

# PROPOSICIÓN PARA UNA CARTA DE SEGURIDAD IBEROAMERICANA EN RELACIÓN AL TERRORISMO Y EL ESTADO DE DERECHO\*

Roberto Escobar

Las diversas modalidades que han llegado a tomar las agresiones armadas y las acciones ilícitas destinadas a ejercer coacción física o psicológica sobre personas, grupos o pueblos enteros, configuran serias amenazas al orden social, sobrepasando todo lo previsto en las tradiciones jurídicas y los acuerdos internacionales sobre la materia.

En Iberoamérica hemos vivido dentro de la tradición jurídica europea, la que no responde a los determinantes culturales que nos son propios. Ello nos coloca en una condición precaria frente a las acciones violentas tales como las que denominamos corrientemente: *terroristas*.

Para dominar el crecimiento ilícito de estas acciones y el desarrollo y entrenamiento de grupos destinados a coaccionar por la violencia el orden interno debemos revisar algunos conceptos de acción legal que ya no configuran la técnica y la naturaleza de estas acciones bélicas no-militares.

El organismo, estructuralmente responsable dentro de la sociedad contemporánea para resguardar a los ciudadanos de estos actos de violencia, es el *Estado*.

Éste es un instituto abstracto destinado a ejercer diversas acciones necesarias para la sociedad, las que pueden variar dentro de las necesidades de cada una: educación, vivienda, salud, economía, mecenazgo artístico, etc.; pero hay una función que es *exclusiva* del Estado y por ello debe considerarse como la esencia que lo define:

\* Ponencia al 1<sup>er</sup> Congreso Iberoamericano sobre el terrorismo y el estado de derecho. Viña del Mar. Enero 1987.

"El *Estado* es aquella comunidad humana que, en el interior de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida que el Estado lo permite" (Max Weber).

Queda claro que sin la autorización del Estado ningún individuo o grupo puede ejercer coacción física o psíquica sobre otros, mucho menos establecer grupos entrenados y armados para realizar actos paramilitares.

Cuando estos grupos aparecen y actúan es necesario definir si su origen proviene de la misma sociedad donde aparecen o si vienen de otra.

En ambos casos se trata de actos bélicos ilícitos con características de *rebelión* si son internos o de *guerra* si son externos.

Dentro del concepto dado se observa que sólo el Estado puede mantener y coordinar grupos armados para conservar el orden y la seguridad, pero para ello es esencial al territorio dentro del cual el Estado es competente tradicionalmente.

Si las acciones comprometen otros territorios se produce una situación de guerra, en la cual la invasión eventual de territorios enemigos se puede considerar normal.

De allí la importancia que se le concede a tener una delimitación adecuada de fronteras y límites territoriales. Sin embargo es necesario recordar que el concepto de *posesión territorial* viene del Hemisferio Norte, especialmente de Europa, donde la densidad de la población y la escasez de materias primas tienen una gran repercusión en el desarrollo económico de los países, impulsándolos a colonizar tierras de otros continentes.

Iberoamérica se formó dentro de territorios comunes; las colonias españolas nunca fueron delimitadas con exactitud y la demarcación entre las posesiones de España y Portugal quedó en los términos utópicos del Tratado de Tordesillas, con una franja de "tierra de nadie" en medio para no estorbarse mutuamente.

Nuestro continente es tan vasto, tan escasamente poblado, en relación a Europa, que no parecían necesarias mayores precisiones.

El problema limítrofe surgió con el establecimiento de países independientes, nacidos de las colonias españolas y portuguesas, para lo cual se incorporan al sistema jurídico de nuestro continente los principios de territorialidad delimitada y de soberanía territorial organizada, según el uso europeo, en cuyos países se ha producido un fuerte nacionalismo cultural que acentúa las distancias entre países que entran en guerra, entre sí, con terrible frecuencia.

Desde los inicios de la Independencia, algunos estadistas visionarios proponían mantener federados a los nuevos países. Así ocurrió en los EE.UU. de Norteamérica, pero las voces del venezolano Simón Bolívar y el chileno Juan Egaña fueron desoídas en el Sur.

Los intentos posteriores aún no logran avanzar hacia una unión iberoamericana, que sería un camino eficaz para defender el continente de la coacción bélica externa que se pone cada vez más en evidencia.

Analizando las diferencias culturales y territoriales entre América y Europa el gran jurista chileno Alejandro Álvarez sostenía la necesidad de desarrollar un "Derecho Internacional Americano" dando debida consideración a las diferentes características sociales y psicológicas entre nuestros pueblos y los europeos.

En lo particular sostenía que el propósito del Derecho Internacional y los Acuerdos Internacionales, en Europa, eran los de "lograr una paz que no había", mientras que en América se trataba de "conservar la paz que existe".

Este mismo jurista presentó diversas mociones tendientes a la codificación y revisión del Derecho Internacional con miras a preparar el "Nuevo Orden Social" del mundo, que él preveía para después de la Segunda Guerra Mundial.

De hecho el orden social presenta hoy, después de la guerra, otros enfoques y determinantes que en la primera mitad del siglo xx.

El cambio tecnológico ha sido, talvez, más notorio en el campo de las acciones bélicas y la forma de coacción ejercida por los Estados. Hoy, toda la jurisprudencia sobre el *estado de guerra* puede considerarse obsoleta.

Las condiciones de velocidad y sorpresa, junto al enorme poder destructivo de las armas que requieren manipulación a distancia, conducen a que el concepto de "inviolabilidad" del territorio desaparezca y las consideraciones sobre el resguardo de la población civil "no combatiente" hayan perdido vigencia.

Antes, los valores del "honor" y la "dignidad" militar imponían conductas responsables y el objetivo era *vencer* al enemigo, no *aniquilarlo*.

Hoy parecen ingenuos los acuerdos tales como la formalidad de la "declaración de guerra" *antes* de las hostilidades, la prohibición de envenenar el agua al enemigo o la de no bombardear a los no-combatientes, no usar "balas explosivas" o gases tóxicos.

Súbitamente todo esto cambió en la Historia de la Humanidad durante la Segunda Guerra Mundial cuando EE.UU. dejó caer dos bombas atómicas sobre la población indefensa del Japón.

La magnitud de la destrucción no tenía precedentes y Japón capituló ante el acto coactivo más fuerte que la humanidad haya conocido.

A partir de ese momento las posibilidades de destrucción se multiplican hasta un punto tal, que nuestra conciencia no lo puede ya analizar. Una guerra atómica sería tan terrible que ingenuamente creemos que no podría ocurrir.

Comparado con ello, los actos guerrilleros y terroristas que se presencian en el mundo, resultan lamentables pero pareciera que se estaría dispuesto a aceptarlos como inevitables.

El propósito de una guerra formal, hoy, al igual que para el terrorismo y la guerrilla ya no es vencer al *ejército* enemigo sino destruir al *pueblo* enemigo.

Al mismo tiempo, rápidamente, el concepto de territorialidad de un Estado ha quedado obsoleto, por cuanto se puede *destruir sin invadir*.

Los ataques bélicos que significaban ocupación se hacen a gran velocidad y por sorpresa. Los grupos armados paramilitares y los explosivistas actúan también por sorpresa: secuestran aviones y personas, colocan bombas en lugares públicos, simplemente asesinan en lugares públicos e inician campañas en territorios ajenos.

La generalización de actos ilícitos de coacción física y psicológica por grupos armados *entrenados para ello* ha llegado a conferirles una suerte de "normalidad".

En respuesta a ello algunos Estados han llevado su defensa ante esa coacción ilícita con contraataques que no han vacilado en hacerlo fuera de su propio territorio, como el bombardeo de Libia por EE.UU. y más recientemente por Francia, las acciones de Sudáfrica en Angola y Mozambique y la lucha en Nicaragua.

¿Es esto guerra?

En el panorama actual ya no hay situaciones de "guerra declarada"; lo que se desea atacar o destruir se ataca y se destruye sin aviso y sin respeto por la población civil indefensa.

Salta a la vista, una vez más, que ello es parte de lo que ocurre en el Hemisferio Norte, donde los Estados no logran concertar "la paz que no existe".

Por ahora, en Iberoamérica aún gozamos de un estado de paz generalizado entre nuestros países.

Los países del Hemisferio Norte, con ceguera y egoísmo han liberado tensiones bélicas de difícil manejo. Las armas controladas por los Estados tal vez puedan mantenerse en el peligroso equilibrio de *si vis pacem para bellum* mediante tratados, acuerdos y reuniones de cumbre.

Pero, ¿cómo controlar los grupos extramilitares no controlados por los Estados o bien formados por algunos de ellos para subvertir el orden en otro?

La estructura jurídica de nuestros países no está preparada para ello. No configura adecuadamente el delito de coacción ilícita por las armas—ya sea física o psicológicamente— el ataque sin aviso a poblaciones indefensas, el uso de armas de enorme poder destructivo, la acción anónima contra el transporte y las fuentes de energía, la destrucción insensata para doblegar a un pueblo por el terror.

Los procedimientos y recursos jurídicos son inadecuados y, por ende, lentos e ineficaces.

En algunos países cargar armas no es delito, hasta cuando el portador ataque a otro en forma ilícita.

Transportar bombas tampoco lo sería, hasta que éstas no hayan sido detonadas.

Nuestros conceptos de "libertad" en el sentido de que hay que respetar las acciones individuales mientras no ocasionen daño a otros pueden llevarse dema-

siado lejos, al punto de *facilitar* la operación terrorista y luego ser inerte para sancionar a los culpables.

Además de ventajas económicas y culturales innegables, la defensa colectiva de nuestro orden social y la paz interna de Iberoamérica, hacen aconsejables acercarnos otra vez al tema de la "unión" —a lo menos coordinando la acción iberoamericana en el plano internacional—, comprendiendo que los verdaderos enemigos de nuestros países no somos los mismos países de Iberoamérica sino las fuerzas de coacción extracontinentales que se manifiestan en los actos terroristas.

Debemos comprender que la "territorialidad dogmática" de nuestros países, sólo nos debilita, los intentos de unirnos por encima de las consideraciones limítrofes no han prosperado. De la Segunda Guerra Mundial hasta hoy, entre muchos tratados y acuerdos, vienen a la memoria serios intentos de unión de los países de América: la Conferencia de 1945 donde se suscribieron el "Acta de Chapultepec" y la "Declaración de México". Más amplio que aquellos es la "Carta Fundamental del Continente Americano" de Álvarez, aprobada en la Asamblea Plenaria de la 4ª Conferencia Interamericana de Abogados en octubre de 1945 y remitida a la Unión Panamericana. Otros documentos existentes son igualmente ignorados: el llamado "Código Bustamante" y el proyecto de "Código Penal Tipo", que es un paso previo a sistematizar las acciones jurídicas contra el terrorismo.

El camino para la integración interamericana está más pavimentado que lo que creemos y puede ser que la amenaza de la coacción terrorista sea el estímulo para que la unión y colaboración entre nuestros países, codificadas ya por más de 40 años, sean por fin considerados.

Señores, creo firmemente que el mundo académico americano, representado en este congreso, ha alcanzado el grado de madurez que le permite ser orientador de la política en nuestros países y no al revés. Por mi parte propongo, con el respeto que todos me merecen, que entre los acuerdos aprobemos una Declaración de nuestra voluntad conjunta de encontrar una solución.

Esta diría:

#### DECLARACIÓN

*Los asistentes al I Congreso Iberoamericano sobre el Terrorismo y el Estado de Derecho, reunidos en Viña del Mar en enero de 1987, declaramos:*

- 1. Como académicos y estudiosos deseamos conservar y prolongar la paz interna en el continente, la que viene siendo amenazada en forma creciente por actos terroristas originados o apoyados desde otros países.*
- 2. Para ello debemos tender a una mayor unión de los países iberoamericanos mediante normas jurídicas y técnicas que permitan prevenir y sancionar oportunamente todo acto de coacción ilícita.*

3. *Buscar los medios para controlar eficazmente la tenencia, traslado y comercialización de armas y explosivos dentro del continente, y*
4. *Proponer a nuestros Gobiernos, conjuntamente por los signatarios de esta Declaración el estudio y la firma de una Carta de Seguridad cuyos contenidos y alcances reflejen los acuerdos del presente Congreso y fijen las normas del Derecho Internacional Americano.*

*Estamos conscientes de las dificultades de esta tarea pero sabemos que siempre el Bien y la Justicia han sido difíciles de lograr y que las sociedades y los individuos debemos luchar incansablemente por alcanzarlos.*

*¡No sigamos arando en el mar!*