, de los delincuentes comunes, lo cierto es que se han comprobado profundos lazos de interconexión que permiten estimar que existen actividades comunes entre ellos: los carteles del narcotráfico, sendero luminoso en su momento, las FARC colombianas, los grupos guerrilleros palestinos, Hezbollah, Al Fatah, de tal forma que los terroristas brindan protección, mientras los carteles organizados del crimen producen grandes cantidades de dinero utilizados por los primeros para subvertir el orden social y mundial, como se ha podido comprobar últimamente. Más aún en los últimos años, ingentes grandes negocios, de cobertura lícita, han estado basados en el poder económico proveniente de sectores terroristas³.

Del análisis conceptual anterior, podemos extraer diversos elementos que conforman su actuar típico: i) en cuanto al método: actuar mediante la violencia; ii) en cuanto a los medios: los medios pueden ser clasificados –en la actualidad, debido a la sofisticación adquirida por el terrorismo– en:

a) Medios violentos, o finales, que están dirigidos a inspirar miedo insuperable en la sociedad en la cual actúa: bombas, coches bombas, matanza

¹ MANZANARES SAMANIEGO, José Luis, *Reformas penales en materia de terrorismo*, en *Actualidad Penal, La Ley*: [http:// www. laley. net](http://www.laley.net)

² GAETE GONZÁLEZ, Eugenio, *La Extradición ante la doctrina y la jurisprudencia* (Santiago, Andrés Bello, 1972), pp. 239 - 246.

³ POLLARD, Neal, *Terrorism and Transnational Organized Crime. The Terrorism Research Center*: [Http:// www. terrorism. com](http://www.terrorism.com)

indiscriminada de población civil, niños, etc; utilización, en general de cualquier medio, destinado a matar, pero principalmente en encender el pánico en la población. Por ello, no parece lejano el día en que se utilicen medios biogénéticos y agentes biológico—químicos para matar y causar miedo en la sociedad—recuérdese el caso de la secta japonesa Aum Shinrikyo que atacó el subterráneo de Tokio con gas Sarin—, sobre todo luego de haber podido apreciar los atentados contra las *Twin Towers* en Nueva York.

b) Medios a veces pacíficos pero ilícitos para la preparación de los actos finales, que serán siempre violentos. Entre estos medios pacíficos es posible contar el lavado de dinero, las inversiones en Empresas de fachada, aparentemente legales, pero que persiguen facilitar los actos de terror finales: v. gr. establecimientos para procurar explosivos, agencias de viajes, empresas de inversiones —para lavar dinero— las alianzas con el narcotráfico y otras.

Es necesario tener presente que éstas operan generalmente al amparo de las regulaciones comerciales, tributarias y jurídicas de los Estados donde desarrollan sus actividades, por lo que resulta muy difícil dirigir la acción antiterrorista en su contra.

Actualmente incluso se utilizan medios tecnológicos destinados a sus fines: celulares, computadores, falsificación de documentos, pasaportes, visas y otros mediante modernos medios destinados al efecto. Por ejemplo, en el caso de Ramzi Ahmed Yousef y su banda, culpables de complot destinado a destruir 12 aviones estadounidenses de pasajeros sobre el Pacífico.

En ocasiones los medios utilizables no serán pacíficos sino simplemente delictuales, como el secuestro, para procurar medios económicos a la organización, los asesinatos por encargo, etc.

a) Finalidad: la subversión absoluta del orden social, la transformación de la sociedad, en ocasiones, e incluso del orden mundial, como ha podido apreciarse con ocasión del atentado de Estados Unidos de Norteamérica. No hay en tales movimientos un sentimiento altruista, sino que su objeto es el colapso de la sociedad a la cual ataca.

b) Planificación: el terrorismo es una actividad que requiere necesariamente un planeamiento previo y permanente en el tiempo, mientras perduran las etapas de su ejecución. La planificación debe ser realizada con plenitud de detalles y teniendo siempre presente las finalidades perseguidas.

c) Reiteración de los actos en el tiempo, o terrorismo sistemático: Para que cause los efectos a los cuales está dirigido, es preciso que se realice a través de diversos actos permanentes a través de un período de tiempo. No es bastante, en efecto, un acto de terror, pues si él no se reitera, no se causará la sensación de inseguridad entre los seres humanos, los cuales precisamente sentirán miedo, justamente, de la repetición de los actos de bar-

barie. Ello es lo que paraliza a la sociedad: la falta de seguridad reinante, ante la repetición de tales actos.

d) Sujetos: El terrorismo se desarrolla normalmente a través de la actuación de bandas terroristas, compuestas de muchos sujetos, los cuales pueden actuar en un solo grupo o —como generalmente lo hacen— en células compartimentadas que se desconocen las unas a las otras, y que dependen de mandos medios que a su vez están separados y no se conocen entre sí. Sólo el mando final —el más alto— tiene la visión de todos sus subordinados, pero no es posible, partiendo desde las células, ascender hasta lo alto, pues desde abajo se desconoce el mando final. Grupos como la ETA, el IRA, están así compartimentalizados.

f) Terrorismo y medios de comunicación: las bandas terroristas se nutren tanto en hombres como en medios económicos, a través de la espectacularidad de sus acciones reproducidas profusamente por los medios de comunicación. La Televisión —estímese el caso de las torres gemelas que estuvieron en la visión del mundo entero por más de quince días— los diarios, las revistas, la computación e internet, han permitido que nada obtenga mayor difusión que un acto de terror. Las actuaciones son multiplicadas miles de veces, permaneciendo en la retina y en el sentimiento de la gente por mucho mayor tiempo que aquel que ha demorado el acto en ejecutarse⁴.

III. CLASIFICACION DEL TERRORISMO

1. Por una parte el terrorismo, desde el punto de vista del sujeto al que se dirige, puede clasificarse en:

a) Terrorismo selectivo: aquel dirigido a perseguir personas, que por razón de cargo o representación deben ser hechas desaparecer. Así, por ejemplo los numerosos casos de magnicidio que presenta la historia, dentro de los que, entre los más sobresalientes, por las consecuencias producidas —originó la Primera Guerra Mundial— se encuentra el caso del atentado, con consecuencia de muerte, en contra del archiduque y heredero del Trono Austro-Húngaro, Francisco Fernando, en 1914, en la ciudad de Sarajebo.

Estos atentados fueron conocidos en el siglo XIX y principios del XX como atentados nihilistas o anarquistas, y estuvieron dirigidos —como hoy— a la organización social. En la actualidad, más bien se observa una tendencia a utilizar este tipo de acto violento como un medio para la consecución de una actividad terrorista más amplia.

b) Terrorismo sistemático: aquel que está directamente dirigido por bandas armadas en contra de las bases sociales.

El terrorismo partiendo de las ideologías nihilistas y anarquistas del si-

⁴ Terrorismo. Monografías. Com.

glo XIX, posteriormente se vinculó estrechamente a los movimientos marxistas y finalmente a los movimientos de liberación nacional.

Siguiendo a Bakhtunin, el anarquismo proclama la *pandestrucción universal*, que unida a su estilo insurgente y revolucionario, permite encontrar en él los primeros atisbos de terror. Sorel ha sido quien en sus “Reflexiones sobre la violencia”, sin embargo, ha realizado una construcción más elaborada del tema, estimando que la insurrección violenta de los trabajadores, imponiendo el terror –al estilo de la revolución francesa– a objeto de terminar con la burguesía, es el mejor medio de conseguir el poder .

Posteriormente ha sido el marxismo el que ha estimado a la violencia como un medio legítimo de consecución del poder. Así, en Lenín y Trotski. Recuérdense además, las purgas de Stalin, especialmente las dirigidas contra los dueños de la tierra, en la década de los años treinta, que implicaron la muerte de más de diez millones de personas.

Por último los movimientos de liberación nacional han utilizado los actos violentos permanentemente. Ellos fueron usados en los años cincuenta y principios de los sesenta por la liberación africana; luego por diversos movimientos marxistas en Latinoamérica y en la actualidad y desde hace ya tiempo por los palestinos en su lucha por la independencia.

Estos movimientos de liberación nacional –palestinos, árabes y musulmanes en general– han traído consigo una nueva forma de expresión del Terror basado fundamentalmente en una expresión ortodoxa a ultranza, el llamado fundamentalismo islámico.

El fundamentalismo pretende expandir forzosamente, por una parte, las doctrinas del Q’oran , pero interpretadas éstas a ultranza, y por la otra, terminar violentamente con las bases esenciales de la sociedad occidental, judeo-greco-cristiana, las que se ven encarnadas en Estados Unidos, país al cual culpan de proteger a Israel en contra de los estados Musulmanes.

De esta manera, en las últimas décadas, el terrorismo ha presentado una nueva faz: la del mahometanismo fundamentalista.

2. Una segunda clasificación desde el punto de vista del sujeto que ejerce el terrorismo, permite estimar las siguientes clases:

a) Terrorismo de Estado. Consiste en el uso sistemático de amenazas y represalias por parte de los gobernantes de un Estado, con el objetivo de lograr la obediencia y la sumisión de la población.

b) Terrorismo internacional. Es aquel que sin distinguir el Estado al cual se aplica, se dirige generalmente contra las bases de la sociedad o de una civilización o cultura, con el objeto de amenazarla o hacerla desaparecer.

⁵ MARTINEZ-CARDÓS, Leandro, *El Terrorismo: aproximación al concepto*, en *Actualidad Penal*: [Http:// www. la. ley. net](http://www.la.ley.net) .

c) Terrorismo urbano. Se refiere a conductas ilícitas destinadas a causar temor, por parte de determinados grupos, con el objeto de cambiar la forma de gobierno, o bien de obtener logros nacionalistas.

d) Terrorismo religioso. Es el relativo a la consecución de fines pertenecientes generalmente a un credo determinado y que rechazan los restantes existentes, por lo cual tienden a destruirlos y amenazarlos a través del miedo.

IV. PENALIZACIÓN DEL TERRORISMO

La penalización del terrorismo corresponde al Derecho Penal de los Estados y al Derecho Internacional Penal. Es pues necesario distinguir entre las sanciones internas que los Estados han tipificado para sancionar las conductas de terror, de aquellas que se encuentra adoptando el Derecho Internacional Penal. Entre estas últimas se debe además diferenciar como hemos visto en la Introducción, entre las tipificaciones regionales de aquellas universales, y que son por demás escasas y referidas a conductas determinadas y específicas, no existiendo un código sancionador de conductas terroristas globales.

a) Tipificaciones estatales. Los Estados cada vez más, se otorgan leyes antiterrorismo dirigidas al control de la violencia dentro de sus fronteras. Especialmente ello es posible apreciarlo en aquellas naciones respecto de las cuales este fenómeno criminal ha causado innumerables atentados y en las cuales numerosas vidas de seres humanos se han visto segadas por el accionar de las sectas del terror: Reino Unido, Irlanda, Alemania, España.

En este último país el propio Código Penal de 1995, considera los *delitos de terrorismo* en la sección 2° del Capítulo V del Título XIII del Libro II, artículos 571 a 580. Se tipifican allí conductas de actuación o colaboración con bandas armadas, organizaciones o grupos que tengan por finalidad subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública a través de conductas como las de estragos o incendios (artículo 571) depósito de armas, tenencia o depósito de sustancias o aparatos explosivos, inflamables, incendiarios o asfixiantes, así como su fabricación, tráfico, transporte o suministro, y la mera colocación o empleo de tales sustancias (artículo 573), y la provocación, conspiración y proposición para cometer las conductas anteriores (artículo 578).

La prisión perpetua es la pena que generalmente se aplica en los países de la Unión Europea para sancionar las conductas terroristas: así, en Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y Suiza⁶

En Estados Unidos, el Presidente Clinton presentó en 1996, un proyecto denominado Ley Antiterrorista y de pena de muerte efectiva.

⁶ MANZANARES SAMANIEGO, José Luis, *op. cit.*

Hoy se encuentra en el Congreso un proyecto de Ley, presentado el 1° de octubre de 2001, por el Poder ejecutivo, denominada *Patriot Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, Act of 2001*. De acuerdo con ella, una organización terrorista es definida como un grupo de dos o más individuos que pueden o no estar organizados en actividades tales como cometer actividades terroristas, su planificación o preparación, brindar información, solicitar o conseguir fondos para ello, transportes, comunicaciones, transferencias de fondos o cualquier otro beneficio financiero, documentaciones o identificaciones falsas, armas, incluyendo medios químicos, biológicos y radiológicos, explosivos, entrenamientos para la comisión de actividades terroristas.

De un modo general, la penalidad establecida por el proyecto de Ley, establece la pena de muerte para ciertas conductas especialmente execrables, pero sí la de prisión perpetua, sin posibilidades de acceder a la libertad vigilada o condicional una vez cumplida una parte de la misma. Ellas se encuentran establecidas en el Título III del mencionado proyecto⁷.

b) Tipificación internacional. Desde un punto de vista internacional podemos encontrar diversos instrumentos jurídicos destinados a sancionar determinadas conductas terroristas. Ya los hemos enumerado en la parte introductoria del presente estudio y a ellos nos referimos.

Con todo, desde un punto de vista particular, nos parece importante referirnos al Tratado de Roma de 1998 que creó el Tribunal Penal Internacional, el cual considera las conductas terroristas en su artículo 7.

Este artículo define los denominados *crímenes de lesa humanidad*, como cualquiera de los actos que se enumeran cuando se cometan por parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: i) Asesinato; ii) Exterminio; iii) Esclavitud; iv) Deportación o traslado forzoso de población; v) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; vi) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada, u otros abusos sexuales de gravedad comparable; vii) persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al Derecho Internacional; viii) Desaparición forzada de personas; ix) El crimen de apartheid; x) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

Desde un punto de vista estricto es preciso concluir que las conductas enunciadas requieren de determinados grupos o regímenes –como en el

⁷ Vid.: [http:// www. Security news portal. Com](http://www.Securitynewsportal.Com).

caso del terrorismo de Estado —que actúen con la finalidad precisa de causar terror como medio o presupuesto de la comisión de las conductas delictivas de lesa humanidad. Obviamente deberá tratarse de un terror sistemático a cargo de una secta terrorista y no de uno selectivo⁸.

V. CONCLUSIONES

Hasta las últimas décadas el terrorismo estaba dirigido hacia consecuencias nacionalistas (IRA, ETA, Tigres Tamiles, Partido Laboral Kurdo) o bien contenía motivaciones de izquierda o derecha, y que utilizaban medios relativamente convencionales para practicar sus actos: secuestros, asesinatos, bombas, coches bombas.

En cambio, a partir de las últimas dos décadas los medios han cambiado y las finalidades han variado. Se utilizan hoy medios mucho más sofisticados, como los electrónicos (hackers), los de comunicaciones (cartas bombas), los biológicos (ántrax), químicos (gas sarín y otros elementos tóxicos).

Los objetivos en la actualidad y hacia el futuro, son diferentes pues tienden al logro de objetivos más o menos difusos, como los religiosos, culturales, sociales y económicos, e incluso a ciertas visiones apocalípticas como la propia destrucción del mundo, todos desde luego, destinados a producir grandes cambios en la humanidad, de un modo forzoso y que generalmente sólo pueden producir grandes retrocesos en ella: es posible que fracasen en muchos de sus intentos, pero el éxito de uno sólo puede desatar un pánico tan grande como el producido en el caso de los ataques en Nueva York y Washington mediante la utilización de verdaderos misiles humanos, como lo fueron los aviones comerciales secuestrados para ser impactados contra los edificios del Pentágono y las torres gemelas.

En este ámbito es pues, preciso actuar con el máximo de efectividad por parte de los Estados a objeto de precaver la comisión de los actos de terror. Con todo, las acciones no deben tender a la limitación de los derechos individuales, sino a una extensión de los métodos de inteligencia y coordinación de las naciones en la destrucción del fenómeno. No cabe pensar en guerras convencionales, pues el terrorismo no es territorial ni convencional, por lo que debe existir una acción soterrada destinada a eliminar las células de violencia, a impedirles su acción. El mundo debe estar permanentemente alerta, y deben ser estudiados y protegidos debidamente todos los medios por los cuales el terror puede ser ejercido, de tal forma que no estén fácilmente disponibles, para la preparación de bombas, especialmente en el plano nuclear; de igual forma laboratorios, sitios de investigación

⁸ MARTINEZ- CARDÓS, José Leandro, *El concepto de crímenes de lesa humanidad*, en *Actualidad Penal*. [Http:// www.laley.com](http://www.laley.com)

como los de las Universidades y otros deben estar bajo normas de seguridad a objeto de que se mantengan bajo secreto determinadas investigaciones e inventos.

No cabe duda que con ello el mundo caerá en un concepto de seguridad no antes visto, como ya se puede observar con ocasión de los primeros ataques en contra de Afganistán por parte de las fuerzas de Estados Unidos y Gran Bretaña.

Por otra parte será preciso atacar en forma rápida todos los focos de terrorismo que sean detectados a objeto de impedir que se desarrollen, en una verdadera guerra de guerrillas, a través de fuerzas especiales que actúen con rapidez y eficacia.

La reunión de los Estados destinada a compartir experiencias y comunicar conocimientos y operaciones de inteligencia, resulta importante para anular focos de violencia.

Los Estados que practiquen o compartan el terrorismo deben ser intervenidos y en ellos deben establecerse gobiernos de corte democrático.

Todo ello trae y traerá cambios no previstos en el mundo y no cabe duda que la seguridad primará en el futuro como nunca antes, incluso en detrimento de algunos derechos de los individuos —se habla de imponer la cédula de identidad en naciones como Estados Unidos y Gran Bretaña—, pero resultará la única forma de aislar y terminar —si es que ello es posible— con la concepción del terror, como está expresada en la actualidad.