

OLLOQUI, José Juan de (coord.), *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, 350 pp.

En esta obra, José Juan de Olloqui —dueño de una larga carrera en el servicio público, cifrada sobre todo en la diplomacia y las finanzas, y actualmente investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM— reúne once trabajos de otros tantos ensayistas, precedidos por una “Introducción” del propio coordinador, acerca del terrorismo, al que se mira desde la doble óptica del derecho y la política. Las diversas “visiones” de los participantes en la obra colectiva —que asocian distintas experiencias profesionales y se producen desde varias perspectivas nacionales— concurren a crear un panorama atractivo y orientador sobre el tema de esta obra.

El estudio del terrorismo se hace sobre terreno movedizo, lo mismo cuando se trata de asir el tema que cuando se pretende explicarlo o se intenta combatir sus manifestaciones y alejar los riesgos que trae consigo este combate. Carecemos de un concepto unívoco, o por lo menos generalmente admitido, acerca del terrorismo. Por lo tanto, el tema puede llevarnos a terrenos que no todos compartirían, aunque todos aceptan, en principio, la necesidad de batir el terrorismo. Además, éste constituye una materia explosiva —como la que utilizan sus practicantes—, que navega entre las aguas de la condena absoluta, que comparto, y la vaga justificación relativista. Por otro lado, el terrorismo trae consigo un cambio de paradigmas en la filosofía persecutoria de los Estados y en los métodos de los que se vale el poder para enfrentar a los adversarios terroristas sin desalentar —sino todo lo contrario— a los patrocinadores, ideólogos y ejecutores del terror oficial.

Bajo el epígrafe de terrorismo se han aclimatado y proliferado las más diversas expresiones de una conducta que se unifica solamente por el empleo del temor para reducir, rechazar o eliminar

al enemigo político, es decir, al enemigo de una versión del poder que tiene en sus manos —por lo pronto, y a reserva de que un golpe de suerte invierta los papeles— la capacidad de amedrentar con todo lo que puede: desde la averiguación inquisitiva hasta el proceso dirigido o la ejecución sin previa figura y estrépito de juicio.

Pienso en las estampas conmovedoras de los prisioneros en la *Conciergerie*, individuos del antiguo régimen —que dos décadas después retornaría al poder— amedrentados por la arremetida de Saint Just, el “ángel de la muerte”, a cuyas correrías se refiere uno de los artículos incluidos en el volumen que comento: “Una reflexión sobre el terror”, de Adrián Beamish. También pienso en las jornadas terribles que han organizado el Ejército Republicano Irlandés, Sendero Luminoso, las Brigadas Rojas, Al-Qaeda, Euzkadi ta Azkatasuna o la Fracción Ejército Rojo, para no citar sino algunos ejemplos de esta copiosa patología, que documentan varios colaboradores de la obra colectiva —como Cárdenas, Olguín, Stausberg— y el mismo José Juan de Olloqui en su sustanciosa “Introducción”.

Y finalmente —pero principalmente— considero los pavorosos hechos del 11 de septiembre de 2001, que invocan todos los participantes en la obra. Si los acontecimientos anteriores —e incluso los que inmediatamente después ocurrieron o ahora mismo suceden— bastarían para abastecer una historia de aberraciones, los del 11 de septiembre han tenido una función más amplia y profunda. Son esos hechos —y no los de España, Irlanda, Italia o Perú, a pesar de su gravedad extrema— los que suscitaron esta obra y han provocado un torrente de comentarios, especulaciones y acciones de diversos signos. A ellos se debe, en fin de cuentas, la apertura de la “era del terror” que describe Sepúlveda, en la que doblan las campanas por un régimen de seguridad colectiva que ha entrado en crisis, y también pudieran doblar, sobre todo, por los derechos humanos —no sólo unos derechos sueltos, sino el sistema mismo— que parecen batirse en retirada.

El 11 de julio ha sembrado en este inicio de siglo un nuevo ingrediente cuantitativo y cualitativo, o bien, ha llevado a mayor

profundidad —de manera tal vez irreparable— una semilla previamente anclada en la Tierra. Lo primero, por el número de las víctimas inocentes —que es un rasgo característico del terrorismo—, aunque quizás otras veces hubo también exterminios de esa cuantía. Lo segundo, por el empleo franco y frontal de las innovaciones tecnológicas precisamente en la patria de la tecnología de punta; por la conmoción que trajo consigo el bombardeo del eje del poder y del prestigio: gobierno y economía; por la fractura que produjo o agravó en nuestro mundo: una escisión hemisférica, ya no geográfica, sino cultural, que pudiera ser la peor herencia de estas horas; por el ímpetu universalista del terrorismo, que ha dejado de domiciliarse en un territorio disputado, y por otros motivos, en fin, que mencionaré adelante.

De eso habla el epígrafe del trabajo de Cárdenas, una frase de Dominique de Villepin, a quien luego vimos actuar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuando se debatieron los planteamientos de Estados Unidos de América, Gran Bretaña y España sobre el caso de Irak: “El 11 de septiembre, al golpear a Nueva York, el terrorismo mutiló el paisaje más orgulloso del mundo. El horror superó las peores ficciones”. Vale, pues, emprender el estudio de esta etapa de la historia, súbita y rotunda, a partir de la sugerencia que propone otro artículo en este volumen: “El mundo tras el 11 de septiembre”, de Fernando Perpiñá.

Hablé de una herencia, la peor. Quiero decir: la honda distancia belicosa entre Occidente y el Islam. Me remito a una frase de Huntington, en *El choque de civilizaciones*:

Algunos occidentales... han afirmado que Occidente no tiene problemas con el islam, sino sólo con los extremistas islamistas violentos. Mil cuatrocientos años de historia demuestran lo contrario. Las relaciones entre el islam y el cristianismo, tanto ortodoxo como occidental, han sido con frecuencia tempestuosas. Cada uno de ellos ha sido el Otro del otro.

Si había tempestad, que la había, el 11 de septiembre arreció hasta convertir muchos caminos en pantanos y desalojar los terre-

nos donde había hecho progresos, modestos por cierto, la comunicación, primero, y la tolerancia, luego.

Los grandes temas que nos perturban no son fácilmente reducibles a caracterizaciones precisas, que agoten sus manifestaciones y posibilidades. Hemos tenido problemas, cuando parecía que no los tendríamos, en la tarea de definir la agresión. Lo que pareció evidente en la Carta de 1945, que sustentó los juicios emprendidos en Nüremberg por las potencias victoriosas, no lo ha sido al final del siglo: el Estatuto de Roma no pudo decir qué es la agresión criminal; deberemos esperar, tal vez, siete años para saberlo. Tampoco disponemos de una descripción puntual y fácil del narcotráfico, que sólo se caracteriza a través de un cúmulo de figuras que van desde el cultivo modesto hasta el comercio mundial.

De manera semejante, no existe, como antes dije, una fórmula de terrorismo que evite las confusiones y concentre las reacciones. Hay que explorar en varios laberintos. Esto informan, por ejemplo, las colaboraciones de Olloqui, Tello y Olamendi. Y así se ve en el más reciente instrumento internacional, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, del 2002, cuyo artículo 2o. opta por remitir a una decena de tratados para resolver, sólo con el conjunto, a qué se llama delito, de manera semejante —aunque no idéntica— a la que empleó veinticinco años atrás el Convenio Europeo sobre Represión del Terrorismo, de 1977. Por eso, en palabras de Olamendi, “la construcción de una definición única, transparente y precisa del terrorismo en el terreno del multilateralismo es una tarea todavía inconclusa”. Ha sido más atrevida la doctrina, e igualmente lo ha sido la legislación nacional, obligada a encerrar en tipos razonablemente precisos —la *lex stricta* y *certa*— los hechos punibles.

Ulises Schmill recoge una buena definición de Ernesto Garzón Valdés, que expresamente deja fuera el elusivo terrorismo institucional. Señala el tratadista que:

El terrorismo político no institucional es un método expansivo de la amenaza o del uso intencional e imprevisible de la violencia por parte de individuos o grupos no gubernamentales destinado a provocar en una sociedad el temor generalizado infligiendo daños ine-

vitables a personas inocentes con miras a influir en el comportamiento de terceros a fin de obtener objetivos políticos fanáticamente percibidos como no negociables.

Bien que por razones de sistema se deslinde el terrorismo institucional del no institucional, a condición de que no se pierda de vista la existencia de éste —que valdría la pena tratar directa y específicamente en una próxima edición de la obra comentada—, cuyas víctimas seguramente han sido mucho más numerosas y no menos maltratadas que las de su gemelo, el terrorismo no institucional. Si todo es reprochable, no sobraría avanzar en el reproche que merece el acto criminal de quien sirve o se supone que lo hace —y éste no es el caso del sociópata o del fanático, que obran por su cuenta— a un designio moral superior, como ocurre en el caso del Estado. También esta forma de terrorismo contraviene brutalmente las reglas de la democracia a las que se refiere Schmill.

En un punto de su disertación, Olguín alude al terrorismo de Estado. La nueva exploración que se haga podría explayarse en los grados y matices, los contenidos y los instrumentos, de esta manifestación de un mismo designio, que puede subir de tono en la carrera que lleva de la conspiración hostil, que se propone la reducción política del adversario —una especie de terrorismo *light*, en vías de perfeccionamiento y con abundante argumentación pseudodemocrática— a la acción directa, que se propone la eliminación.

El ensayo descriptivo del terrorismo en la ley penal mexicana data de la reforma iniciada en 1969 y culminada en 1970, promovida ante el Senado por varios legisladores, entre ellos el recordado maestro Juan José González Bustamante. Esa reforma desalojó una bestia oscura —el delito de disolución social— y alojó, en cambio, el terrorismo. No fue fácil llegar a la fórmula que hoy recoge el artículo 139 del Código Penal, insuficientemente analizado por la jurisprudencia federal, en virtud de que no han sido numerosos —por suerte— los casos de terrorismo de los que ha conocido la justicia mexicana.

Quedan siempre zonas a media luz en la descripción legal, que pueden traer consecuencias preocupantes a la hora de aplicarla: ¿qué son, para estos fines, alarma, terror, temor? ¿cuáles son los fines y cuál debe ser el impacto del golpe terrorista para que sea sancionable bajo el Código Penal? ¿qué medios de comisión debe prever el tipo? ¿qué significa “medios violentos”? ¿debiera ser punible —como en efecto puede serlo, al amparo del artículo 141 del Código Penal Federal y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada— la mera “conspiración”, tema que, en su más amplio alcance, constituye uno de los asuntos relevantes del derecho penal actual?

El terrorismo puede tener muchas causas y el terrorista esgrimir diversos motivos, pero jamás diría razones. En su ensayo, Cárdenas nos pone en guardia contra deslices impertinentes, cuando aclara que no hay terroristas “buenos” ni atentados terroristas “buenos”. Lo mismo hace Olamendi, que rechaza la inevitabilidad del terrorismo, que sería un camino para justificarlo. De ahí la eficacia de la opinión pública en armas —obviamente no me refiero a la siembra de histeria— que reacciona contra el delito e infunde terror al terrorista, como señala Beamish, que trae a cuentas una eficaz cita de Wilfried von Bredow:

Quando los terroristas de la RAF pretendían en su día presentar su bandolerismo, histórico-filosóficamente sublimado como una guerra contra el capitalismo, y a los miembros de la banda encarcelados, no como criminales, sino más bien como prisioneros de guerra, chocaron indefectiblemente contra la indignación de todos los defensores del Estado de derecho.

De la lectura de esta obra valiosa —y de cualquier lectura que se haga sobre una parte menuda, porque no podría ser otra cosa— de la copiosa literatura, trivial o penetrante, aleccionadora o provocadora, que acarrearón los hechos del 11 de septiembre, se extraerán algunos datos mayores de nuestra era. Entre ellos, la afirmación imperial que deja al mundo restante en la incómoda situación de periferia: sea periferia cercana y amistosa, sea periferia distante y ominosa. De lo que no hay duda es de que cam-

biaron las reglas del juego, el juego mismo y hasta los jugadores, a tal punto que ya no se sabe si hay un juego que subsiste o cayó el telón sobre quienes participaban, una vez que se agotaron las apuestas.

Sepúlveda cita expresiones del presidente de Estados Unidos de América, que contribuyen a articular el breviario de la nueva era, los diez mandamientos que descendieron de la montaña contemporánea en un desierto renovado. Por una parte, la teoría sobre el empleo de la potencia nuclear, en un discutible propósito unilateral de defensa preventiva —que entra en pugna con la idea de seguridad colectiva, conforme a la ortodoxia internacional de la segunda postguerra, y no coincide con el criterio sustentado por la Corte Internacional de Justicia en su conocida opinión consultiva del 18 de julio de 1996—; y por otra parte, el designio imperial confeso en un discurso en West Point, precisamente, el 2 de junio del 2002. De ahí la ansiedad de Ignatieff —también citado por aquel colaborador de la obra colectiva— cuando inquiere sobre la “operación imperial” que “será asumida por una nación que debe preguntarse si, al convertirse en un imperio, no corre el riesgo de perder su espíritu republicano”.

La más reciente doctrina de la seguridad global se ha montado en una geomoral singularísima, que va mucho más allá de la que dividió al mundo entre países productores de drogas, esto es, delincuentes, y países consumidores, es decir, víctimas. Los poseedores oficiales de la verdad y de la virtud acaban por ser peligrosos. Olloqui, en su “Presentación”, radiografía a la poderosa Unión Americana: ésta “se percibe a sí mism(a) como un país de virtudes, las que en parte honestamente tiene y las que a veces también exagera”. Ahora esta nación encabeza al mundo occidental y es depositaria, por lo tanto, de sus bienes más preciados y de la misión de preservarlos. En suma: pueblo elegido y destino manifiesto.

Al frente, la república de la virtud tiene lo que se ha calificado como “eje del mal”, que ciertamente supera en hondura y virulencia al de los años cuarenta. Esto así, porque no se trata solamente de un grupo de países —como en el Eje de Roma, Berlín

y Tokio— o de los portadores de una ideología transpersonalista y totalitaria —como las potencias agrupadas bajo el signo de la suástica, el fascio o la hoz y el martillo—, sino sencillamente de aquellos que representan al mal —el *antibien*—, ese personaje elusivo y misterioso que reposa en el fondo del corazón y se vale de los más engañosos camuflajes: la democracia puede ser uno de ellos; otro, la libertad; uno más, los derechos humanos. De ahí la sospecha que padecen ciertos “hombres virtuosos” cada vez que oyen hablar de estas cosas.

No es lo mismo luchar contra un enemigo identificable, visible y fortificado, que hacerlo contra un adversario que puede instalarse en el ambiente y entrar en el hogar por una mínima rendija, o peor todavía, en la mente indefensa y distraída, a través de la curiosidad o de la duda. No se requiere mucha meditación para saber cuál es la forma de extirpar el mal, aunque esto signifique curar el dolor de cabeza por decapitación. El mal, que por lo pronto puede establecerse dentro de las fronteras de Irak, Irán y Corea del Norte, tiene vocación itinerante: a la menor provocación —que sobran— vuela sobre sus fronteras y se esparce sobre el mundo entero. Esto, en efecto, ha sucedido. Y esta es la doctrina que lleva de la mano a un nuevo Estado y a un nuevo derecho.

No puedo ir muy lejos en esta línea de reflexión, pero debo referirme a una de las cuestiones que ha inquietado a varios autores de la obra colectiva, y que desde luego merece atención destacada. Me refiero a los derechos humanos, que nacieron a la vida jurídica en la lucha contra el absolutismo y hoy están cercados por el nuevo autoritarismo que propone el sabido dilema entre las garantías que algunos enarbolan y la seguridad que todos necesitan. Esta es la arena en la que chocan el *due process* y el *crime control*, cada uno con sus mejores argumentos, bajo la sombra de la razón de Estado o la legítima defensa de la sociedad atribulada. Cuando se habla del mundo después del 11 de septiembre, no hay que pensar solamente en el nuevo aparato de la tecnología militar, sino sobre todo en el nuevo aparato regulatorio que se instala en la situación de emergencia y persiste en el estado de paz.



No podemos engañarnos ni ceder a la ilusión pasajera y al discurso atolondrado o deshonesto. El Estado de derecho sólo puede defenderse con los medios que el derecho le suministra. Negarse so pretexto de afirmarse nos sumerge en una paradoja inadmisibles y convierte al Estado en una maquinaria extremadamente peligrosa. Con el mensaje de la mano dura se quiere siempre disimular los errores de la mano inepta, o peor aún, ayudar al parto del autoritarismo, pendiente de la más pequeña oportunidad de alumbramiento.

En un interesante “Informe sobre terrorismo y derechos humanos”, elaborado en el 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo notar que las mejores iniciativas contra el terrorismo “se sustentan en el propósito de proteger los derechos fundamentales y la democracia, cuyo menoscabo y destrucción busca el terrorismo”. Para hacerlo hay un arsenal de medios legítimos. Los ataques perpetrados el 11 de septiembre del 2001:

Si bien de magnitud y horror extraordinarios —sigue diciendo la comisión— no han modificado esos preceptos fundamentales. De hecho, hoy más que nunca es necesario que los Estados miembros (de la OEA) aseguren que sus respuestas a esos actos inexcusables de violencia, honren fielmente las libertades y los valores que sirven de cimiento a las sociedades democráticas de nuestro hemisferio.

Enseguida, el informe proporciona una serie de planteamientos útiles en torno a los derechos que pueden verse mellados —o lo han sido— en la lucha contra el terrorismo. Abarcan vida, trato humano, libertad y seguridad personales, juicio imparcial, libertad de expresión, no discriminación y protección judicial, así como los derechos correspondientes a trabajadores migrantes, personas que buscan asilo, refugiados y extranjeros. Se trata, como es fácil advertir, de derechos y de personas que andan sobre el filo de la navaja cada vez que se agita una causa nacional defensiva frente a un enemigo invisible.

Estas preocupaciones campean, de alguna manera, en la mencionada Convención Interamericana contra el Terrorismo, del 2002. El artículo 15.1 del instrumento es explícito: “Las medidas

adoptadas por los Estados parte de conformidad con esta convención se llevarán a cabo con pleno respeto al Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Seguramente algunos Estados pensaron que esta referencia, de suyo suficiente, no lo sería del todo si no se rodeaba de una circunstancia declarativa —convertida, para el intérprete, en un énfasis voluntario—, y por ello la misma XXXII Asamblea General de la OEA, reunida en Barbados, en 2002, emitió una Resolución 1906 para “reafirmar que la lucha contra el terrorismo debe realizarse con pleno respeto a la ley, a los derechos humanos y a las instituciones democráticas para preservar el Estado de derecho, las libertades, y los valores democráticos en el Hemisferio”. Es debido subrayar el apreciable empeño de la delegación mexicana en la asamblea para salvar del naufragio esa declaración.

En mi propia colaboración a la obra colectiva he procurado revisar, aunque lo haya hecho someramente, algunos de los problemas jurídicos que trae consigo el terrorismo. En el plano internacional, se ha padecido la actuación unilateral que dispone cuál es el derecho pertinente, a quiénes se dirige y en qué forma se aplica. Sobre este punto es ejemplar la “Orden Militar” del 13 de noviembre de 2002, expedida por el Ejecutivo de los Estados Unidos de América en esta calidad, pero también en la condición de comandante supremo de las Fuerzas Armadas, sobre “detención, trato y juicio de ciertos no-ciudadanos en la guerra contra el terrorismo”. Esta orden genera una especie de burbuja jurídica en la que se interna a los indiciados, fuera de la mirada curiosa y de cualquier remedio procesal, nacional o internacional, que quisiera introducir en la burbuja la *rule of law*. Creo que hasta los más resistentes a la idea de una Corte Penal Internacional —que se ha instalado ya, contra viento y marea— convendrán en que ésta constituye un medio mejor que la decisión unilateral para enjuiciar a los terroristas. Así lo quería el frustrado Convenio de 1937, que ensayó la Sociedad de las Naciones, y así lo quisieron algunos promotores de la Corte Penal Internacional en la Conferencia de Roma, como se recuerda en el artículo de Manuel Tello.

En nuestra región, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido oportunidad de pronunciarse en algunos casos que conciernen a los derechos humanos de procesados por terrorismo. El derecho del Estado a juzgar y sancionar a estos inculpados es indiscutible. En la sentencia del Caso Castillo Petruzzi y otros, de 1999, sobre hechos ocurridos en Perú, el tribunal sostuvo:

La corte no está facultada para pronunciarse sobre la naturaleza y gravedad de los delitos atribuidos a las presuntas víctimas. Toma nota de las alegaciones del Estado acerca de estos puntos y manifiesta, como lo ha hecho en ocasiones anteriores, que un Estado 'tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad'... aunque debe ejercerlos dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permiten preservar tanto la seguridad pública como los derechos fundamentales de la persona humana.

El doctor José Juan de Olloqui no hace concesión alguna al terrorismo, que no la merece, y tampoco al autoritarismo, que aprovecha cualquier coyuntura para tirar el zarpazo. Además, con buen juicio de historiador, político y sociólogo, trae a colación una entrevista periodística al ex-primer ministro de Israel, Simon Peres. Se pregunta a éste sobre las soluciones para resolver el problema del terrorismo. Y Peres admite: "Pienso que de nada sirve matar a los moscos que zumban en las aguas estancadas si no se seca el pantano". En efecto, la lucha contra este crimen más que centenario requiere del ejército y de la policía, de los fiscales, los tribunales y las prisiones, pero también hay que secar el pantano en el que proliferan los agentes del crimen, como lo recomienda cualquier política criminal mínimamente lúcida, que necesitamos con apremio.

Es preciso hacer aquello y esto sin desmontar el Estado de derecho. El riesgo más grave que traen las olas encrespadas por el terror levantado por el terrorismo, es que otra forma de terror se instaure, con pretensiones de legalidad en la mano. Nos sucedería lo que está sucediendo con la legislación sobre delincuencia orga-

nizada: al problema del crimen, que no mengua, se añade el problema creado por los medios para combatirlo. Podríamos caer en el síndrome del aprendiz de brujo. Y si así fuera, las premoniciones de Orwell serían cosa de párvulos.

Sergio GARCÍA RAMÍREZ\*

\* Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.