

SOBRE EL TERRORISMO COMO DELITO DE DERECHO INTERNACIONAL *

HANS-JOACHIM LEU

1. El terrorismo internacional¹ aún no constituye delito de Derecho Internacional, y su tipificación como tal tampoco ha sido propuesta con frecuencia,² siendo las razones de esta última situación, en conjunto,

* El presente artículo constituye parte de un estudio dedicado al Derecho Internacional Penal, concebido tanto como segmento del Derecho Internacional Público existente como parcela normativa en proceso de desarrollo. El estudio mencionado parte de la tesis, imposible de ser sostenida con detenimiento en este lugar, de que el Derecho Internacional Penal está constituido por los delitos cuyo carácter, como tales, se deriva inmediatamente del orden jurídico-internacional.

1. La ya frecuente distinción entre terrorismo internacional y transnacional parece ser relevante específicamente para un estudio científico-político del fenómeno, mas no así dentro de un contexto jurídico-internacional, como se comprueba fácilmente al comparar las conceptualizaciones del terrorismo transnacional e internacional. Dejando a estas últimas para ser consideradas posteriormente, se ha afirmado, por ejemplo, que el "terrorismo se vuelve transnacional cuando implica a individuos de distintas nacionalidades, cuando su propósito es el de afectar no solamente a un gobierno nacional en ejercicio del poder, sino también un gobierno extranjero y/o actores transnacionales tales como corporaciones multinacionales, o cuando se registra fuera de las fronteras geográficas de este Estado. El terrorismo transnacional es, de esta forma, una externalización de la conducción de guerra interna que desafía las fronteras nacionales". (Martha Crenshaw Hutchinson: "Transnational terrorism and World Politics", en *The Jerusalem Journal of International Relations*, vol. 1, N° 2, 1975, p. 110). Se ha dicho, asimismo, que el terrorismo transnacional "...se interesa casi exclusivamente por la conducta de individuos, grupos y personas jurídicas, tales como corporaciones multinacionales..." (Friedlander, Robert A.: *Terrorism [Documents of International and Local Control]*, vol. 1 Dobbs Ferry, Oceana Publications, 1979, p. 85). Finalmente, se ha descrito al terrorismo transnacional afirmando que "...los secuestros, asesinatos, colocación de bombas, extorsiones y el sabotaje no se detienen ante ninguna frontera nacional o regional" (Louis Horowitz Irving: "Transnational Terrorism, Civil Liberties, and Social Science", en Alexander, Yonah y Maxwell Finger, Seymour, eds.: *Terrorism: Interdisciplinary Perspectives*, Nueva York, The John Jay Press, 1977, p. 283).
2. Entre las excepciones puede citarse, por ejemplo, a Manuel A. Vieira, autor quien sostiene que el terrorismo, "...reviste indudablemente las características de un crimen internacional". (*Derecho Penal Internacional y derecho internacional penal*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1969, p. 258). La extraña reserva

seguramente las mismas que vuelven tan extraordinariamente difícil el establecimiento de su definición, así como la conceptualización, a los más disímiles niveles, de las medidas adecuadas para combatirlo, medidas entre las cuales la sugerida identificación como delito de Derecho Internacional en todo caso no es la única.

El terrorismo elude, se dijo, una fácil y útil definición, aseveración que procede tanto respecto del terrorismo internacional como del nacional, por utilizar esta distinción, en sí de dudosa validez, y en consecuencia no más que descriptiva, por cuanto su esencia, el "carácter imprevisible, terrible y violento",³ no condiciona la calificación de internacional o nacional.

El fenómeno bajo consideración, es relativamente nuevo: el Suplemento del *Diccionario de la Academia Francesa* define en 1798, el significado del término como sistema, régimen de terror.⁴ El terrorismo se registra en forma sistemática a partir de la segunda mitad del siglo XIX; es considerado hasta inicios de la Primera Guerra Mundial como susceptible de ser caracterizado, entre otros, por su ingrediente ideológico izquierdista, y es protagonizado y apoyado en los años siguientes a la conclusión de aquélla por grupos de derecha y separatista-nacionales; se ubica en los años veinte de este siglo alrededor de los movimientos fascistas o de sus precursores,⁵ y ha sufrido a lo largo del presente siglo, y especialmente durante los últimos años, unas alteraciones tan importantes respecto de los métodos de su ejecución, los objetivos que persigue y las personas actuantes, que hoy en día, a pesar de la atención que recibe a los más distintos niveles, esta "estrategia de la sublevación, aplicada por gentes de las más diversas corrientes políticas",⁶ aparentemente no puede ser aprehendida, menos aún efectivamente adversada. Contrariamente a lo que acontece con las causas del terrorismo, las circunstancias de su efectividad, que han llevado a ciertos analistas a calificar a los tiempos presentes como "la era del terro-

ante la tipificación del terrorismo como delito de Derecho Internacional, acaso queda ilustrada por la afirmación de Tran-Tam quien, al recordar que algunos autores han sugerido aquélla, considera que "...hablando en general, terrorismo significa un *modus operandi* internacional del delito..."; para luego, sin embargo, definirlo como "...actos constitutivos de un delito internacional...". "Crimes of Terrorism and international Criminal Law", en Bassiouni, Cherif M. y Nanda, Ved P., eds.: *A Treatise on International Criminal Law*. Springfield, Charles C. Thomas, Publishers, 1973, vol. I, p. 491.

3. Laqueur, Walter: *Terrorismus*. Kronberg, Athenaeum Verlag. 1977, p. 1.

4. Citado *ibid.*, p. 7.

5. *Vid. ibid.*, pp. 11-19.

6. *Ibid.*, p. 5.

rismo",⁷ son relativamente evidentes. Ellas son: las mismas características de las sociedades modernas, las cuales, en virtud de su compleja estructura tecnológica, son incapaces de protegerse permanentemente en forma adecuada contra ataques imprevistos y crueles; el acceso relativamente sencillo, que los terroristas pueden tener a las más modernas armas; la facilidad con la que es vulnerada la estabilidad de los grupos humanos, por los movimientos terroristas, justamente gracias a la circunstancia anteriormente anotada; el hecho de que las oportunidades de comunicación y transporte han posibilitado el desarrollo de una red de terrorismo con cierto grado de estructura organizacional centralizada; y, finalmente, la extensa publicidad que recibe, justamente por las características del mundo actual, cualquier empresa terrorista de envergadura.⁸

2. Las causas del terrorismo, se dijo, siguen constituyendo motivo de polémica y de dudas. Si bien, en términos generales, no puede discreparse de la tesis de que la actitud terrorista se origina en componentes de la civilización actual, que son más que familiares al analista de la misma,⁹ debe reconocerse que esta afirmación carece de utilidad de largo alcance, porque tales elementos de civilización son, a pesar del carácter planetario del mundo, bastante disímiles, reduciéndose tal utilidad adicionalmente, si se considera las implicaciones internacionales de terrorismo, que son las que interesan aquí.

Esta situación queda debidamente ejemplificada por la actitud asumida a nivel jurídico-nacional frente al terrorismo, e ilustra todavía otra dificultad que enfrenta quien pretenda definirlo, a saber, su carácter heterogéneo, o, que es lo mismo, la multiplicidad de delitos que pueden constituir terrorismo y que, al mismo tiempo, pueden quedar tipificados como delitos distintos, pudiendo algunos hasta escapar a una fácil tipificación, aunque la constante de todos los actos imaginados esté configurado por el denominador común a las conductas en que se reflejan, a saber el proceso de la creación del terror. No se quiere afirmar aquí que la identificación de una conducta como punible requiera totalmente del conocimiento de sus posibles causas; lo que se quiere decir es que, para establecer un delito, el legislador tiene que tener

7. Alexander Yonah, Maxwell Finger Seymour: "Introduction", en Alexander y Maxwell Finger, *op. cit.*, p. XI.

8. *Ibid.*, pp. XI-XII. Sobre los particulares aquí resumidos, informan ampliamente Kupperman Robert H. y Trent, Darrel M.: *Terrorism (Threat Reality, Response)*. Stanford. Hoover Institution Press, 1979, 450 pp.

9. Schmidtchen, Gerhard: "Der Weg in die Gewalt (Geistige und gesellschaftliche Ursachen des Terrors)", en *Die Zeit*. N° 51, 9-12-1977.

conciencia en torno a componentes de éste, o cual, en materia del terrorismo, no es el caso en forma satisfactoria.

El Código Penal venezolano¹⁰ ilustra la observación formulada. Efectivamente, entre los "Delitos contra el orden público", y, específicamente, en el capítulo dedicado a "los que excitan a la guerra civil, organizan cuerpos armados o intimidan al público", se pena a quienes "con el solo objeto de producir terror en el público, de suscitar un tumulto o de causar desórdenes públicos, disparen armas de fuego o lancen sustancias explosivas o incendiarias, contra personas o propiedades..."¹¹ Razón tiene Tulio Chiossone al destacar "el dolo específico muy confuso" de este delito de terrorismo, que "...es concurrente con los delitos que se produzcan por efecto del disparo de armas de fuego o el lanzamiento de sustancias explosivas o incendiarias".¹² La misma ilustración permite, por otra parte, la doctrina, elaborada en torno a la disposición legal citada. Así, por no transcribir sino un solo comentario, José Rafael Mendoza Troconis explica que "considérase como terrorismo la dominación por medio del terror, la sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir pavor, amotinar o alborotar a las multitudes, causar agitada confusión o desórdenes y alteraciones que perturben la tranquilidad; este resultado es susceptible de producirse haciendo estallar bombas, granadas y aparatos explosivos, como dinamita, melinita, etc..."¹³

10. Justo es recordar que "el solo objeto de producir terror" está contemplado por el legislador nacional ya en 1897. —José Miguel Tamayo y Jorge Sosa Chacín, por otra parte, no proponen modificaciones en la proyectada reforma al Código Penal venezolano a la materia bajo consideración. *Vid.* Senado de la República. *Exposición de Motivos y Proyecto de Código Penal (Libros II y III)*. Caracas, Ediciones del Congreso de la República, 1978, pp. 21-22 y 122.

11. Artículo 297, ordinal primero.

12. *Manual de Derecho Penal Venezolano*. Caracas, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, 1972, p. 566.

13. *Curso de Derecho Penal Venezolano ("Compendio de la Parte Especial")*. Caracas, Empresa El Cojo, S. A., 1961, p. 226. —Sobre la tipificación, en los órdenes jurídicos nacionales, del terrorismo como delito problema que incluye también la necesidad de precisar el terrorismo con motivos políticos y las obligatorias garantías procesales, así como los límites constitucionalmente establecidos al ejercicio de la "violencia legítima", por usar la expresión de Max Weber, *vid.* Paust Jordan J.: "Nonprotected Persons or Things", en Evans, Alona E. y Murphy, John F., eds.: *Legal Aspects of International Terrorism*. Lexington, Lexington Books, 1978, pp. 345-349. Interesante es destacar el comentario de Paust de que el Código Penal mexicano (esto es, el Código Penal para el Distrito Federal) "contiene la más completa definición [del terrorismo]..., de que contiene la mayoría de los elementos de un enfoque definicional que son útiles..." (*op. cit.*, pp. 349). El artículo 139 del Código Penal para el Distrito Federal, referido a uno de los "Delitos contra la seguridad de la Nación", reza como sigue: "Se impondrá pena de prisión de dos a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos, sin perjuicio de las penas que corresponden por los delitos que resulten, al que utilizando

3. La definición, y subsiguiente represión, del terrorismo internacional, no ha escapado, como quedó insinuado, a las dificultades intrínsecas al fenómeno planteado. Sin embargo, éstas tratándose del terrorismo internacional, se presentan adicionalmente complejas por una serie de razones de orden jurídico, aunque no carentes del respectivo trasfondo político, y de orden eminentemente político.

3.1. Entre las primeras cabe llamar la atención sobre el complejo problema de la extradición, íntimamente vinculado con el problema relativo a la definición del delito político, problemas cuya actualidad se evidencia, en materia de delitos que son, o podrían ser, de Derecho Internacional, con particular fuerza en virtud de la ausente jurisdicción penal internacional. Esta circunstancia ubica necesariamente la obligación de enjuiciar a los culpables de los delitos mencionados, en los sistemas jurisdiccionales nacionales, quiere decir, en los Estados.

Por extradición puede entenderse, en términos generales, la práctica de la entrega, siguiéndose ciertas formalidades en el procedimiento, por un Estado soberano a otro Estado soberano, de un individuo a inculpado judicialmente, procesado o condenado por el Estado que solicita aquélla.¹⁴

En el presente, tal entrega se efectúa en virtud de normas convencionales concluidas entre los Estados, aunque cabe, teóricamente hablando, que el fundamento de la extradición quede constituido en base a la reciprocidad o hasta la cortesía. Las dos últimas posibilidades, sin embargo, son altamente improbables, dado que la materia de extradición *per se* incide sobre una de las modalidades del ejercicio de la soberanía,¹⁵ la de conceder asilo territorial, a su vez consagrada por las normas jurídicas nacionales de la más alta jerarquía,¹⁶ de manera que la regla sería, pues, la de la extradición en virtud de las previsiones sobre

explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación".

14. Bassiouni, Cherif M.: *Internacional Extradition and World Public Order*. Leyden, A. W. Sijthoff, 1974, pp. 1-2.

15. Por razones obvias no se insiste aquí, en otra de las facultades inherentes al ejercicio del poder soberano, esto es, la competencia para legislar y para administrar justicia.

16. Así por ejemplo, el artículo 116 de la Constitución Nacional establece que "La República reconoce el asilo a favor de cualquier persona que sea objeto de persecución o se halle en peligro, por motivos políticos, en las condiciones y con los requisitos establecidos por las leyes y las normas del derecho internacional".

el particular, contenidas en un instrumento jurídico internacional. Tal instrumento, visto que los órdenes jurídicos internos del Estado que ha solicitado la extradición, y del Estado extraditante, no necesariamente son coincidentes en cuanto a la evaluación de las conductas punibles, de las consecuencias de estas conductas, y en cuanto a los supuestos relativos al *Tatbestand* del delito, suelen estar inspirados en el principio de la idéntica norma penal, quiere decir, el hecho que origina la solicitud de extradición ha de ser punible conforme al derecho penal del Estado que solicita la extradición como del Estado que la concede, o debe estar reconocido como tal en las leyes de extradición, si es que existen, de ambos Estados.¹⁷ Este principio, pese a los argumentos formulados en su contra, es básicamente reconocido, registrándose, sin embargo, controversias en torno al papel que corresponde a la reciprocidad en esta materia, así como en torno a determinadas cuestiones procesales.¹⁸

3.1.1. Intimamente vincuiado con la materia de extradición está el fenómeno del delito político, pues el reo de tal delito se sustrae a la ejecución de las previsiones de un tratado internacional, celebrado para que pueda proceder aquélla. La comisión de un delito político, en otras palabras, conduce a la configuración de una excepción frente a la regla que encierra la idea de la extradición la cual, a su vez, constituye una excepción a la regla anteriormente enunciada. Es, efectivamente, a nivel jurídico-internacional —en la parcela de un tratado entre dos Estados cuyo objeto está referido a la extradición—, donde se ha podido delimitar algunos contornos del delito político,¹⁹ y donde éste ha recibido un cierto reconocimiento, contrariamente a lo que sucede con la mayoría de los órdenes jurídicos nacionales. Esta tendencia empieza a registrarse aproximadamente durante los últimos veinte años del siglo XVIII, y en este sentido constituye un viraje verdaderamente

17. Moersberger. Manfred: *Das Prinzip der identischen Strafnorm im Auslieferungrecht*. Berlin, Walter de Gruyter. 1969, pp. 1.

18. *Ibid.*, p. 136.

19. La dificultad de aprehender la esencia del delito político, si es que tal empresa cabe, se ilustra fácilmente con una comparación, aunque extremadamente limitada, de las opiniones expresadas sobre el particular en oportunidades muy distantes en el tiempo. Carl von Schirach escribe, por ejemplo, en 1815, que "la denominación de ciertos delitos proviene de la legislación francesa. Conforme a la *Charte* de 1830, los delitos políticos deben ser enjuiciados por jurados. Tampoco debe haber extradición respecto de estos delitos... ¿Qué significado tiene el delito político? ha sido planteada repetidamente, pero nunca pudo ser contestada suficientemente". "Ueber politische Verbrechen", en Schroeder, Friedrich Christian: *Texte zur Theorie des politischen Strafrechts (Ende des 18 Jh/Mitte des 19 Jh.)*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1974, p. 306. Y en 1979, Robert A. Friedlander afirma todavía que: "...nadie, hasta el momento, ha sido capaz de desarrollar una definición de los delitos políticos, que sirva..." (*op. cit.*, p. 75).

trascendental en comparación con el tratamiento brindado a los reos de delitos políticos en épocas anteriores.²⁰ Fue la legislación belga que, en 1833, excluyó al individuo que hubiese cometido un delito político de la extradición, proposición cuya aceptación posteriormente, de una u otra manera, se generaliza. Sin embargo, la restricción a la excepción, y que, también en Bélgica, se presenta tan temprano como en 1856, fecha a partir de la cual la *clause d'attentat* (de acuerdo a la cual los asesinatos de jefes de Estado imposibilitaban se invocara la comisión de un delito político para evitar la extradición) inicia la tendencia por limitar la excepción configurada por el delito político, excepción que encuentra su máxima expresión en la materialización del Derecho Internacional Penal,²¹ pues los delitos de Derecho Internacional por su esencia en virtud de su fundamento, descartan, de la manera más absoluta, un válido alegato en el sentido de que se trata de delitos políticos.

Sin embargo, respecto del terrorismo, esta tendencia ha sufrido un revés, al menos respecto de la consideración genérica del delito,²² por cuanto, aunque en principio el terrorismo no constituye una ideología,²³ y su función política²⁴ sea ajena a su calificación como delito político, ésta ha sido defendida con harta frecuencia, justamente, en virtud de su presunta motivación política. Ella, a su vez, paradójicamente como pueda sonar, ha surgido a menudo ante el trasfondo del reclamo de la defensa de valores jurídicos, desarrollados hasta la fecha principalmente dentro de la Estructura Internacional, relativos principalmente al principio de la autodeterminación de los pueblos y los derechos humanos. La consagración de estos valores, de una u otra manera, ha impedido una adecuada oposición internacional al terroris-

20. Efectivamente: "En la antigüedad y durante toda la Edad Media, el ofensor que cometía un delito contra el soberano era el más despreciado delincuente de todos [los delincuentes]". Kittrie, Nicholas N.: "A New Look at Political Offenses and Terrorism", en Livingston, Marius H. (Con Kress Lee Bruce y Wank, Marie G.), ed.: *International Terrorism in the Contemporary World*. Westport, Greenwood Press, 1978, p. 358.

21. *Vid. op. cit.*, pp. 357-362.

22. Sin duda existe una conexión entre esta circunstancia y el hecho de que puede percibirse en el presente algún decrecimiento en la importancia de la extradición, debido al desarrollo de nuevas modalidades de la cooperación interestatal en la prevención y sanción del delito, las cuales, en última instancia, reducirán el ámbito de la extradición, pero que sin embargo no afectan a los delitos políticos. (Sobre el particular aludido, *vid.* Schultz Hans: "Das Ende de Auslieferung", en Oehler, Dietrich y Poetz, Paul-Guenter, eds.: *Aktuelle Probleme des Internationalen Strafrechts (Beitraege zur Gestaltung des Internationalen und Supranationalen Strafrechts)*. Hamburgo, R. V. Deckers Verlag, G. Schenk, 1970, pp. 133-148.

23. Laqueur: *op. cit.*, p. 5.

24. *Ibid.*, p. 6.

mo, internacional también, puesto que no existe una respuesta mayoritariamente aceptada frente a la pregunta referida a las modalidades de la eficaz defensa, y exitosa insistencia, de los valores jurídicos señalados.

3.2. Las razones eminentemente políticas que impiden una definición, y subsiguiente represión del terrorismo internacional, se pueden tener por conocidas, pues son las mismas que han motivado que se perfilen los bloques de poder del mundo actual, y son, en general, idénticas a las que inspiran a las posiciones adoptadas por muchos de los Estados que integran la Estructura Internacional frente a los problemas que afectan a ésta. Una fácil prueba de lo señalado se obtiene mediante un examen comparativo de la actitud de los miembros de la Asamblea General de la ONU frente a un proyecto de resolución sobre el terrorismo, presentado en 1973 por algunos países europeos y latinoamericanos, que no fue aprobado, resultando, en cambio, favorecido por la mayoría un proyecto que contemplaba entre otros el establecimiento de un Comité *ad hoc* que debía estudiar el problema. La posición de la mayoría se fundamentaba en la falta de claras definiciones del terrorismo, los insuficientes estudios en torno a las causas del terrorismo, la inconveniencia de actuar apresuradamente en la materia y en la necesidad del apoyo de las luchas de liberación nacional, al tiempo que condenaba los regímenes racistas y colonialistas como terroristas. El proyecto de resolución rechazado, a su vez, aunque ratificaba el derecho de los pueblos a la autodeterminación, se fundamentaba en la necesidad de proteger vidas inocentes así como el orden internacional, consideraba que el uso de la fuerza por los terroristas era inmoral y que no se justificaba una demora en el tratamiento del asunto.²⁵

3.3. Pese a las dificultades, anotadas, una definición, al menos aproximada, del terrorismo internacional es posible, y desde luego necesaria, no en último lugar para, de esta manera, garantizar el ejercicio y respeto a los valores jurídicos consagrados internacionalmente, y cuyo reclamo en determinados supuestos puede conducir al ejercicio de la fuerza que no ha de ser necesariamente terrorista.²⁶

25. *Vid.* Ernest Evans: "American Policy Response to International Terrorism", en Alexander y Maxwell Finger: *op. cit.*, pp. 110-116.

26. Hernán Montealegre observa acertadamente que "el terrorismo no se identifica con el recurso a la fuerza. Este puede o no tener una dimensión de terror". *La Seguridad del Estado y los Derechos Humanos*. Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano, 1979, p. 271.

Una posibilidad de definir al terrorismo internacional, inconveniente por su estructura, está constituida por el señalamiento de los actos que, aunque terroristas, carezcan del elemento internacional, configuran, pues, terrorismo nacional. Tal procedimiento, negativo en virtud de su esencia, ha sido sugerido por L. C. Green quien enumera, dentro del contexto señalado, el terrorismo de Irlanda del Norte, los actos terroristas que los gobiernos estatales cometen en contra de sus propios nacionales, las actividades de los revolucionarios activos o de los disidentes políticos, y los actos de violencia que sirven a propósitos meramente personales, como por ejemplo, el secuestro de personas.²⁷

Más adecuada es la definición propuesta por M. Chérif Bassiouni. El autor sostiene que el terrorismo internacional puede definirse como "La estrategia de la violencia consistente en inspirar terror, que contiene un elemento internacional y es cometida por individuos con el objeto de producir resultados de poder", y que el "terrorismo internacional ocurre cuando un acto ilegal de violencia es dirigido contra un objetivo o una persona internacionalmente protegido o cuando un delito de violencia definido por el derecho nacional es cometido de manera que afecta a los intereses de más de un Estado".²⁸ Abstracción hecha de un inevitable elemento tautológico en cualquier definición del terrorismo internacional —el terrorismo inspira terror—, la definición requiere de dos precisiones.

De un lado, es menester concebir el resultado de poder como "la intimidación sistemática de la opinión pública internacional para forzarla a influir en autoridades locales que controlan una determinada situación política en la que el grupo terrorista se siente fatalmente oprimido y en la que estima que su única alternativa es la fuerza. Los grupos terroristas, así, no sólo se dirigen a la autoridad local que califican como directamente responsable de su situación, sino que a autoridades extranjeras, las que, piensan, pueden ejercer una presión favorable a sus intereses".²⁹ Naturalmente, el resultado específico de la intimidación sistemática no puede ser aclarado aquí, pues depende de cada supuesto concreto.

27. Citado en: "Definitions and Dimensions of Terrorism", en Crelinsten, Ronald D.; Laberge, Altmejd, Danielle; Szabo, Denis, eds.: *Terrorism and Criminal Justice (An International Perspective)*. Lexington, D. C. Heath and Company, 1978, pp. 6-7.

28. "An International Control Scheme for the Prosecution of International Terrorism", en Evans y Murphy: *op. cit.*, p. 485.

29. Montealegre: *loc. cit.*

Del otro lado, debe explicarse la referencia al elemento internacional. Se sugiere que el mismo sea construido con los componentes identificados en el borrador norteamericano de un "Tratado sobre Terrorismo Internacional", sometido, aunque sin éxito, en 1972 a la consideración de la Organización de las Naciones Unidas, a saber: el acto terrorista ha de realizarse, o debe tener efectos, fuera del territorio estatal del que el ofensor es nacional; las víctimas del ataque terrorista deben ser nacionales de un Estado que no sea aquel en cuyo territorio se realizó el acto aludido, y éste, a su vez, no debe haber sido ejecutado, ni por, ni contra, un miembro de las fuerzas armadas en el transcurso de hostilidades militares; y el acto terrorista ha debido tener la finalidad de dañar los intereses de un Estado o de una organización internacional, o de obtener determinada concesión de un Estado o de una organización internacional.³⁰

4. Antes de mencionarse las medidas tomadas en contra del terrorismo a nivel universal,³¹ deben ser señalados los ya aludidos esfuerzos anteriores a 1945, desplegados con esta finalidad. Entre éstos

30. Evans: *op. cit.*, p. 110.

31. El término universal alude aquí a la Estructura Internacional después de 1945, corte de tiempo a raíz del cual el mencionado carácter universal queda patentizado por el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas. La afirmación, desde luego, no puede hacer olvidar que también la Sociedad de Naciones constituyó una organización internacional con pretensiones, y también logros, de carácter universal, aunque de alcance más limitado de los que pueda atribuirse a la ONU, pues el desarrollo de ésta prácticamente coincide con la ampliación, en virtud de una serie de procesos que no es el caso recapitular aquí, del número de los Estados miembros de la Estructura Internacional. La mención del nivel universal, asimismo, no debe hacer olvidar la relevancia del nivel regional. Dos esfuerzos registrados a nivel regional bastarán para llamar la atención sobre la relevancia de esta dimensión para combatir al terrorismo internacional, y al mismo tiempo, para señalar que tampoco al nivel mencionado se ha querido especificar al terrorismo internacional como delito de Derecho Internacional. Se trata, de un lado, de la Convención celebrada bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos, de fecha 2 de febrero de 1971, con el objeto: "prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia internacional", ratificada por Venezuela en 1973. La Convención obliga a los Estados contratantes: "...a cooperar entre sí, tomando todas las medidas que consideren eficaces de acuerdo con sus respectivas legislaciones y especialmente las que se establecen en esta Convención, para prevenir y sancionar los actos de terrorismo y en especial el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexa con estos delitos" (artículo 1). Se trata, del otro lado, de la "Convención Europea sobre la Represión del Terrorismo" (1977), la cual precisa los delitos que, para fines de extradición entre las partes, no constituyen delitos políticos o delitos conexos con delitos políticos, Convención cuyo escaso éxito entre los Estados miembros del Consejo Europeo, se ha querido compensar, al menos para los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, con la "Convención sobre la Aplicación de la Convención Europea sobre la represión del terrorismo entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas".

se destaca, aunque no haya tenido resultados prácticos, la Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo, sometida a consideración de la Sociedad de Naciones, en 1937, la cual afirmó: "el principio de derecho internacional según el cual cada Estado tiene el deber de abstenerse de todo acto encaminado a favorecer las actividades terroristas dirigidas contra otro Estado, [y] de impedir los actos por los cuales se manifiesten dichas actividades". La Convención entiende por actos de terrorismo "actos delictivos dirigidos contra un Estado y cuyo fin o cuya naturaleza sea provocar el terror en personalidades determinadas, en grupos de personas o en el público en general". Obliga, asimismo, a los Estados partes de ella, a declarar "actos delictivos los siguientes actos provocados en su propio territorio, si están dirigidos contra otra Alta Parte contratante y si constituyen actos de terrorismo" en el ya citado sentido de la expresión: "Los actos internacionales dirigidos contra la vida, la integridad corporal, la salud o la libertad: a) De los jefes de Estado, de personas que ejerzan las prerrogativas del Jefe del Estado, de sus sucesores hereditarios o designados; b) De los cónyuges de las personas enumeradas; c) De las personas investidas de funciones o de cargos públicos, cuando dicho acto haya sido cometido a causa de las funciones o cargos que tales personas desempeñen". Similar obligación procede en los siguientes supuestos: "La destrucción intencional de la propiedad pública o destinada a uso público, o los daños internacionalmente causados en tal propiedad perteneciente o sujeta a otra Alta Parte Contratante", y "el acto intencional encaminado a hacer peligrar vidas humanas, ocasionando un peligro común". Finalmente, deben ser declarados delictivos, si se dan las condiciones especificadas arriba, la tentativa de cometer las infracciones anteriormente especificadas, así como la "fabricación, obtención, posesión o suministro de armas, municiones, productos explosivos o sustancias nocivas, con miras a cometer en cualquier país alguna de las infracciones previstas en el presente artículo"; e igualmente deben ser declarados actos delictivos, cuando se cometan en el territorio de una de las Altas Partes contratantes, en conexión con los actos de terrorismo, "la asociación o el acuerdo para la ejecución de tales actos; la instigación a cometerlos, cuando haya producido efecto; la instigación pública directa a cometer" los delitos especificados arriba, y "la participación intencional en tales actos", así como "toda ayuda prestada conscientemente para la ejecución de tales actos".³²

32. Artículos 1º, 2º y 3º; la "Convención para la creación de una Corte Penal Internacional", abierta a la firma en Ginebra, el 16 de noviembre de 1937, es la segunda de las direcciones en las que encaminaron los esfuerzos la Sociedad

Las medidas tomadas a nivel internacional son:

La "Convención sobre infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves", firmado el 14 de septiembre de 1963, en la ciudad de Tokio. Entre las disposiciones de esta Convención que se aplicará a "las infracciones de las leyes penales" y a los actos "que sean, o no, infracciones, puedan poner o pongan en peligro la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes de la misma, o que pongan en peligro el buen orden y la disciplina a bordo", se destaca la referida a la competencia del comandante de la aeronave, en el supuesto de que "tenga razones fundadas para creer que una persona ha cometido o está a punto de cometer a bordo una infracción o un acto previsto" de los señalados, para "imponer a tal persona las medidas razonables, incluso coercitivas, que sean necesarias: a) Para proteger la seguridad de la aeronave y de las personas y bienes de la misma; b) Para mantener el buen orden y la disciplina en la misma; c) Para permitirle entregar tal persona a las autoridades competentes o desembarcarla, de acuerdo con las disposiciones de este capítulo". Importante es, asimismo, que "el comandante de la aeronave podrá entregar a las autoridades competentes de cualquier Estado contratante en cuyo territorio aterrice la aeronave a cualquier persona, si tiene razones fundadas para creer que dicha persona ha cometido a bordo de la aeronave un acto que, en su opinión, constituye una infracción grave de acuerdo con las leyes penales del Estado de matrícula de la aeronave".³³

La "Convención de La Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves", del 16 de diciembre de 1970, la cual considera que "los actos ilícitos de apoderamiento o ejercicio del control de aeronaves en vuelo ponen en peligro la seguridad de las personas y los bienes, afectan gravemente a la explotación de los servicios aéreos y socavan la confianza de los pueblos del mundo en la seguridad de la aviación civil... [y] que la realización de tales actos preocupa gravemente"; y la cual implica que "...a fin de prevenir tales actos, es urgente prever las medidas adecuadas para sancionar a sus autores". La Convención determina que "comete un delito... toda persona que, a bordo de una aeronave en vuelo, ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma, o intente cometer cualquiera de tales actos; y b) Sea cómplice de la persona que cometa o intente cometer cualquiera de tales actos". Los Estados Partes en

de Naciones para combatir al terrorismo, notablemente influenciados por el asesinato del Rey de Yugoslavia, en 1934.

33. Artículos 1º, 6º y 9º

la Convención se obligan a tomar "las medidas necesarias a establecer su jurisdicción sobre el delito y sobre cualquier acto de violencia cometido por el presunto delincuente contra los pasajeros o la tripulación, en relación directa con el delito: a) si el delito se comete a bordo de una aeronave matriculada en el tal Estado; b) si la aeronave, a bordo de la cual se comete el delito, aterriza en su territorio con el presunto delincuente todavía a bordo; c) si el delito se comete a bordo de una aeronave dada en arrendamiento sin tripulación a una persona que en tal Estado tenga su oficina principal o, de no tener tal oficina, su residencia permanente". El instrumento jurídico internacional señalado, por otra parte, dispone que "El Estado contratante en cuyo territorio sea hallado el presunto delincuente, si no procede a la extradición del mismo, someterá el caso a sus autoridades competentes a efecto de enjuiciamiento, sin excepción alguna y con independencia de que el delito haya sido cometido o no en su territorio"; y añade que "dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a los delitos comunes de carácter grave, de acuerdo con la legislación de tal Estado". El delito, por otra parte, "...se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición celebrado entre los Estados contratantes", los cuales "...se comprometen a incluir el delito como caso de extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí en el futuro".³⁴

La "Convención de Montreal para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil", firmado el 23 de septiembre de 1971, contempla una serie de delitos³⁵ que, en su conjunto, constituyen sabotaje en las aeronaves. Respecto a estos casos, la Convención³⁶ estipula que "Los Estados contratantes se obligan a establecer penas

34. Preámbulo, y artículos 1º, 4º, 7º y 8º.

35. Según el artículo 1º de la Convención: "comete delito toda persona que ilícita e intencionalmente: a) realice contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo, actos de violencia que, por su naturaleza, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave; b) destruya una aeronave en servicio o le cause daños que la incapaciten para el vuelo, o que, por su naturaleza, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo; c) coloque o haga colocar en una aeronave en servicio, por cualquier medio, un artefacto o sustancia capaz de destruir tal aeronave o de causarle daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo; d) destruya o dañe las instalaciones o servicios de la navegación aérea o perturbe su funcionamiento, si tales actos, por su naturaleza, constituyen un peligro para la seguridad de las aeronaves en vuelo; e) comunique, a sabiendas, informes falsos, poniendo con ello en peligro la seguridad de una aeronave en vuelo. 2º Igualmente comete un delito toda persona que: a) intente cometer cualquiera de los delitos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo; b) sea cómplice de la persona que los cometa o intente cometerlos".

36. Artículos 3º y 8º.

severas", para castigar la comisión de aquéllos, siendo importante, por otra parte, que también estos delitos se consideran incluidos "...entre los delitos que den lugar a la extradición en todo tratado de extradición celebrado entre los Estados contratantes", los cuales también se comprometen a incluir los delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí en el futuro.³⁷

La "Convención sobre la prevención y el castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos", aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, y abierta a la firma, el 14 de diciembre de 1973. La Convención estima la comisión de los delitos aludidos como "grave amenaza al mantenimiento y fomento de las relaciones amistosas y de la cooperación entre los Estados"; subraya "la gran importancia de las normas de derecho internacional referentes a la inviolabilidad de las personas internacionalmente protegidas, así como a la protección especial que debe otorgárseles", y "reconoce, asimismo, que las disposiciones de la Convención ...en ningún caso podrían comprometer el ejercicio del legítimo derecho de libre determinación e independencia... por los pueblos que luchan contra el colonialismo, la dominación ex-

37. Las convenciones, así como la problemática de los secuestros aéreos, con sus distintas implicaciones, están comentadas, por ejemplo, en Douglas Joyner, Nancy: *Aerial Hijacking as an International Crime*. Dobbs Ferry, Oceana Publications, 1974, 344 pp. También Mapelli, Enrique: *El Apoderamiento ilícito de Aeronaves*. Madrid, Editorial Tecnos, 1973, 236 pp. Entre los dos textos citados, el de Douglas Joyner resulta de particular provecho, pues ilustra adecuadamente, no sólo el significado de la "trilogía de convenciones sobre secuestro" (p. 261), sino también su lugar, así como los delitos en aquéllas especificados, dentro del orden jurídico-internacional en general.

Venezuela ha firmado las tres convenciones aludidas, pero no ha ratificado ninguna de ellas. Una consideración más detenida del asunto planteado, vinculada al orden jurídico nacional, ha de tomar en cuenta el artículo 358 del Código Penal referido a los "Delitos contra la seguridad de los medios de transporte y comunicación", especie del género de los "Delitos contra la conservación de los intereses públicos y privados". El texto del artículo es el siguiente: "El que poniendo objetos en una vía férrea, abriendo o cerrando las comunicaciones de esas vías, haciendo falsas señales o de cualquiera otra manera hubiere preparado en peligro de una catástrofe, será penado con prisión de cuatro a ocho años.

"Quien causare descarrilamiento, naufragios o interrupción en las vías de comunicación mediante voladuras, será penado con presidio de cinco a diez años.

"El solo hecho de colocar artefactos o emplear medios adecuados para producir algunos de los resultados previstos en el aparte anterior, será penado con prisión de cuatro a ocho años.

"Cualquiera que asaltare o ilegítimamente se apoderare de naves, aeronaves, ferrocarriles, medios de transporte colectivo, o de cualquier otro vehículo automotor, será castigado con presidio de cuatro a ocho años. En igual pena incurrirán quienes sustraigan, cambien ilícitamente o adulteren las placas de matriculación, los números seriales u otras señales de identificación de aquéllos.

"Quienes sin apoderarse del vehículo, lo desvalijen quitándole piezas o partes esenciales, serán castigados con pena de prisión de uno a tres años".

tranjera, la ocupación extranjera, la discriminación racial y el *apartheid*". Los Estados Partes de la Convención se obligan a calificar como delitos en su derecho interno, los siguientes actos cometidos intencionalmente: "La comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física, o la libertad de una persona internacionalmente protegida; la comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular, o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad; la amenaza de cometer tal atentado; la tentativa de cometer tal atentado y la complicidad en tal atentado".³⁸ Entre las disposiciones de la Convención se destacan, por otra parte, el compromiso de los Estados por disponer "lo que sea necesario para instituir su jurisdicción sobre los delitos previstos...", así como la precisión de los pasos a ser seguidos en materia de extradición si se hubiere cometido uno de los delitos arriba señalados.³⁹

La "Convención Internacional contra la toma de rehenes", aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 17-12-1979, la cual considera que "la toma de rehenes es un delito que preocupa gravemente a la comunidad internacional, y que, en conformidad con las disposiciones de esta Convención, toda persona que cometa dicho delito deberá ser sometida a juicio o sujeta a extradición", precisando a este delito de la siguiente manera: "Toda persona que se apodere de otra... o la detenga, y amenace con matarla, hierirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente Convención"; en el mismo delito incurre, por otra parte, "toda persona que intente cometer un acto de toma de rehenes, o participe como cómplice de otra persona que cometa o intente cometer un acto de toma de rehenes".⁴⁰

5. De las esquemáticas referencias anteriores se desprende que son heterogéneos los delitos referidos, pero que independientemente de su especificidad, constituyen al mismo tiempo actos de terrorismo internacional, dado el denominador que les es común, y que ya fue identificado. Esta heterogeneidad se manifiesta tanto en la gravedad del delito como en el bien jurídico tutelado, posiblemente afectado; una

38. Preámbulo y artículo 2°.

39. Artículos 3° y 8°.

40. Preámbulo y artículo 1°.

referencia al carácter disímil de la conducta punible como tal, es, evidentemente, intrascendente dentro del presente contexto. La calificación individual de cada delito como delito de Derecho Internacional —de los que en su conjunto constituyen el terrorismo internacional— aunque en la doctrina haya sido propuesta alguna que otra vez, no aparece, en estos momentos, precedente. Pero esta circunstancia, a su vez, no impide, y al contrario, favorece, la calificación del terrorismo internacional en el sentido indicado. Admitida esta calificación conduciría a una situación bastante singular, pues equivaldría a la tipificación de una conducta punible, genéricamente concebida, como delito de Derecho Internacional,⁴¹ quedando a cargo de las legislaciones nacionales, la obligación de llenar de substancia la categoría "terrorismo internacional", a través del establecimiento de las diversas figuras delictivas concretas, a sabiendas de que éstas, individualmente consideradas, no han recibido tal calificación a nivel internacional.

La perspectiva en torno a la cual se ha especulado obliga a responder dos preguntas aún no formuladas, a saber: la conveniencia del procedimiento sugerido y, más importante, la fundamentación de tal procedimiento.

En cuanto a la conveniencia, debe destacarse dos áreas donde la misma se manifiesta, sin insistir, claro está, en la idea central subyacente a las consideraciones formuladas, a saber la necesidad de penar los actos de terrorismo internacional para, de esta manera, contribuir a su represión.

De un lado, la calificación como delito de Derecho Internacional garantizará la estricta aplicación del principio *aut dedere aut iudicari*, esto es, la obligación del Estado, o de extraditar al delincuente fugitivo, o de someterlo a juicio, para, se presume, luego penarlo, si es que procede. En otras palabras, conduciría al fin de la impunidad derivada de la no extradición y del no enjuiciamiento, en virtud del alegato de que el delito cometido constituye un delito político, puesto que, si bien la acción específica mediante la cual es desatada internacionalmente al

41. La situación, en todo caso, tampoco es extremadamente novedosa; recuérdese, por ejemplo, que el proyecto de Código de Delitos Contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad, sometido en 1954 por la Comisión de Derecho Internacional a consideración de la Asamblea General de la ONU, comprende, en su artículo 2º, también el terrorismo. Según el mencionado artículo (parágrafo 6), constituye un delito contra la paz y la seguridad de la humanidad, esto es, pues, un delito de Derecho Internacional, "la realización o estímulo, por las autoridades de un Estado de actividades terroristas en otro Estado, o la tolerancia, por las autoridades de un Estado, de actividades organizadas destinadas a ejecutar actividades terroristas en otro Estado".

terror, puede escapar a una calificación comúnmente aceptada, no sucedería así con el mismo terrorismo internacional. Adicionalmente, los órdenes jurídicos nacionales, jerárquicamente inferiores respecto de la norma jurídico-internacional, dada su fundamentación a ser comentada, tendrían que ser desarrollados hacia la adecuación al Derecho Internacional Público. Finalmente, la proposición formulada contribuiría al ulterior desarrollo de ciertas normas del Derecho Internacional, las cuales, al tiempo que existen, no implican la tipificación de delitos de Derecho Internacional, y sin embargo, dada su estrecha vinculación con el terrorismo internacional, ameritarían tal tipificación. Este es el caso, por ejemplo, de algunos de los actos que constituyen piratería, contemplados en el artículo 15 de la Convención sobre Alta Mar, afirmación que no pierde validez en virtud de la circunstancia de que la citada disposición haga referencia a actos ilegales de violencia, ejecutados "con un propósito personal...", ni la actual imposibilidad de concebir a la piratería como delito de Derecho Internacional.

La fundamentación de la tesis de que el terrorismo internacional constituye delito de Derecho Internacional, ha de partir sin lugar a dudas de que el terrorismo, como tal, constituye delincuencia común.⁴²

Tal afirmación puede lícitamente ser proyectada hacia la escena extraestatal, nivel en el que la conducta terrorista no sufre, no puede sufrir, una alteración de su característica principal, a saber, la de constituir un acto delictivo. Sin embargo, el terrorismo internacional, comparado con el terrorismo nacional, reviste mayor gravedad, pues el bien jurídico a ser protegido, por el despliegue de aquél puesto en peligro, tiene mayor magnitud. El bien jurídico aludido está configurado, de un lado, por los mismos intereses fundamentales de los Estados, intereses que, analizados desde una perspectiva admitidamente optimista deben, en conjunto, estimarse como positivos, pues residen en la política de aquellos destinada al mantenimiento de relaciones pacíficas. Estas relaciones pacíficas no constituyen un fin en sí mismo, pues deben ser analizadas ante el trasfondo del papel social, básicamente, de otra índole, secundariamente, que al Estado corresponde desempeñar en favor de los grupos humanos en él organizados, y que son su razón de ser. El terrorismo internacional impide la adecuada articulación de las necesidades humanas, y su debida atención por los Estados, y como tal es contrario, más exactamente violatorio, de los componentes jurídicos de la Estructura Internacional, específicamente de aquellos que regulan

42. Friedlander: *op. cit.*, p. 72.

las relaciones entre los Estados, bien porque las vuelve difíciles, bien porque las imposibilita.

Adicionalmente a la puesta en peligro del orden público mundial, el terrorismo internacional infringe los valores jurídico-internacionales consagrados para proteger la existencia, la seguridad y la dignidad de la persona humana. Y en este sentido, viola otro bien jurídico, cuyo titular es la humanidad, en todas y cada una de sus partes integrantes; contraviene, simultáneamente, los fundamentos de estos valores, principios jurídicos que, hayan sido articulados normativamente o aun no hayan sido articulados por los Estados, tienen carácter de *ius cogens*.

De acuerdo a lo esquemáticamente expuesto, no puede ser arbitraria la pretensión consistente en ampliar los crímenes contra la paz por otro supuesto, el terrorismo internacional, pues la puesta en peligro del orden público mundial es un crimen contra la paz, entendida como paz positiva; ni puede ser arbitraria la pretensión de ampliar los crímenes contra la humanidad por la categoría del terrorismo internacional, pues efectivamente, el terrorismo internacional es violatorio de los derechos humanos.