



















# PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL CONTRA LA PIRATERÍA Y LOS DERECHOS HUMANOS\*

Los derechos de propiedad intelectual se localizan en el artículo 27.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, según el cual “toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre señala en su artículo XIII que: “Toda persona... Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas o artísticas de que sea autor”.

No obstante el carácter declarativo de estos dos instrumentos —que les da valor moral mas no obligatoriedad— los Estados firmantes están comprometidos a trabajar para conseguir el respeto a los Derechos Humanos, entre los cuales, junto a los derechos a la vida, la salud y la educación, y muchos otros, también se reconoce y protege al derecho de autor, puesto que se le ha considerado al derecho intelectual como inherente a la persona humana y a esto se debe el hecho de que la gran mayoría de las Constituciones del mundo lo recojan como parte de su texto, convirtiéndose así en una obligación jurídica.

Tenemos, entonces, que perseverar en el espíritu generador de la regulación de los derechos de propiedad intelectual a nivel mundial, que no es otra cosa que dar vigencia al principio consagrado en la Declaración de los Derechos Humanos acerca del reconocimiento a los creadores y del acceso universal a las obras artísticas.

---

\* Ponencia presentada por el doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la CNDH, durante la inauguración del Primer Congreso Internacional contra la Piratería y los Derechos Humanos, celebrada el 2 de junio de 2004 en Cuernavaca, Morelos.



El delito de la piratería afecta tanto los intereses de los autores como a las leyes del comercio legítimo porque toda producción intelectual lleva aparejada la realización de inversiones y, adicionalmente, la captación de divisas para el Estado.

En tal sentido, afecta las economías de los países por tratarse, a menudo, de un negocio de carácter multinacional, una industria paralela que mueve enormes recursos económicos, humanos y tecnológicos, razones éstas que deben movernos a proteger y garantizar los derechos de autor y los derechos de los consumidores que adquieren los productos y obras producidos conforme a la ley.

Ante tal situación, es urgente que los gobiernos enfrenten, con verdadera voluntad política éste que se ha convertido en un grave problema social, pues de poco servirá que los ciudadanos conscientes, el comercio establecido, los productores, los distribuidores o los artistas denuncien tal situación si no se actúa en contra de los verdaderos responsables que son las mafias que fabrican y las redes alternas que distribuyen de manera ilegal sus productos.

Es claro que la “piratería” genera las condiciones adecuadas para la existencia de un sistema de delincuencia organizada que en los últimos años ha crecido desmesurada y sostenidamente, por no existir un mecanismo verdaderamente efectivo para su combate o porque los que contempla la ley no se aplican con rigor, lo que ha traído fuertes problemas para la industria y para quienes legalmente comercializan sus productos, como reducción de utilidades, desaliento a su crecimiento y nula creación de nuevas fuentes de empleo.

En nuestro país, un grupo de diputados del PAN presentó en el año 2002 un proyecto de reforma a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada con la finalidad de incluir a la piratería como un delito de delincuencia organizada, de manera que se le combatiera, investigara, persiguiera y procesara a sus autores. Dicha propuesta buscaba atacar e inhibir esa actividad que daña la propiedad intelectual y ocasiona afectación al sector público por la falta de recaudación y al sector privado en sus utilidades.

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó recientemente (24 de marzo de 2004) el Proyecto de Decreto que Reforma la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Con la reforma, la piratería será investigada, perseguida, procesada y sancionada con una penalidad más severa, siempre y cuando se trate de tres o más sujetos que acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tengan como fin o resultado perpetrar tal delito. (La adición, aprobada por 439 votos y seis abstenciones, incorpora al artículo 2 de la citada Ley el delito de piratería, tipificado en el artículo 424 bis del Código Penal Federal, que se castiga con prisión de tres a 10 años y con 2 mil a 20 mil días de multa.)

De esta manera, la reforma aprobada califica como delincuencia organizada la producción, reproducción y venta de fonogramas, videos y libros, protegidos por la Ley Federal del Derecho de Autor.

Es claro que la aplicación de la ley debe tener como destinatarias principales a las grandes mafias que se aprovechan de la situación económica de cientos de personas que no cuentan con un trabajo formal remunerado y se han visto orilladas a incursionar en el sector informal, haciendo de esta una forma de subsistencia para ellos y, por lo general, para sus familias. En este sentido, debe tenerse especial cuidado en que se aplique a las cabezas y a los grupos que lideran esta actividad ilegal.

Quisiera insistir en el hecho de que la piratería repercute negativamente al derecho de autor y limita de manera grave las previsiones que establecen garantías para lograr un justo equilibrio entre los derechos e intereses de los titulares de derechos, y entre los titulares de derechos y los usuarios de prestaciones protegidas.

Que la piratería es un problema mundial de graves consecuencias lo demuestran las recientes declaraciones del Secretario de Estado adjunto para Asuntos Económicos y Empresariales de Estados Unidos en el sentido de que “la protección de los derechos de propiedad intelectual está cada vez más ligada a la seguridad nacional, dada la participación de las redes del crimen organizado” en el lucrativo comercio de la piratería y la falsificación. Se calcula que tan sólo en este país las pérdidas de las empresas debido a estas dos actividades fluctúa entre 200,000 y 250,000 millones de dólares anuales.

Incluso, la Interpol ha identificado a la piratería como un riesgo grave y creciente para los Estados y, en consecuencia, ha solicitado que los delitos contra los derechos de propiedad intelectual sean considerados más graves por los gobiernos.

Ante tal panorama, se debe considerar que la piratería de productos con marca registrada o patentados permite la obtención de grandes ganancias frente a riesgos bajos. El potencial de los dividendos ilícitos, en combinación con cuerpos legales endebles y con problemas de ejecución de la ley, genera condiciones adecuadas para la actividad del crimen organizado.

Desde esta perspectiva, pareciera que los daños que la piratería ocasiona encuentra entre sus orígenes una frágil, cuando no ineficaz protección de los derechos de propiedad intelectual en muchos países.

Se ha dicho que, particularmente, las economías en vías de desarrollo se han visto severamente afectadas. Sin embargo, es inobjetable que los más perjudicados son los artistas, los creadores y los productores de obras artísticas y culturales que en los hechos son cotidianamente derrotados, a la vista de todos, en las calles y las plazas públicas, por los falsificadores.

Para sentar las bases que permitan erradicar este problema, es necesario que las autoridades correspondientes apliquen con estricto sentido de justicia la ley, sin dejar de considerar que por tratarse de un problema de carácter mundial, deben colocarse también los cimientos para la colaboración entre los gobiernos de los países involucrados, a fin de mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual en todo el mundo.

En este tenor, cabría esperar que las legislaturas de los países y las autoridades gubernamentales den pasos firmes para desarrollar su capacidad para resolver o, cuando menos, atenuar esta situación. Incluso prever medidas que permitan hacer frente a las posibles reacciones y a las nuevas modalidades con las que los “piratas” responderían a dichas medidas.

Por ejemplo, en Indonesia la promulgación de la Ley sobre la Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual no arredró a los vendedores de productos piratas, que continuaron su comercio de materiales como si no se hubiera expedido dicha ley. En las zonas comerciales de Yakarta se siguieron ofreciendo a la venta docenas de VCDs piratas a pesar de ella. No por nada este país está considerado, junto con China y Vietnam, entre los primeros lugares de producción de productos apócrifos en el mundo.

Como mencioné anteriormente, otro de los problemas a que se enfrenta el combate a la piratería radica no sólo en la falta de aplicación de la ley, cosa de por sí grave, sino también en la falta de claridad en la regulación de todo lo que rodea este fenómeno.

A ello se debe que tengamos que reconocer —y lamentar— que aún tiene vigencia la necesidad de impulsar campañas permanentes contra la piratería y a favor de los derechos de propiedad intelectual o derechos de autor. En un país asiático se instrumentó una campaña con el lema: “Pare la piratería, salve la creatividad de los hijos de la patria”, con objeto de promover el cumplimiento de las leyes de derechos de propiedad intelectual. Creo que algo similar debe hacerse, con carácter permanente, en todos los países.

El diario *Reforma*, de circulación en México, del 7 abril 2004, reporta que el combate a la piratería requirió, sólo durante el 2003, de 2 mil 733 acciones, mil 776 operativos, 967 cateos y el aseguramiento de productos por 40 millones de pesos.

Por ello debemos insistir en el tema, pero también habría que volver la vista a instrumentos de carácter internacional como la Convención Internacional de Roma sobre la Protección de los Artistas, Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión (octubre de 1961) que tiene como objetivo que “los Estados aseguren la protección de los derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes, de los productores de fonogramas y de los organismos de radiodifusión”.

La propiedad intelectual se ha convertido en uno de los principales aspectos de las relaciones comerciales internacionales. Actualmente se encuentran en vigor más de 3.7 millones de patentes, 11 millones de marcas registradas y 1.3 millones de dibujos o modelos industriales registrados. Anualmente se producen un millón de libros y 5,000 películas de largometraje, además de 3,000 millones de discos y cintas que son vendidos.

De estas cifras podemos derivar con toda certeza que la propiedad intelectual es una herramienta que promueve la creación de riqueza, así como un desarrollo económico, social y cultural muy impor-

tante en los países, y éste es uno de los motivos por los que resulta no sólo necesario sino exigible su vigilancia y protección.

A ello se debe también que, desde hace algún tiempo, se haya promovido la creación de organismos como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que tiene entre sus objetivos velar por la protección de los derechos de los creadores y los titulares de propiedad intelectual a nivel mundial y contribuir a que se reconozca y recompense la creatividad de inventores, autores y artistas, misma que basa su actuación en la premisa de que la protección internacional estimula la creatividad humana, ensancha las fronteras de la ciencia y la tecnología y enriquece el mundo de la literatura y de las artes.

Al crear un marco estable para la comercialización de los productos de la propiedad intelectual, también facilita el comercio internacional. Precisamente por eso es importante que en foros como éste se trabaje en la formulación de propuestas de criterios y normas que alienten el aprovechamiento de los sistemas de protección de la propiedad intelectual para impulsar la actividad creativa, pero también las inversiones, facilitando la transferencia de tecnologías.

A tal efecto, uno de los desafíos comunes a todos los Estados (países desarrollados, con economías en transición y países en desarrollo) consiste en aplicar los procedimientos para hacer valer los derechos e investigar las mejores prácticas y formas o modelos para el respeto y la vigencia de los derechos de propiedad industrial, de manera que se puedan hacer más expeditos y económicos.

Por otra parte, no debe perderse de vista la aparición de conductas delictivas de reciente aparición como el delito informático, que implica actividades criminales que no encuadran en los tipos comunes como el robo y la falsificación. No obstante, hay que decir que el uso de la informática genera nuevas posibilidades para el uso indebido de las computadoras, lo que propicia, a su vez, la necesidad de una regulación jurídica.

Baste considerar que los delitos que se cometen a través de la computadora comprenden “cualquier comportamiento criminal en el cual la computadora ha estado involucrada con material o como objeto de la acción criminal, o como mero símbolo”, de lo que sigue que los delitos informáticos son aquellos que se dan con la ayuda de la informática o técnicas anexas.

Lamentablemente, hoy día en el ámbito internacional se considera que no existe una definición propia, universal, para el delito informático, a pesar de los esfuerzos de expertos en esta materia.

A esta actividad se suma la llamada piratería fonográfica, la cual ha sido definida como la grabación sonora que se realiza para reproducir un fonograma, sin el consentimiento del titular del derecho, utilizando cualquier procedimiento que disponga el falsificador para luego distribuir al público esas copias y obtener una ganancia, respecto de la que poco más podemos agregar cuando está tan a la vista de todos, en todas las ciudades, en todo el mundo.

Este delito se da en la reproducción de discos compactos de música, DVD, ropa, zapatos, *software*, incluso en medicamentos y libros. Es una práctica común en varios países, y en mayor cantidad en Centro y Sudamérica.

Desde hace algunos años, editores de *best sellers*, libros técnicos y de literatura han visto cómo, a la par de la distribución legal de sus publicaciones, se desarrolla un canal ilegal, que no independiente, que ofrece las mismas obras reproducidos sin licencia ni permiso: las ediciones pirata. México no ha sido la excepción, se tienen identificados tres grandes tipos que abastecen el mercado ilegal de libros: las ediciones pirata, la reprografía y el robo de libros.

Desde sus orígenes, la propiedad intelectual ha jugado un destacado social puesto que constituye la manera en que se protege, por una parte, a los autores y a todo lo relacionado con la producción de sus obras y creaciones intelectuales en los diversos aspectos y, por otra parte, a las invenciones en general.

Con independencia de su valor cultural, es fácil colegir que el derecho de autor tiene una creciente importancia en la economía de los países. En un mundo económicamente globalizado, es menester proteger al derecho de autor para salvaguardar no sólo un derecho humano sino también una fuente de trabajo e ingresos. Por ello no se puede dejar de lado un problema que ha adquirido tan graves consecuencias como la piratería o la copia sin autorización de cualesquier obra intelectual.

Uno de los argumentos de uso común para justificar la piratería consiste en que las copias no autorizadas tienen una mayor aceptación por sus precios bajos, con la misma calidad de la obra, lo que hace que cualquier persona pueda acceder a ellas sin importar su condición económica, debido a que los precios están a su alcance y no se vuelvan prohibitivos como los reales.

Se ha dicho que la propiedad intelectual debe estar al servicio de los creadores y del patrimonio de una nación. El quehacer cultural genera productos que involucran derechos intelectuales. Esa creación es patrimonio inalienable de los autores como también de la sociedad a la que pertenecen, constituyendo estos dos criterios la base de la regulación de propiedad intelectual.

Si algo no podemos olvidar es que el derecho de autor está expresamente consagrado como un derecho esencial en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de manera que el respeto a la propiedad intelectual y su tutela jurídica constituyen uno de los aspectos del progreso socioeconómico y cultural de toda sociedad civilizada y democrática.

En tal virtud, “un régimen de protección de los derechos de autor adecuado contribuirá a asegurar el respeto de los derechos de la persona humana y a favorecer el desarrollo de las letras, las ciencias y las artes”.

Muchas constituciones del mundo garantizan el derecho a la propiedad intelectual como un derecho económico y un derecho fundamental de la persona, protegiendo al autor propietario de su obra, quien es el único en decidir sobre el ámbito de sus derechos morales y patrimoniales.

Hay, entonces, la obligación de reconocer que el problema de la infracción a los derechos intelectuales del autor, sea en la modalidad de piratería editorial, de reprografía ilegal, de comercialización de videos, *software* o de piratería fonográfica, se incrementa y expande en forma alarmante en todos los países, sin que se hayan encontrado aún mecanismos eficaces de control y erradicación.

Comercio informal y piratería se complementan. El comercio informal de la piratería se incrementa y expande ante la aparente pasividad de las autoridades. En especial, la piratería editorial se ha convertido en una verdadera amenaza contra los autores y editores formales, y este problema se ha acentuado con el uso excesivo de máquinas fotocopadoras, las que, gracias también al avance tecnológico, han alcanzado altos niveles en la calidad y el precio.

La información, el conocimiento y la tecnología son herramientas vitales para el desarrollo y el crecimiento económico, social y cultural de todos los países. Sin embargo, una visión mundial de la sociedad de la información debe hacer prevalecer a los Derechos Humanos antes de la tecnología, que sólo constituye un medio y no un fin en sí mismo.

En distintos foros internacionales se ha planteado la necesidad y conveniencia de la cooperación con la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, y aun con países en lo individual, para combatir la piratería. Así, por ejemplo, México ha propuesto acciones conjuntas con China para luchar contra este mal y el contrabando de productos chinos, que genera un desequilibrio comercial entre los dos países.

Cabe señalar que quienes respaldan la piratería de libros, y esto es aplicable también a los fonogramas, las marcas, medicamentos, ropa, videos, *software*, etcétera, comprándolos, arguyen que los originales son demasiado caros. En este sentido, hay que decir que este problema no puede entenderse sin su aspecto social ya que la venta de, por señalar sólo un ejemplo, un libro pirata significa para quien lo vende el ingreso de ese día, pero cabe preguntar si él es la persona que delinque o quien reprodujo el libro y violó los derechos de autor.



**ENTREGA DE RECONOCIMIENTO  
AL DOCTOR JOSÉ LUIS SOBERANES  
FERNÁNDEZ, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN  
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS,  
POR LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS Y POR ARTISTAS  
DEL MUNDO, A. C.\***

Quisiera, antes que nada, manifestarles a todos ustedes, en nombre del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que le enorgullece recibir la distinción con la que hoy se le honra por parte de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y por Artistas del Mundo, A. C.

Gracias, ante todo, a quienes lo distinguen con su amistad generosa; al doctor René Santoveña Arredondo, Rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, y al maestro Luis Cobos, Presidente de Artistas del Mundo, A. C., ya que consideraron a su persona para este reconocimiento; gracias a los estudiantes, a los servidores públicos, a los artistas, y a todos los que atestiguan este acto.

También, en su nombre, les transmito el sentimiento afectuoso y solidario de quien sabe que comparte con ustedes la convicción de que es indispensable trabajar y ser cada vez mejores defensores de los derechos y las libertades esenciales de las personas. Él se siente honrado y comprometido por recibir este reconocimiento, el cual representa un hecho de especial significación que, sin duda alguna, lo motivará y lo comprometerá a continuar con el gran esfuerzo de fomentar una cultura de respeto a los derechos fundamentales.

---

\* Palabras de la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, Secretaria Técnica del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pronunciadas el 3 de junio de 2004 en la entrega del reconocimiento al doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y por Artistas del Mundo, A. C.

Bajo su atinada gestión, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no descansaremos hasta lograr que en México las violaciones sean la excepción y el respeto a los Derechos Humanos la regla, haciéndonos eco de las palabras de un ilustre mexicano, don Ponciano Arriaga: “Ojalá y todas las autoridades y los ciudadanos todos se levantaran como un solo hombre, creyendo que el ataque a las garantías de un individuo es un ataque a la sociedad entera”.

Por mi conducto, el doctor Soberanes los convoca, con afecto y respeto, a que juntos continuemos estimulando la observancia de las prerrogativas básicas y a promover su estudio, enseñanza y divulgación, como parte de nuestras tareas esenciales.

Concluyo agradeciendo de nueva cuenta este reconocimiento. Sepan ustedes que en él se aprecia la generosidad de su amistad, misma que el doctor atesorará como una de sus mejores experiencias en la lucha por la vigencia de nuestras libertades y garantías básicas, de la justicia y del Estado de Derecho.

# **PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS, NIÑOS PROMOTORES, EN EL ESTADO DE DURANGO\***

Entre los logros más significativos de la institución del *Ombudsman* en México destaca el haber alcanzado un alto grado de credibilidad en la sociedad nacional. Las Comisiones públicas de defensa y promoción de los Derechos Humanos hemos incidido de manera favorable en la percepción que la población tiene acerca de sus derechos y de cómo exigirlos.

Sin embargo, es preciso reconocer que nos falta mucho camino por andar para llegar a una sólida cultura de respeto a los Derechos Humanos en nuestro país. Las Comisiones de Derechos Humanos no podemos darnos por satisfechas cuando constatamos que todavía hay un déficit enorme en la tutela de los derechos esenciales de las personas, en especial de los integrantes de grupos más vulnerables de la población, como son las niñas y los niños.

Quienes participamos en la Cruzada Nacional por los Derechos Humanos, desde las defensorías de habitantes, sabemos que se trata de una labor inconclusa, cuya continuación exige diseñar y poner en marcha acciones específicas de defensa y proyección hacia esos grupos sociales de más alta vulnerabilidad.

---

\* Palabras del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pronunciadas el 4 de junio de 2004 en la ciudad de Durango, Durango, ante el licenciado Ángel Sergio Guerrero Mier, Gobernador constitucional del estado de Durango; la señora Margarita García de Guerrero, Presidenta del DIF estatal; la licenciada Norma Beatriz Pulido Corral, Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango; el licenciado José Hugo Martínez Ortiz, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado; el Diputado Juan Manuel Félix León, Presidente de la Gran Comisión del Congreso del estado; la licenciada Victoria Adato Green, Coordinadora del Programa sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el licenciado Adrián Laveaga Hernández, Secretario de Educación Pública; el licenciado José Rosas Aispuro Torres, Presidente municipal de Durango, y el general de Brigada Sergio Magaña Mier, comandante de la X Zona Militar, durante la presentación del Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de las Niñas y los Niños, Niños Promotores, en el estado de Durango.

En atención al interés superior que tiene el respeto a los derechos de las niñas y los niños, es indispensable que, desde el ámbito de la educación básica, multipliquemos las acciones dirigidas a un más amplio conocimiento de los derechos y obligaciones de la infancia, de manera que padres de familia, autoridades educativas y defensores de los Derechos Humanos contribuyamos a fomentar valores de amplio sentido social, como son el respeto, la justicia, la solidaridad y la equidad entre las personas.

En Durango hay una buena disposición para dar un mayor impulso institucional a la educación de los menores, de tal manera que se fomente en ellos la noción de una conducta básica con una sólida base ética y humanista.

El objetivo del Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de las Niñas y los Niños, Niños Promotores, es sensibilizar a la sociedad mediante la difusión de las prerrogativas de los niños en situación escolar. Este Programa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que está a cargo de su Coordinación sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, busca que los escolares de educación básica del estado de Durango sean agentes principales en la promoción de sus derechos.

Los menores se involucran directamente en un tema hasta ahora propio de los adultos: la educación en Derechos Humanos.

En este programa, los adultos seremos únicamente testigos de las tareas que, para la promoción de los valores universales del respeto, la tolerancia, la fraternidad y la no discriminación, llevarán a cabo los menores.

La CNDH seguirá apoyando, con ésta y muchas otras actividades, el esfuerzo de sus homólogas en las entidades federativas para crear y fortalecer una conciencia de respeto a la dignidad de los menores, que promueva la enseñanza de sus derechos esenciales. Esta coadyuvancia también favorece la consolidación del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales.

Al presentar en este acto el Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de las Niñas y los Niños, Niños Promotores, en el estado de Durango, reconozco la generosa disposición de la licenciada Norma Beatriz Pulido Corral para vincularse al esfuerzo por consolidar en nuestro país la cultura de los Derechos Humanos y, en especial, los derechos de las niñas y los niños.

Igualmente, celebro el compromiso del Gobernador Ángel Sergio Guerrero Mier para impulsar entre los menores de Durango el conocimiento de los Derechos Humanos, y para acompañarnos aquí, apoyando los esfuerzos que el *Ombudsman* estatal y las autoridades educativas de la entidad llevarán a cabo para promover, difundir y proteger los derechos de la niñez duranguense. A todos ustedes, les agradezco su presencia y su atención.

**MENSAJE DEL DOCTOR JOSÉ LUIS  
SOBERANES FERNÁNDEZ CON MOTIVO  
DEL 14 ANIVERSARIO DE LA COMISIÓN  
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS,  
PRONUNCIADO DURANTE EL CONCIERTO  
DE LA ORQUESTA DE LA COMUNIDAD  
FILARMÓNICA DE MÉXICO, BAJO LA  
DIRECCIÓN DEL MAESTRO LUIS COBOS\***

Señoras y señores:

Me es grato estar con ustedes, ante la presencia de las destacadas personalidades que nos acompañan esta noche para conmemorar el 14 Aniversario de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el Concierto de la Orquesta de la Comunidad Filarmónica de México, bajo la dirección del maestro Luis Cobos, que organiza esta Comisión Nacional con el apoyo de la Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal.

Quiero, en principio, agradecer la presencia de los distinguidos miembros del Consejo Consultivo de la CNDH; de los Senadores integrantes de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República; de los representantes de las ONG, así como de las instituciones vinculadas a los Derechos Humanos.

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la CNDH, con motivo del 14 Aniversario de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pronunciado el 5 de junio de 2004 durante el Concierto de la Orquesta de la Comunidad Filarmónica de México, bajo la dirección del maestro Luis Cobos.

Agradezco al doctor Enrique Semo Calev y al Centro Cultural Ollín Yoliztli su disposición y la hospitalidad brindada para llevar a cabo este evento en tan importante Centro Cultural.

En especial, agradezco la presencia del personal de la CNDH que se ha dado cita en este evento; lo felicito por su entusiasta participación y por el arduo trabajo desarrollado durante estos 14 años de vida de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, años que han sido de lucha y de acontecimientos por la defensa de los derechos fundamentales en nuestro país. Este concierto es para ustedes, mis compañeros de la CNDH.

# **REUNIÓN DEL PRESIDENTE DE LA CNDH CON DIPUTADOS FEDERALES PARA EVALUAR EL SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES EN CIUDAD JUÁREZ TENDENTES AL ESCLARECIMIENTO DE LOS HOMICIDIOS DE MUJERES\***

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Diputados de las Comisiones Especial para la Investigación y Seguimiento de Femicidios en la República Mexicana y de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados acordaron medidas de evaluación y seguimiento de las acciones del Gobierno federal para resolver los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez. Estas acciones están dirigidas a lograr un sistema nacional de seguridad, que estará basado en un mapeo que refleje la frecuencia de agresiones y violencia que este fenómeno registra en todo el país.

En esta reunión, el *Ombudsman* nacional, José Luis Soberanes Fernández, manifestó que la CNDH se mantendrá vigilante de que estén debidamente integradas las averiguaciones previas contra 81 servidores públicos señalados por la Fiscalía Especial, con el fin de que, si son responsables, se les aplique el peso de la ley.

Dio a conocer que esta Comisión Nacional continúa valorando en forma minuciosa los informes presentados por la Fiscalía Especial para Investigar los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez y la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres en esa ciudad fronteriza, con el fin de que las acciones que se tomen permitan realmente avizorar resultados en el corto plazo.

Explicó que mientras la CNDH documentó 263 casos de homicidio de mujeres en Ciudad Juárez, la Fiscalía Especial informó de los primeros 50 de un total de 307 expedientes, por lo cual este Organismo Nacional ha solicitado información de cuáles son las bases de tales ponderaciones para elevar la

---

\* Reunión celebrada el 8 de junio de 2004.

cifra a dicho número, sobre todo si se refiere a víctimas de homicidio que también hayan sufrido agresión sexual. “Se trata de feminicidios con características particulares como la privación de la vida, con agresión sexual, pero brutal”, precisó.

Respecto del informe de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez, presentado recientemente, subrayó que la CNDH ha demandado al Gobierno federal conocer cuáles son las acciones de carácter federal instrumentadas para frenar los crímenes de mujeres, las cuales fueron anunciadas hace casi un año, no obstante que durante 2004 han ocurrido siete homicidios más. Dijo que se requiere saber si los familiares han tenido acceso a los expedientes que se les han negado durante mucho tiempo, si contaron con asesoría jurídica y si han recibido atención médica o psicológica.

“Lo que hemos recibido hasta ahora como información de parte del Gobierno federal, a través de la Comisionada —dijo— son algunos argumentos que no nos permiten evaluarlos debidamente porque no hay las pruebas ni evidencias suficientes que permitan cruzar lo que se anuncia y lo que se dice con los hechos”.

Añadió que en el caso de la supuesta confrontación entre la CNDH y la Comisión para Erradicar la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez el Estado se ha ido por lo epidérmico y superficial al difundir en los medios informativos anécdotas, cuando lo importante es exigir al Gobierno federal que responda con medidas efectivas para prevenir feminicidios. Señaló que esta acción puede ser premeditada para desviar la atención de la opinión pública hacia banalidades, en lugar de que vigile se cumplan los compromisos y responsabilidades.

Señaló que los informes están siendo debidamente estudiados para poder emitir un pronunciamiento al Estado mexicano, sobre todo a los Gobiernos federal, estatal y municipal, sobre si han llevado a cabo acciones de las propuestas que les fueron formuladas, a las cuales el gobierno municipal no ha dado respuesta alguna.

En otro orden de ideas, Soberanes Fernández puntualizó que la Recomendación 20/2001, relativa a los 532 casos de desaparición forzada de personas durante la época de la llamada “guerra sucia”, no está totalmente cumplida y no se han agotado las investigaciones. Subrayó que el Estado mexicano tampoco ha cumplido con su compromiso de indemnizar a las familias de los desaparecidos.

El Presidente de la CNDH dio a conocer, por otra parte, que han ido en aumento las quejas contra las instituciones militares, tanto el Ejército como la Armada de México, no sólo por civiles que padecen abuso de autoridad, amenazas, cateos y detenciones arbitrarias, sino por los propios elementos militares, que son víctimas de abusos, acoso sexual y negativa de atención médica y trato discriminatorio, en el caso de aquéllos que viven con el virus del sida.

En esta reunión los legisladores fueron encabezados por Marcela Lagarde, Presidenta de la Comisión Especial de Investigación y Seguimiento de Feminicidios en la República Mexicana; y los diputados Angélica Díaz del Campo, Gilberto Ensástiga Santiago y Angélica de la Peña Gómez.



# **PARTICIPACIÓN DEL DOCTOR JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ EN LA TERCERA ASAMBLEA GENERAL DE LA RED DE INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL CONTINENTE AMERICANO\***

La década de los setentas fue en América Latina una época de aflicción, de luchas malsanas conocidas como “guerra sucia” entre extremos opuestos, donde no había respeto por la vida humana, y la tortura, el secuestro y el terrorismo eran comunes como política de Estado para intimidar y eliminar a los opositores políticos, a quienes muchas veces, en forma exagerada, se consideró una amenaza para el sistema, bajo la mal entendida lupa de la seguridad nacional. Las violaciones a los Derechos Humanos, los crímenes de guerra, el genocidio y la tortura deshonraron esos tiempos.

Esta triste experiencia de las dictaduras o gobiernos autoritarios que padecimos provocó que se apresurara la aceptación, la inclusión y, más aún, la priorización de los tratados internacionales de Derechos Humanos en los ordenamientos nacionales, con la intención de garantizar, mediante el ordenamiento internacional, que no se vuelvan a repetir periodos de constantes violaciones a los Derechos Humanos.

De ese periodo despertó una sociedad sedienta de justicia, pero fortalecida para exigir el pleno respeto de sus derechos elementales. Los nuevos gobiernos, constituidos después de elecciones libres,

---

\* Palabras del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Secretario de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, pronunciadas el 9 de junio de 2004 en Buenos Aires, Argentina, durante la inauguración del Taller “Instituciones Nacionales, Líderes en la Prevención de la Tortura”. En el acto estuvieron presentes el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, doctor Eduardo Mondino; los representantes de instituciones de Derechos Humanos de todo el continente americano, y los oficiales de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

no pueden menos que ratificar su compromiso con la protección de los Derechos Humanos, que se ha traducido en la creación de instituciones nacionales de protección a los Derechos Humanos en toda la zona latinoamericana.

En 1986, Guatemala creó la primera de estas instituciones bajo el nombre de Procuraduría de los Derechos Humanos, y a partir de los años noventas nuestra región fue la de mayor establecimiento de estas instituciones; a México le llegó su turno en 1990, y a la nación Argentina en 1993 con la Ley de Creación del Defensor del Pueblo. Con distintas denominaciones y diferentes estructuras, funcionamiento, competencias y grado de interrelación que mantienen con los órganos de gobierno de sus respectivos Estados, hoy, casi la mitad de los países de América Latina cuenta con una institución nacional de protección de los Derechos Humanos.

Por ello, debemos redoblar esfuerzos para promover el establecimiento de nuevas instituciones y que en un tiempo no lejano podamos afirmar que en América Latina no existe ningún lugar donde los habitantes estén desprotegidos.

Exhorto a la Defensoría del Pueblo argentino a compartir su experiencia de 10 años en la promoción y protección de los Derechos Humanos, con las instituciones de reciente creación o en vías de instituirse en los países vecinos.

La Red de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano surgió como una respuesta al fenómeno de la rápida y afortunada proliferación de Instituciones Nacionales en todos los continentes durante la última década del siglo XX, por lo que Naciones Unidas vio la conveniencia de organizarlas por regiones, con el fin de poder realizar con mayor eficacia las labores de coordinación entre ellas mismas, así como con las instancias competentes de dicha organización.

En la comunidad internacional existe consenso en que uno de los termómetros más precisos para medir la madurez política y social de una sociedad es el grado en que respeta los Derechos Humanos. En la actualidad, no es posible hablar de desarrollo democrático sin referirse a la forma en que se respetan o violan los Derechos Humanos.

En la última década, América Latina ha avanzado en el desarrollo y fortalecimiento de la democracia. Hoy América Latina es otra muy distinta a la de las décadas de los setentas y ochentas, con gobiernos autoritarios y militares que practicaban la tortura y las desapariciones como norma. Hoy la inadmisibles práctica de la tortura es la excepción y no la regla, aunque no por ello es menos vergonzoso cuando lamentablemente llega a ocurrir.

En esta nueva realidad, las instituciones nacionales en América cumplen una importante y vital misión solventando las deficiencias del pasado y fortaleciendo las acciones del presente en el marco de las garantías que cada Constitución nacional ofrece a sus ciudadanos.

En el proceso de transformación social del Estado actual y de la consolidación de la democracia, el papel de las Instituciones Nacionales es de vital trascendencia. Su función no se circunscribe exclusivamente a la atención de las quejas derivadas de una deficiente administración del poder: las instituciones nacionales, en su actuación por la defensa de los derechos esenciales de la persona, intervienen en otras esferas de la vida pública de sus respectivos países impulsando dicha transformación del Estado que garantice los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de los ciudadanos, mediante una serie de programas que fortalezcan la capacitación y la cultura por el respeto de los Derechos Humanos.

Hoy, los Derechos Humanos están vinculados con la justicia, la paz y el desarrollo de las sociedades democráticas; donde no hay respeto por estos Derechos Humanos no hay justicia, y en donde no hay justicia se vulnera el Estado de Derecho.

El siglo XX fue un siglo de contradicciones, de manera muy particular con respecto a los Derechos Humanos, produciendo un despertar o consolidación de conciencias que hoy exigen el pleno respeto de los derechos elementales de la persona y que se debe convertir en el motor de nuestras sociedades en el siglo XXI, cimentando las bases para una cultura de vida civilizada, *so pena* de correr el riesgo de sucumbir ante las violaciones a los Derechos Humanos igual o peores que los registrados en el siglo pasado.

Un gobierno sin acotaciones y límites sólo puede derivar en el abuso de poder que allana el camino para que se cometan todo tipo de violaciones a los Derechos Humanos. El abuso del poder sólo se puede evitar garantizando que la extensión y duración de la autoridad conferida a cualquier persona sean reguladas.

La difusión y promoción de los Derechos Humanos sólo puede redituarse en un mejor entendimiento y acercamiento entre sociedad y Estado y, en última instancia, en el desarrollo del país en todos sus ámbitos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

Nuestras Instituciones Nacionales se encuentran hoy en la posición privilegiada de emprender y consolidar una tarea de prevención que impida que se vuelvan a repetir las atrocidades pasadas cometidas contra la dignidad humana. Esta reunión es el terreno propicio y fértil para el intercambio de ideas, delineamiento de objetivos y concreción de metas que se constituyan en candados eficientes ante los abusos de autoridad que vulneran el Estado de Derecho.



# **PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA MUTUA HUMANITARIA EN SALUD MENTAL Y EMOCIONAL, ENTRE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ASOCIACIÓN MEXICANA PARA LA AYUDA MENTAL EN CRISIS, A. C.\***

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos pondrá en marcha el Programa de Asistencia Mutua Humanitaria en Salud Mental y Emocional, que atenderá a las víctimas de la violencia sistémica de género y a los grupos en situación de discriminación en todo el país, principalmente en Ciudad Juárez.

Para tal efecto, la CNDH firmó un convenio de colaboración con la Asociación Mexicana para la Ayuda Mental en Crisis, A. C., en el cual quedaron sentadas las bases para apoyar el cumplimiento de muchos propósitos comunes, como la promoción de la capacitación individual, la investigación y la enseñanza de los Derechos Humanos y el desarrollo de actividades específicas en su defensa.

Durante la firma de convenio, el *Ombudsman* nacional, José Luis Soberanes Fernández, señaló que nuestro país ha logrado avances en materia de Derechos Humanos de personas con discapacidades, pero que falta mucho para dar por asegurada su tutela en el caso de quienes forman parte de grupos de población que se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad, como las mujeres y las personas que han sido víctimas de género y de la discriminación.

---

\* Comunicado de prensa relativo al convenio de colaboración para poner en marcha el Programa de Asistencia Mutua Humanitaria en Salud Mental y Emocional, entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Asociación Mexicana para la Ayuda Mental en Crisis, A. C., celebrado el 22 de junio de 2004.

Indicó que consolidar una cultura social del respeto a los Derechos Humanos en nuestro país significa que todas las personas puedan ejercer y disfrutar sus prerrogativas. Desarrollar sus cualidades particulares y reflejarlas en el entorno social como individuos que se manifiestan respetuosos de la ley y reconocen el principio básico de que los demás también son sujetos de derechos.

Soberanes Fernández reiteró que la meta prioritaria de la CNDH es abrir y mantener canales de participación con las organizaciones de la sociedad civil, de manera que juntos podamos realizar acciones de defensa y protección de los derechos de estos grupos vulnerables, tal y como lo establece el orden jurídico nacional.

De esta forma, dijo, se impulsará el conocimiento que la sociedad mexicana debe tener acerca de sus derechos fundamentales para que exija, con ello, su cumplimiento. Se cumple igualmente la tarea de crear y ampliar los espacios de atención y de conciencia pública hacia quienes están en mayor riesgo de vulnerabilidad, como son los menores, los adultos mayores y las mujeres, en especial si son de escasos recursos.

Ante los dirigentes de la Asociación Mexicana para la Ayuda Mental en Crisis, encabezados por su Presidente, José Ignacio Carero Mena, el Presidente de la CNDH expresó que el aporte de conocimientos y la experiencia vivencial y directa que deriven de esta colaboración en actividades de capacitación, educación y entrenamiento para el manejo de situaciones específicas en incidentes críticos deberá contribuir a la atención inmediata de las personas en los casos que intervengamos.

Este acuerdo, dijo, será un paso más en el camino para satisfacer las demandas de atención a las víctimas de la violencia, derivadas de un contexto social en el que poco se hace por auxiliarlas, y para mitigar el impacto de eventos lamentables, reducir los síntomas del paciente, lograr que regrese a sus funciones adaptativas independientes y facilitar la asistencia profesional a largo plazo, entre otros objetivos específicos.

En la firma del convenio estuvieron, por parte de la Asociación Mexicana para la Ayuda Mental en Crisis, A. C., Lucila de la Concepción Artigas Díaz, Secretaria del Consejo Directivo; Nicté Magdalena Alcalá Escárzaga, Tesorera del Consejo, y Teresa López Cano, Primera Vocal. También estuvieron los Visitadores Generales de la CNDH, Víctor Martínez Bullé-Goyri, Raúl Plascencia Villanueva, José Antonio Bernal Guerrero y Rodolfo Lara Ponte.

# **REUNIÓN DEL DOCTOR JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, CON JÓVENES ALTERMUNDISTAS QUE FUERON DETENIDOS AL MANIFESTARSE DURANTE LA III CUMBRE DE LAS AMÉRICAS CELEBRADA EN GUADALAJARA\***

Al reunirse con dirigentes perredistas y quejosos de los hechos ocurridos en Guadalajara durante la III Cumbre de las Américas, el *Ombudsman* nacional, José Luis Soberanes Fernández, manifestó la solidaridad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con los agraviados y les explicó que el trabajo que lleva a cabo es serio y profesional, para llegar a conclusiones puntuales. Aseguró que pronto habrá un pronunciamiento de la Comisión Nacional, que ha hecho suya la queja.

Ante la desesperación expresada por algunos de los quejosos para que la CNDH se pronuncie al respecto, Soberanes Fernández señaló que en ocasiones los tiempos de la justicia y los trámites administrativos son lentos, pero cuando la CNDH emite sus resoluciones, lo hace de manera implacable. Les pidió tener confianza en el trabajo de la Comisión Nacional.

Refirió que se trabaja en la integración de la queja y en documentar las agresiones cometidas por policías y custodios del penal de Puente Grande, donde 72 personas fueron detenidas y 22 aún permanecen allí, por no contar con recursos para pagar la fianza correspondiente.

---

\* Comunicado de prensa del 23 de junio de 2004 relativo a la reunión del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con jóvenes altermundistas que fueron detenidos al manifestarse durante la III Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. En dicha reunión también estuvieron presentes los padres de familia de los detenidos, así como un grupo de abogados y miembros del Partido de la Revolución Democrática.

Dijo que solicitará el apoyo del Congreso de la Unión, además de que la UNAM, por conducto de su Rector, Juan Ramón de la Fuente, ha manifestado particular interés en colaborar en el asunto. Pidió que se entregue al Organismo Nacional la mayor cantidad de información posible, para que la resolución que se emita no sea debatible ni pueda ser revertida, sino que sea sólida y contundente, basada en pruebas y evidencias.

Tras invitar a quienes aún no han declarado ante la CNDH para que lo hagan, ya sea como víctimas o testigos de la agresión, dijo que la Comisión Nacional revisa archivos gubernamentales, declaraciones de servidores públicos y de víctimas de la agresión y dictámenes oficiales, además de que realiza la certificación de personas.

Entrevistado posteriormente sobre el homicidio de Francisco Javier Ortiz Franco, editor del semanario *Zeta*, condenó y reprobó el hecho y dijo que es mal precedente para la libertad de expresión, porque si las diferencias se van a resolver a balazos y matando gente, “vamos a volver a la época de las cavernas”. Demandó al gobierno federal mano firme para garantizar el ejercicio periodístico.

Señaló que la CNDH ya envió visitadores a Tijuana para trabajar en el caso, que podrá ser atraído si la PGR también lo hace. Mencionó que, en tanto, la Comisión Nacional colaborará con la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California. “De que intervinimos, intervinimos”, subrayó.

Los agraviados y familiares de éstos que acudieron a la reunión fueron encabezados por Martha Sánchez, Secretaria de Derechos Humanos del PRD; Adrián López, de la Liga Mexicana de los Derechos Humanos; Benjamín Ramírez, de la Asociación de Abogados Democráticos de Jalisco; el Diputado Federal Ítimo Muñoz, y Raúl Rojas Soriano, padre de dos jóvenes detenidas.





FORUM DE ALTA DIRECCIÓN  
CAPÍTULO DE MÉXICO

*Francisco del Cueto y Dondé*  
*Secretario General*

---

**Comunicado de Prensa**

## **19 Distinguidos Mexicanos Reciben el Master de Oro del Forum de Alta Dirección de España**

- ⊗ S.M. el Rey, Don Juan Carlos I, es el Presidente de Honor
- ⊗ Este año el Forum cumple 21 años de su fundación

**México, DF., a 23 de Junio de 2004.-** En una solemne pero emotiva ceremonia en el Club de Industriales, fueron entregados 19 Master de Oro del Forum de Alta Dirección de España a igual número de distinguidos mexicanos y a dos extranjeros, así como fue ratificada la junta directiva del Capítulo Mexicano del Forum, la cual conforman Antonio Ariza Alduncín, Presidente; Antonio Sánchez de León y Cotoner, Vicepresidente; Francisco del Cueto y Dondé, Secretario General; Antonio Madero Bracho, José Carral Escalante, Luis E. Mercado Sánchez y Ernesto Rubio del Cueto, vocales; y José Labardini Schettino, Secretario Jurídico.

El Forum de Alta Dirección, fundado hace 21 años por un distinguido grupo de personalidades españolas y del cual S.M. el Rey de España, Don Juan Carlos de Borbón, es el Presidente de Honor, así como Don Carlos Escudero de Burón y González, es Presidente del mismo, otorga el Master de Oro como un reconocimiento a la excelencia a todas aquellas personas y entidades que conforman la alta dirección de los distintos estamentos de la sociedad y que se han cualificado extraordinariamente en la modernización de la empresa, en el incentivo a la investigación, en el avance en los distintos campos del saber humano y, en general, todo aquello que contribuye a la mejor vertebración de la sociedad y el desarrollo humano, basados en la democracia, la libertad y la justicia.

El acto de premiación fue encabezado por D. Carlos Escudero de Burón y González, Presidente del Forum de Alta Dirección y D. Antonio Ariza Alduncin, Presidente del Capítulo Mexicano del Forum, así como por la junta directiva del mismo.

.../

---

CERRADA DE REFORMA N° 110  
TLACOPAC, SAN ÁNGEL, MÉXICO D. F. 01040 TEL: 56.62.82.93  
e-mail: forum@delcueto.com.mx



FORUM DE ALTA DIRECCIÓN  
CAPÍTULO DE MÉXICO

Francisco del Cueto y Donde  
Secretario General

---

- 2 -

Los galardonados fueron, en orden alfabético; Fernando Agudo Sánchez, Dolores Ayala Nieto, Oscar Mario Beteta, Demetrio Bilbatúa Rodríguez, Jorge de Regil y Gómez Muriel, Martín Díaz Álvarez, Arturo Elías Ayub, Pablo Escandón Cusi, Fernando Flores Pérez, Jorge Carlos Hurtado Valdez, Gerardo Jiménez Sánchez, Ángel Junquera Sepúlveda, Rafael Macedo de la Cocha, Carlos Prieto Jacqué, Luis Ramírez Corzo, José Luis Soberanes Fernández, Antonio Suárez Gutiérrez, Josefina Vázquez Mota y Jesús Yurén Guerrero.

Carlos Escudero de Burón, Presidente del Forum, destacó la relevancia de los galardonados y el hecho de que se hayan superado las expectativas marcadas hace veintiún años por los fundadores de esta institución, que hoy aglutina a más de quinientos cincuenta miembros de la universidad, la empresa, la cultura, la iglesia, la administración, la política, el cuerpo diplomático, las fuerzas armadas y las profesiones liberales.

Los objetivos del Capítulo de México son: promover los intercambios culturales, tecnológicos y empresariales entre México, España y la Unión Europea; procurar la cooperación interamericana, en particular entre las naciones y entidades con una raíz común en España y Portugal; fomentar la interculturalidad y multinacionalidad empresarial; la integración de personalidades y entidades económicas, culturales y sociales del interior de la República Mexicana; y contribuir con el ordenado y constante desarrollo económico, social e institucional de México, hacia parámetros de bienestar, justicia y libertad, propios de las sociedades avanzadas.

*El Forum de Alta dirección fue constituido en Madrid, en 1982, por un distinguido grupo de empresarios españoles, profesionales liberales y catedráticos universitarios, como un punto de encuentro y una plataforma de opiniones e ideas, bajo la figura de asociación cultural, plural y abierta. Actualmente agrupa a más de 550 personalidades de los diferentes estamentos de la sociedad, en España y México, con una trayectoria impecable de saber hacer y de honestidad en la gestión.*

###

---

CERRADA DE REFORMA N° 110  
TLACOPAC, SAN ÁNGEL, MÉXICO D. F. 01040 TEL: 56.62.82.93  
e-mail: forum@dekueto.com.mx

# **MESA REDONDA EN LA UNIVERSIDAD CRISTÓBAL COLÓN SOBRE LAS REFORMAS AL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO\***

## **PARTICIPANTES:**

Dip. Fed. Álvaro Elías Loredo (PAN),  
Miembro de la Sección Instructora de la Cámara  
de Diputados

Dip. Fed. Miguel Ángel Yunes Linares (PRI),  
Miembro de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y autor  
de la iniciativa de reforma constitucional  
en materia de responsabilidades

Dr. José Luis Soberanes Fernández,  
Presidente de la Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos

Carlos Pérez Zárate,  
Catedrático de la Universidad Cristóbal Colón

Dip. Fed. Horacio Duarte Olivares (PRD),  
Presidente de la Sección Instructora de la Cámara  
de Diputados

---

\* Mesa Redonda organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad Cristóbal Colón, llevada a cabo el 30 de junio de 2004 en el auditorio de dicha Universidad, ubicada en la ciudad de Veracruz, Veracruz.



# **REUNIÓN DE TRABAJO DEL DOCTOR JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ CON LA COMISIÓN DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA\***

Dip. Elías Miguel Moreno Brizuela,  
Presidente de la Comisión de Salud y Seguridad Social

Dip. Miguel A. Navarro Quintero,  
Secretario de la Comisión de Salud y Seguridad Social

Dip. Marco A. Xicoténcatl Reynoso,  
Secretario de la Comisión de Salud y Seguridad Social

Exposición el doctor José Luis Soberanes Fernández,  
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,  
sobre quejas y Recomendaciones al Sector Salud.

## **P R O G R A M A**

1a. Ronda de preguntas y respuestas

2a. Ronda de preguntas y respuestas

---

\* Exposición de quejas y Recomendaciones por parte del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ante la Comisión de Salud y Seguridad Social del Senado de la República.



*Convenios*

---





# **CONVENIOS DE COLABORACIÓN PARA LA CAPACITACIÓN, FORMACIÓN, DIVULGACIÓN E INVESTIGACIÓN ACADÉMICA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y DE ATENCIÓN A QUEJAS, CAPACITACIÓN A DOCENTES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y CAPACITACIÓN A INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, CON EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CAMPECHE Y LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE CAMPECHE\***

La difusión y promoción de los Derechos Humanos es uno de los instrumentos más útiles para consolidar una cultura que favorezca su conocimiento, respeto y cumplimiento en todo el país. Por lo mismo, es muy honroso para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y para su servidor suscribir hoy convenios de colaboración con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche y con el Gobierno de esta entidad.

Desde cada una de nuestras instituciones y en el ámbito de sus respectivas competencias, las actividades que hoy nos comprometemos a poner en marcha tienen una característica común: todas reflejan una amplia disposición de colaboración interinstitucional alrededor de la defensa, la investigación, la formación y la capacitación en Derechos Humanos.

De esta manera, queremos que la atención de quejas, la formación y divulgación de los Derechos Humanos, la investigación académica y la capacitación a docentes de la educación básica y a servido-

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pronunciado el 2 de junio de 2004 en la ciudad de Campeche, Campeche, durante la firma de los convenios de colaboración para la capacitación, formación, divulgación e investigación académica en materia de Derechos Humanos y de atención a quejas, capacitación a docentes de la educación básica y capacitación a integrantes de cuerpos de seguridad pública, con el Gobierno del estado de Campeche y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche.

res públicos del ámbito de la procuración de justicia en Campeche sean actividades cotidianas en las que se refleje la esencia de la institución del *Ombudsman*, que no es otra cosa que hacer causa común con las personas para que sus derechos fundamentales sean siempre respetados.

La educación en Derechos Humanos es una herramienta necesaria para abonar el camino hacia la plena vigencia de las libertades esenciales, que no ha de lograrse sino mediante la práctica cotidiana que se convierte en conciencia pública actuante, despierta y activa de parte de la población y de los servidores públicos.

En la época actual, las instituciones públicas de defensa y promoción de los Derechos Humanos —así como las autoridades gubernamentales— pueden comprometerse igualmente con la observancia y salvaguarda de la ley como condición indispensable de la convivencia social, la justicia y el Estado de Derecho.

En México, la sociedad nacional tiende a encontrar en las Comisiones públicas de Derechos Humanos a sus aliadas incondicionales contra el abuso, la injusticia, la inseguridad, la indiferencia y la ineficacia que tanto dañan la convivencia civilizada.

Las Comisiones públicas sostenemos que la actuación transparente de quienes tienen a su cargo el ejercicio de la administración pública es una obligación consustancial de la democracia. Esta noción fundamental la perciben los ciudadanos cada vez con más claridad y con más determinación para fortalecerla.

Debemos reconocer, sin embargo, que aún falta mucho para que la vigencia del Estado de Derecho se integre como una expresión fundamental de la normalidad democrática a la que aspiramos la inmensa mayoría de los mexicanos.

Garantizar la protección y la defensa de los derechos fundamentales va de la mano de la observancia de la ley. En materia de seguridad pública, por ejemplo, no hay pretexto para que las autoridades sean omisas en el cumplimiento de sus obligaciones, so pretexto de que si se aplican a fondo en su cometido se exponen a vulnerar los Derechos Humanos. Cumplir la ley y comprometerse a que se cumpla sin abusos ni tergiversaciones es, justamente, una manera de defender el derecho fundamental a la seguridad y a la justicia que todo ser humano debe tener.

Satisfacer oportunamente las demandas de atención de quienes ven vulnerados sus derechos por algún servidor público federal, estatal o municipal, es parte importante de nuestro quehacer cotidiano desde los Organismos públicos de Derechos Humanos.

Asumimos esa actividad como el cumplimiento de una obligación específica, y como una exigencia jurídica cuyo ejercicio reclama una elevada ética personal y, a la vez, como una oportunidad que favorece la colaboración institucional.

Debemos reconocer, sin embargo, que aún en nuestros días un elevado porcentaje de la población no tiene información sobre sus derechos y desconoce la posibilidad de exigir su respeto y reparación cuando le han sido conculcados por actos u omisiones de alguna autoridad o servidor público. Incluso, muchas personas desconocen la calidad que poseen como titulares de garantías individuales.

Los convenios de colaboración que hoy suscribimos abren la posibilidad de avanzar en el conocimiento y la difusión de los Derechos Humanos mediante actividades que comprenden la participación del Gobierno del estado de Campeche —a través de las dependencias con las que directamente participa—, de la Comisión de Derechos Humanos de esta entidad y del *Ombudsman* nacional.

Quisiera decirle a la licenciada María Eugenia Ávila López —y al personal que con ella colabora— que en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos apreciamos la entrega y convicción con la que participa en la Cruzada Nacional en favor de los Derechos Humanos desde la Defensoría de Habitantes de Campeche.

Al gobernador Jorge Carlos Hurtado Valdez le expreso el reconocimiento a su muy buena disposición para impulsar el conocimiento, la difusión y la capacitación de los Derechos Humanos entre los servidores públicos y entre la sociedad campechana, así como su interés para apoyar acciones que fortalezcan una cultura de respeto a estos derechos.



# **CONVENIO ESPECÍFICO DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE PROMOCIÓN, DIFUSIÓN Y CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS QUE SUSCRIBEN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO, CON LA PARTICIPACIÓN DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE ESA ENTIDAD A TRAVÉS DEL SISTEMA ESTATAL DE TELESECUNDARIAS, LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE DURANGO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS\***

Fortalecer una cultura de conocimiento y respeto a los Derechos Humanos en nuestro país sólo será posible si desarrollamos y realizamos un gran esfuerzo educativo. En su más amplio sentido, educar puede ser nuestra gran causa común. La educación en el conocimiento de los Derechos Humanos es un reto formidable que demanda coordinación, trabajo permanente y la participación creciente de quienes puedan aportar parte de su esfuerzo en beneficio de la sociedad.

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pronunciado el 4 de junio de 2004 en la ciudad de Durango, Durango, ante el licenciado Ángel Sergio Guerrero Mier, Gobernador constitucional del estado de Durango; la señora Margarita García de Guerrero, Presidenta del DIF estatal de Durango; la licenciada Norma Beatriz Pulido Corral, Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango; el licenciado José Hugo Martínez Ortiz, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado; el diputado Juan Manuel Félix León, Presidente de la Gran Comisión del H. Congreso del estado; el M. en C. Adrián Laveaga Hernández, Secretario de Educación Pública del estado; la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, Secretaria Técnica del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el licenciado José Rosas Aispuro Torres, Presidente municipal de Durango; el licenciado Jaime Cesario Martínez Navarrete, Director del Sistema Estatal de Telesecundarias, y el general de Brigada Sergio Magaña Mier, comandante de la X Zona Militar, durante la celebración del convenio específico de colaboración en materia de promoción, difusión y capacitación en Derechos Humanos que suscriben el Gobierno del estado de Durango, con la participación de la Secretaría de Educación Pública de esa entidad a través del Sistema Estatal de Telesecundarias, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Trabajar para que la población en su conjunto conozca cada vez mejor sus derechos fundamentales y pueda identificar a las instancias encargadas de su promoción y defensa, es una responsabilidad de primer orden para quienes servimos a la ciudadanía desde los Organismos públicos de protección de los derechos y las libertades esenciales.

Cada vez son más las Comisiones públicas de Derechos Humanos que manifiestan su buena disposición para compartir experiencias, sumar capacidades y enfocarlas hacia la difusión y el conocimiento social de los derechos fundamentales. Conocer qué son los Derechos Humanos es la mejor manera de hacerlos exigibles.

Al emprender las actividades señaladas en este convenio estaremos ante la oportunidad de ser más activos como capacitadores en Derechos Humanos y, adicionalmente, poder convocar a todos los sectores de la población y a muchas otras instituciones a que formemos un gran frente de enseñanza y capacitación que incluya la participación de la sociedad civil organizada, de las entidades gubernamentales y, particularmente, de las instituciones de educación.

En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tenemos la convicción de que en la medida en que avancemos en la educación y la capacitación con vocación de servicio en favor de la sociedad estaremos contribuyendo todos a una auténtica cultura de los Derechos Humanos.

Al mismo tiempo, cada vez que los *Ombudsman* emprendemos actividades de capacitación, formación y divulgación, reforzamos los vínculos que nos identifican como órganos del Estado al servicio directo de la sociedad.

Señores y señoras: la actuación del *Ombudsman* Nacional está comprometida con la ley y con los valores de una sociedad libre y democrática; procura la conciliación entre los quejosos y las autoridades para la inmediata solución de los asuntos de los que tomamos conocimiento; formulamos Recomendaciones e informes públicos; supervisamos el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social; sugerimos cambios a las disposiciones normativas, y promovemos el estudio, la enseñanza y la divulgación de estos derechos en los ámbitos nacional e internacional.

Una de las prioridades de la CNDH es realizar proyectos que aporten beneficios al conocimiento social en materia de derechos fundamentales. Para ello, nos valemos del intercambio académico con instituciones y damos atención a estudiantes, maestros, servidores públicos, profesionales independientes, Organizaciones No Gubernamentales y al público en general, mediante cursos, talleres, conferencias, diplomados, estudios de posgrado y edición de publicaciones, así como con la difusión de materiales interactivos, como es el caso del CD-ROM denominado *Nuestros derechos*, que constituye un novedoso instrumento en el ámbito que nos ocupa.

En la CNDH compartimos la preocupación de las entidades públicas, de las instituciones de educación y de la sociedad civil por realizar más y mejores actividades académicas, de capacitación y difu-

sión cuya finalidad sea lograr que las personas conozcan sus derechos y puedan ejercerlos para impulsar, de ese modo, la observancia general de la ley.

Con la firma del convenio de colaboración en materia de promoción, difusión y capacitación en Derechos Humanos que hoy suscribimos con el Gobierno del estado de Durango —y en el que participa la Secretaría de Educación Pública del estado, a través del Sistema Estatal de Telesecundarias—, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, buscamos lograr que pronto haya más estudiantes, servidores públicos, profesionales, investigadores y técnicos capacitados para enfrentar, cada uno en el ámbito personal de sus actividades, la problemática social de los Derechos Humanos.

La CNDH comparte el entusiasmo del licenciado Jaime Cesario Martínez Navarrete, Director del Sistema Estatal de Telesecundarias, al apoyar estas acciones encaminadas a fortalecer la cultura del respeto a los Derechos Humanos.

A la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, a su Presidenta, licenciada Norma Beatriz Pulido Corral, y a sus colaboradores, les manifiesto mi reconocimiento y felicitación por su dedicada labor al frente de esa institución protectora de los derechos fundamentales.

Al Gobernador del estado de Durango, licenciado Ángel Sergio Guerrero Mier, le expreso mi reconocimiento por su compromiso con las causas del respeto a la legalidad y a la consolidación del Estado de Derecho en esta entidad.

A todos ustedes les manifiesto también mi más profundo agradecimiento.





# **CONVENIO GENERAL DE COLABORACIÓN QUE CELEBRAN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO\***

Es muy honroso para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y para su servidor, venir hoy a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y suscribir este convenio que nos compromete a realizar actividades diversas que buscan promover el conocimiento de los derechos fundamentales en nuestro país.

Sólo el conocimiento hará que los Derechos Humanos sean exigibles por parte de los ciudadanos. De ahí que en la Comisión Nacional nos importe tanto promoverlos y divulgarlos de manera sistemática y constante.

Hace apenas unos días nos entregaron los resultados de una encuesta que realizó la CNDH entre integrantes de la comunidad universitaria y de la comunidad politécnica en esta ciudad, para conocer de qué manera se identifica nuestra labor en las dos más importantes instituciones públicas de educación superior del país.

El 46 % de los estudiantes ha escuchado hablar de la CNDH y le otorga altos niveles de aceptación y de confianza, sin embargo, ese mismo 46 % no pudo mencionar a qué nos dedicamos exactamente.

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pronunciado el 16 de junio de 2004 en Ciudad Universitaria ante el doctor Juan Ramón de la Fuente, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; la doctora Paulette Dieterlen Struck, el doctor Héctor Fix-Zamudio, la doctora Juliana González Valenzuela, la doctora Patricia Kurczyn Villalobos, el doctor Ricardo Pozas Horcasitas, el doctor Luis Villoro Toranzo y la doctora Graciela Rodríguez Ortega, miembros del Consejo Consultivo de la CNDH; el maestro Jorge Islas López, Abogado General de la UNAM, y el doctor Leoncio Lara, Defensor de los Derechos Universitarios, durante la firma del convenio general de colaboración que celebran la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Me refiero a esta encuesta porque es la prueba más reciente y a nuestro alcance de lo mucho que falta para lograr una comprensión social más cabal de lo que son los Derechos Humanos.

Ahora que vamos a emprender juntos nuevos esfuerzos de difusión, reitero que la CNDH también se asume como una institución que pretende educar y que otorga enorme valor y respeto al conocimiento. Con este convenio, la UNAM y la CNDH renovamos simbólicamente nuestro compromiso institucional para combatir la ignorancia como fuente de desigualdades e injusticias sociales.

No debemos olvidar que en nuestro país son muchas las personas que todavía desconocen que son sujetos de derechos. De ahí que debemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance para superar las barreras abismales que dividen las posibilidades de bienestar de los mexicanos.

Los derechos esenciales —exigibles y entendidos como tales— deberán ser alguna vez práctica cotidiana en el espacio de nuestras libertades. México necesita ampliar y fortalecer los fines del Estado democrático y social de Derecho tanto como el hacer un compromiso general de respeto y de confianza en el cumplimiento de la ley, un compromiso en el que sean los propios gobernantes y servidores públicos los primeros en dar el ejemplo y en obligarse a actuar siempre dentro del marco de la legalidad y del derecho.

La sola existencia de la ley no basta para hacer efectiva la vigencia de los Derechos Humanos. Sin ciudadanos conscientes, exigentes y dispuestos a reclamar que las leyes se apliquen y sin autoridades dispuestas a servir y asumir responsabilidades, los Derechos Humanos se desdibujan, se pierden y se vuelven teoría o mera abstracción.

El convenio que hoy suscribimos —señor Rector, señoras y señores Consejeros de la CNDH— propone que realicemos proyectos de estudio e investigación, campañas de difusión de los Derechos Humanos y programas de servicio social enfocados al reconocimiento del principio de equidad y de dignidad esencial de las personas, a su condición como sujetos de derechos y obligaciones, y a la observancia de la ley como única fórmula civilizada para la convivencia general.

Como *Ombudsman* y como universitario, me complace que este convenio pueda ser suscrito con una universidad que sigue siendo sinónimo de responsabilidad social y de fomento a los valores universales del conocimiento, la justicia, la igualdad, la tolerancia, la multiculturalidad y la diversidad de pensamiento. Si una institución nos señala que aún hay espacios para la solidaridad, la generosidad y la grandeza de espíritu, esa institución es la UNAM, a la que tantos mexicanos le debemos tanto.

Hago votos porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México siempre compartan objetivos en el campo de la educación, la investigación, la difusión y el intercambio de información académica en materia de derechos fundamentales y en el de su salvaguarda.

# **CONVENIO DE COLABORACIÓN QUE CELEBRAN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ASOCIACIÓN MEXICANA PARA LA AYUDA MENTAL EN CRISIS, A. C.\***

Impulsar el conocimiento que la sociedad mexicana debe tener acerca de sus derechos fundamentales para que con ello exija su cumplimiento es una de las tareas que más nos ocupa en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Otra, igualmente sustantiva, es tratar de crear y ampliar los espacios de atención y de conciencia pública hacia quienes están en mayor riesgo de vulnerabilidad, como son los menores, los adultos mayores y las mujeres, en especial si son personas con escasos recursos.

En concordancia con ambas actividades, nos hemos planteado como meta prioritaria abrir y mantener canales de participación con las organizaciones de la sociedad civil, de manera que juntos podamos realizar acciones de defensa y protección de los derechos de esos grupos vulnerables, tal y como lo establece el orden jurídico nacional.

En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos nos entusiasma suscribir este convenio de colaboración con la Asociación Mexicana para la Ayuda Mental en Crisis, por el cual ambas partes manifestamos nuestra voluntad y compromiso de colaborar respetuosa e institucionalmente en los objetivos propuestos.

Con este convenio sentamos las bases para apoyar el cumplimiento de muchos propósitos comunes, como la promoción de la capacitación individual, la investigación y la enseñanza de los Derechos Humanos para desarrollar actividades específicas en su defensa; participar en la difusión temática de los mismos, realizar campañas de información y asesoría con la más amplia cobertura social posible.

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pronunciado el 21 de junio de 2004 durante la firma del convenio de colaboración entre la CNDH y la Asociación Mexicana para la Ayuda Mental en Crisis, A. C.

El alcance y las acciones contempladas para cada una de las fases de este convenio dan claridad acerca de la manera en que realizaremos el Programa de Asistencia Mutua Humanitaria en Salud Mental y Emocional para Atender a las Víctimas de la Violencia Sistémica de Género y a los Grupos en Situación de Discriminación en Ciudad Juárez y el Resto de la República Mexicana.

La CNDH está decidida a seguir respondiendo al llamado de las víctimas de la violencia, de sus familiares y de las organizaciones de la sociedad civil que demandan la atención integral a ese grave problema, y da un paso más para atender, en el ámbito de su competencia y en la medida de sus posibilidades, las negativas consecuencias de la violencia y la impunidad contra las mujeres en Ciudad Juárez, las cuales —lamentablemente, como ya los hemos señalado en diversas ocasiones— se están presentando también en otros estados de la República.

El aporte de conocimientos y la experiencia vivencial y directa que deriven de esta colaboración en actividades de capacitación, educación y entrenamiento para el manejo de situaciones específicas en incidentes críticos debe contribuir a la atención inmediata de las personas en los casos en los que intervengamos, pero también en la reproducción de estos conocimientos para que las agrupaciones civiles y los servidores públicos dispongan de más y mejores herramientas para desarrollar actividades en favor de quienes, de una u otra forma, han sido victimizados.

Creemos que la experiencia del personal de esta Comisión Nacional en el contacto inicial y trato directo con víctimas ayudará al manejo adecuado de este tipo de situaciones y los capacitará para atender —con efectividad— las necesidades psicoemocionales de la víctima.

Confío en que este convenio, cuyas propuestas nos estamos comprometiendo hoy a poner en marcha, será un paso más en el camino de satisfacer las demandas de atención a las víctimas de la violencia, derivadas de un contexto social en el que poco se hace por auxiliarlas, y a mitigar el impacto de eventos lamentables, reducir los síntomas del paciente, para lograr que regrese a sus funciones adaptativas independientes y facilitar la asistencia profesional a largo plazo, entre otros objetivos específicos.

Señoras y señores:

Aunque se admite que nuestro país ha logrado avances significativos en materia de Derechos Humanos, pensamos que falta mucho para dar por asegurada su tutela, en particular en el caso de quienes forman parte de grupos de población que se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad, como las mujeres y las personas que han sido víctimas de la violencia de género y de la discriminación.

Consolidar una cultura social del respeto a los Derechos Humanos en nuestro país significa que todas las personas puedan ejercer y disfrutar sus prerrogativas, desarrollar sus cualidades particulares y reflejarlas en el entorno social como individuos que se manifiestan respetuosos de la ley y reconocen el principio básico de que los demás también son sujetos de derechos. Esa amplia cultura social significa, también, hacer mucho más en favor de quienes han visto vulnerados sus derechos o padecido

cualquier tipo de violencia o discriminación hasta lograr que esos derechos les sean resarcidos plenamente.

Estoy seguro de que al promover el respeto a la dignidad de las personas, la enseñanza de sus derechos fundamentales, la convivencia sustentada en valores como la solidaridad y la responsabilidad ética, estaremos —todos— contribuyendo a consolidar, en nuestro país, el Estado democrático, social y de Derecho que tanto anhelamos.

En este acto ratifico ante ustedes que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos seguirá compartiendo la preocupación y la inquietud de las organizaciones de la sociedad civil por construir herramientas que beneficien a la población en general y, en particular, a los grupos en situación de vulnerabilidad, y que ayuden a la defensa y promoción de los Derechos Humanos de las víctimas del delito.



*Artículos*

---





# LA MARCHA DE LA INDIGNACIÓN

*José Luis Soberanes Fernández*

La seguridad pública es uno de los primeros Derechos Humanos que el Estado debe tutelar; es uno de sus pilares y una de sus principales razones de ser. La actual crisis de la seguridad pública y el hartazgo de millones de personas, que exigen a sus gobiernos, en todo el país, un freno eficaz a secuestros, asaltos y a otras formas extremas de la criminalidad, exhibe un peligroso riesgo de quiebre del propio Estado mexicano —quizá el más grave al que haya estado sometido en el último medio siglo—, si es que esa exigencia se minimiza, se desvía, se maquilla y no se entiende ni se atiende el fondo del reclamo social: abatir la impunidad. Quien tenga dudas de lo que está en juego que comience por recordar algunos conceptos y reconocer que en su forma moderna, democrática, el Estado representa el interés público del conjunto de los ciudadanos; que, si detenta el monopolio de la violencia legítima, es precisamente para poner coto a cualquier otra forma de violencia (ilegítima) por parte de particulares, de grupos y personas. Cuando el Estado no logra contener e impedir la violencia criminal está diluyendo una de sus principales razones de ser; su indiferencia o negligencia deja inermes a los ciudadanos, estimula las tentaciones de hacerse justicia por propia mano, y, lo peor, pone al Estado en entredicho.

Cuando una persona juega con nuestros sentimientos nos indignamos, pues pasamos a ser simplemente un juguete, algo que se usa y se tira sin respeto ni consideración alguna a la dignidad inherente a la condición humana. Pero cuando lo que está en juego es nuestra propia vida o la de nuestros seres queridos, nuestra tranquilidad y nuestro patrimonio —que es precisamente lo que sucede con el aberrante delito del secuestro—, el reclamo no puede ser ignorado por ninguna autoridad, ni mucho menos menospreciado, aún si se convierte efectivamente en argumento o instrumento de uso electoral. En la marcha, amplios segmentos de la sociedad —representativos seguramente de muchos más— se han organizado para decir ¡ya basta! a tales infamias. Sólo los sordos podrán negarle pertinencia a esas voces. Sólo los ciegos no verán que esa expresión de indignación ciudadana va más allá del signo político de algunos de sus organizadores o de la clase social a la que se pertenece. Hoy es evidente que

la inseguridad trascienda las fronteras de clase y las banderas políticas; que afecta a pobres, ricos y medianos, y que es una plaga que arruina la vida de cualquiera en cualquier lugar y en cualquier momento. En el debate actual tenemos que enfrentar el hecho de que, para poder discutir y decidir qué proyecto de nación nos convence o nos conviene más, necesitamos seguridad, tranquilidad y certeza no sólo en que queremos, sino en que podemos resolver nuestras diferencias civilizadamente, democráticamente.

La crisis de la seguridad pública es una pistola amartillada apuntando al corazón de la tranquilidad de la democracia, de la que no puede surgir ningún proyecto que convenga a la nación. Si a partir del lunes 28 asistimos a un ejercicio serio de reflexión por parte de quienes tienen responsabilidades frente a la inseguridad, la marcha habrá logrado su objetivo inicial. Si vemos medidas inmediatas pero serias, preparatorias de otras de más calado, sabremos que la marcha estuvo bien encaminada. Lo inadmisibles es que la discusión se desvíe a tópicos complotistas o nuevamente se le quieran poner cosméticos al eje del problema: la impunidad, por la cual sólo cinco de cada 100 delitos se convierten en sentencia firme inculpatoria y en cárcel para los delincuentes. En suma, a la seguridad pública hay que meterle presupuesto, talento, imaginación, valor, pero, sobre todo, voluntad, grandes dosis de voluntad política.

Quienes piensan que en las Comisiones públicas de Derechos Humanos defendemos delincuentes, reproducen, en algunos casos, el reclamo de policías corruptos que de ese modo intentan cubrir su propia ineficiencia. En más de cuatro años de estar al frente de la CNDH, nunca he visto ni oído que alguna Comisión pública de esta materia pida que un secuestrador o delincuente sea puesto en libertad. ¿Acaso el pedir que no se torture a un probable delincuente, el que se le permita contar con un abogado, el que vea a su familia, se puede interpretar como que defendemos delincuentes? No, a los delincuentes los defienden los defensores de oficio o sus propios abogados; nosotros defendemos a la sociedad, de la cual somos sus legítimos abogados. Hay que recuperar los ejemplos de las entidades federativas donde se ha combatido con éxito el secuestro y se han desbaratado a las bandas delictivas. Hay que estimular la cultura ciudadana de la denuncia, la vigilancia y la exigencia de rendición de cuentas por parte de las autoridades judiciales y de procuración de justicia. Hay que alentar que la marcha y la indignación social se traduzcan en formas sensatas de la seguridad pública, de la procuración y la administración de justicia en México. Entonces todo habrá valido la pena, si el resultado son mejoras en la calidad de nuestras vidas y gana espacio el respeto a la dignidad de todos.

# TERRORISMO, DERECHO DE RESISTENCIA Y DERECHOS HUMANOS

*Francisco Olguín Uribe*

## **Introducción**

Los comienzos del siglo XXI han presenciado actos terroristas sin precedente por la magnitud de su violencia y por sus trágicas consecuencias en términos de las vidas inocentes que han cobrado. El tristemente célebre secuestro e impacto de aviones de pasajeros contra las torres gemelas del World Trade Centre en Nueva York, el edificio del Pentágono en Washington, más otro que no llegó a su destino y se precipitó a tierra en Pennsylvania el 11 de septiembre de 2001, constituye un hito en los registros de la violencia terrorista. Este múltiple ataque supuso una cuidadosa, prolongada y compleja planeación, una meticulosa organización y el mantenimiento de un extraordinario sigilo. El hecho de que los terroristas que ejecutaron estas acciones hayan estado dispuestos a ofrendar su vida en una operación suicida apunta a una tendencia creciente que no sólo incrementa la peligrosidad de los atentados sino que plantea interrogantes sobre las causas y las motivaciones de quienes se empeñan en una lucha de esta naturaleza.

Singular por su magnitud, este ataque no fue sin embargo un hecho aislado. Los medios electrónicos de todo el mundo nos muestran con persistente frecuencia las imágenes de muertos y mutilados, de niños, mujeres y hombres que gritan y sangran, de destrucción y otros horrores. Pareciera que cada atentado tuviera un carácter ejemplar que engendra nuevos ataques y que el terrorismo se presentara cada vez más como un recurso al que pueden acudir, y de hecho acuden, movimientos separatistas, grupos insurgentes de diversos tipos y organizaciones militantes de inspiración religiosa (hasta ahora predominantemente de origen islámico) en diversas partes del mundo, de Irlanda del Norte a la India, de Colombia a Chechenia, del País Vasco a Iraq, de Israel a Indonesia. A su vez, el combate contra este flagelo ha sido invocado para justificar la adopción de severas medidas preventivas que recortan libertades<sup>1</sup> e incluso para emprender violentas guerras como fueron la invasión de Afganistán, en octubre

---

<sup>1</sup> Es el caso del Patriot's Act en Estados Unidos, país que se presenta como paladín de la democracia y la libertad en el mundo.

de 2001, tras los referidos ataques a Nueva York y Washington, y la llamada segunda guerra del Golfo contra Iraq, a principios del presente año, esta última pasando por encima de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas en cuanto los requisitos para la utilización de la fuerza.<sup>2</sup>

La guerra misma ha recrudecido rencores y enconos que alimentan el terrorismo. Al margen de las tácticas guerrilleras que emplean nacionalistas iraquíes o simpatizantes del derrocado régimen de Saddam Hussein contra las fuerzas armadas de Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países, que pueden ser considerados como actos de resistencia, el ataque con un carro bomba contra la sede de las Naciones Unidas en Bagdad el pasado 19 de agosto de 2003 constituye un acto terrorista por estar dirigido contra un objetivo civil, que además ejercía una función humanitaria y neutral.<sup>3</sup> Ese ataque, con mucho el de mayor magnitud que haya sufrido la ONU en toda su historia, parecía dirigido especialmente contra el representante especial del organismo internacional en Iraq, Sergio Vieira de Mello, un alto funcionario forjado en las mejores batallas a favor de los Derechos Humanos.<sup>4</sup>

En la polarización maniquea de esta lucha sin cuartel, pareciera que aun quienes realizan labores humanitarias a favor del pueblo iraquí fueran colaboradores de las fuerzas ocupantes y que todos los extranjeros, por el mero hecho de serlo, serían blancos legítimos por considerarlos al servicio del invasor. La continuación de la violencia muestra que a pesar de la victoria, la guerra no doblegó la voluntad de lucha, complicando las posibilidades de que Iraq vuelva a la normalidad, se instale un régimen político estable y se logre establecer un auténtico Estado de Derecho, empantanando a los ejércitos extranjeros en una lucha contra un enemigo difícil de identificar y manteniendo en la región una herida infecciosa que abona el terreno para reclutar nuevos terroristas. Pero si la guerra puede convertirse en una fuente de violencia terrorista, también los más recientes esfuerzos para promover la paz entre israelitas y palestinos<sup>5</sup> han provocado la actuación más virulenta de grupos como Hamas, que buscan —con éxito— descarrilar con sus atentados la agenda de las negociaciones. No puede menos de mencionarse, por otra parte, que la lucha contra el terrorismo en un marco de derecho resulta complicada, puesto que en un régimen democrático la labor de las instituciones encargadas de mantener el orden y la justicia se ven bajo presiones extraordinarias que pueden impedir su adecuado funcio-

---

<sup>2</sup> Es cierto que por no contar con información sobre la posible participación de Iraq en la promoción del terrorismo, Estados Unidos y sus aliados justificaron la intervención militar en ese país con otro argumento —cuestionable, por cierto—: una legítima defensa contra *posibles* ataques de un régimen que habría desarrollado armas de destrucción masiva. Sin embargo, en todos sus discursos sobre el régimen de Saddam Hussein previos al estallido de la guerra, el Presidente George W. Bush se aseguró de incluir alguna mención al terrorismo, estableciendo así un vínculo entre ambos temas a nivel de la conciencia popular.

<sup>3</sup> En parte, el ataque a la sede de las Naciones Unidas se podría explicar porque, terminada la guerra en Iraq, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1500 que legitima al Consejo de Gobierno transitorio iraquí, impulsado por la coalición británico-estadounidense, y establece una Misión de Asistencia en Iraq. Con ello, la ONU entró en la dinámica de las fuerzas invasoras y ésta fue la lectura que le dieron los grupos radicales en Iraq. *Vid.* Genaro Lozano, “El multilateralismo renovado de Bush”, *Reforma* (28 de agosto de 2003). Ello a pesar de que la ONU era la única institución que ofrecía asistencia imparcial y desinteresada a los iraquíes y su representante, Sergio Vieira de Mello, había sido especialmente cuidadoso en subrayar la independencia de la organización frente a las fuerzas de ocupación. Vieira incluso había declarado abiertamente su oposición a la invasión británico-norteamericana de Iraq. *Vid.* Isabel Turrent, “Las sinrazones del terrorismo”, *Reforma* (7 de septiembre de 2003). <http://www.reforma.com>.

<sup>4</sup> Habría que remontarse hasta 1948 para encontrar un antecedente tan brutal contra un alto funcionario de la ONU, cuando el Conde Bernardotte, mediador de las Naciones Unidas en Palestina, fue asesinado por un grupo de israelitas extremistas que se oponían a los planes para convertir a Jerusalén en una ciudad internacional.

<sup>5</sup> El llamado *Roadmap*, propuesto por el Presidente George W. Bush.



una secta religiosa bien organizada y activa en la lucha de los celotes judíos en Palestina contra los romanos y sus colaboradores a fines de los años sesentas y principios de los setentas de nuestra era. Mataban a autoridades romanas y judíos moderados, destruyeron palacios, quemaron archivos públicos, incendiaron graneros y sabotearon el abastecimiento de agua de Jerusalén. Inspirados por un profundo celo religioso y dispuestos al martirio, esperaban la inminente caída de Roma y la revelación de Dios que vendría a liberar a su pueblo.<sup>7</sup> También la secta *shiita* de los *asesinos* mezclaba, como los *sicarii*, esperanzas mesiánicas y terrorismo político. Surgieron en Persia en el siglo XI, se extendieron a Siria hasta que fueron destruidos en el XIII por los mongoles. Mataron prefectos, gobernadores, califas y a Conrad de Montferrat, rey de Jerusalén durante la toma de esa ciudad por los *cruzados*. En dos ocasiones trataron, sin éxito, de asesinar a Saladino. Su primer líder, Hassan Sibai, estaba convencido de que no podría vencer al enemigo en una batalla frontal, pero que una campaña de terror bien planeada, sistemática y de largo plazo, realizada por una fuerza pequeña y disciplinada, sería un arma política de gran eficacia. Sus seguidores (*fidaiin*) operaban en secreto total, disfrazados de extranjeros o de cristianos, vivían bajo una disciplina ascética, no temían a la muerte, estaban dispuestos al martirio y mantenían creencias milenaristas.<sup>8</sup>

En su forma moderna, el terrorismo recibió un gran impulso con la propagación de las ideologías y nacionalismos seculares después de la Revolución francesa.<sup>9</sup> Adeptos y detractores de los valores revolucionarios utilizaron la “acción directa” o el terrorismo, particularmente tras las guerras napoleónicas. En esta época el fenómeno empezó a ser objeto de un cierto tratamiento conceptual a través de debates y publicaciones, particularmente por parte de autores anarquistas.<sup>10</sup> Hacia la segunda mitad del siglo XIX surgió —en Italia y Francia— la teoría de “la propaganda de los hechos”,<sup>11</sup> también de inspiración anarquista, según la cual escritos y panfletos eran de limitada eficacia para llegar a las masas; un atentado en cambio era un poderoso medio para despertar la conciencia del pueblo. El robo, el asesinato, los ataques incendiarios y la dinamita, instrumentos “legítimos” para provocar el cambio social, podían ser dirigidos contra la derecha, el centro o la izquierda, y ciertamente contra los gobernantes y las clases dirigentes.

El tema del terrorismo fue central en el rompimiento entre marxistas y anarquistas. Mientras éstos glorificaban la violencia y le atribuían un valor casi místico en la transformación de la sociedad, Marx y Engels se disociaron de la “propaganda de los hechos”: la revolución la haría el proletariado y no la violencia de unos cuantos radicales. Para la socialdemocracia, asimismo, el terrorismo aislaría a la vanguardia revolucionaria de las masas y dificultaría la organización política del proletariado. Bakunin,

---

<sup>7</sup> Vid. [www.terrorismanswers.com](http://www.terrorismanswers.com), así como W. Laqueur, *op. cit.*, pp. 18 y ss.

<sup>8</sup> *Ibid.* El caso de los *asesinos*, mejor documentado por más reciente, ha sido objeto de numerosos estudios.

<sup>9</sup> Para la información expuesta en los siguientes párrafos, el presente artículo se apoya especialmente en la información disponible en las páginas de *internet*: [www.terrorismanswers.com](http://www.terrorismanswers.com) del Council on Foreign Relations, [www.lafacu.com/apuntes/sociología/terrorismo](http://www.lafacu.com/apuntes/sociología/terrorismo), así como la ya citada obra de Walter Laqueur, *Terrorism*. Otras obras son citadas cuando resulta oportuno.

<sup>10</sup> Como Pierre-Joseph Proudhon y Mikhail Bakunin: el primero opuesto a la violencia y el segundo convencido de “el valor creativo de la destrucción”.

<sup>11</sup> La frase parece haber sido acuñada por Paul Brousse en 1876, pero tiene antecedentes en Carlo Pisacane y los anarquistas italianos Malatesta y Cafiero. Vid. W. Laqueur, *op. cit.*, p. 67.



















influencia corruptora de Occidente se extiende al Islam y sólo se puede detener instaurando la sharía o ley islámica. Para ello se requiere derrocar a los gobiernos islámicos corruptos y sustituirlos con gobiernos fundamentalistas para lograr el renacimiento del califato del siglo VII, cuando los árabes conquistaban el mundo, y así derrotar a Occidente. La *yijad*, o lucha, debe estar dirigida por una vanguardia revolucionaria capaz de vivir de acuerdo con los principios piadosos del Islam, aquí y ahora, y de comprometerse hasta el martirio. La elección del terrorismo se explica por la asimetría de poderes pero no excluye el interés en obtener o desarrollar armas de destrucción masiva para ser capaces de hacer frente al enemigo. Desde esta perspectiva cobra una dimensión aún más dramática lo que Samuel Huntington ha llamado el choque de las civilizaciones.<sup>35</sup>

Según análisis de inteligencia,<sup>36</sup> el ataque coordinado del 11 de septiembre de 2001, lanzado por al-Qaeda, buscaba detonar un levantamiento fundamentalista en el mundo musulmán que serviría de base para el restablecimiento del califato. Para ello se requería un operativo particularmente dramático, que mostrara la vulnerabilidad de Estados Unidos y provocara una reacción que radicalizara aún más al Islam; requisito también era que al-Qaeda tuviera la suficiente capacidad de resistencia para contrarrestar la reacción de la Unión Americana. Aunque logró sus dos primeros objetivos, al-Qaeda no ha demostrado su capacidad de contener el poderío militar de Estados Unidos y, sobre todo, no se ha dado el levantamiento islámico que esperaba (aunque algunos regímenes del mundo árabe se han visto obligados a participar en el esfuerzo antiterrorista estadounidense, con riesgo de aparecer como traidores a la causa islámica ante sus propios pueblos). Por otra parte, aunque Estados Unidos derrotó al gobierno talibán de Afganistán y al régimen de Saddam Hussein<sup>37</sup> en Iraq, no ha logrado estabilizar la situación en ninguno de los dos países, quedando en posición comprometida y expuesto a generar el resentimiento del mundo islámico. Osama bin Laden, por su parte, se ve obligado a demostrar que es aún capaz de montar un ataque contra Occidente. El resultado de esta confrontación será de consecuencias históricas.

### Hacia una definición de terrorismo

Es probable que Walter Laqueur tenga razón cuando afirma que “no hay definición de terrorismo que pueda cubrir todas las variedades [de este fenómeno] que se han producido a lo largo de la historia: guerras campesinas y disputas laborales y bandolerismo han estado acompañadas por el terror sistemático, y lo mismo ocurre con guerras, guerras civiles, guerras revolucionarias, guerras de liberación nacional y movimientos de resistencia contra la ocupación extranjera”.<sup>38</sup> De hecho, la gran mayoría de

<sup>35</sup> Samuel P. Huntington, *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona, Paidós, 1997.

<sup>36</sup> Vid. George Friedman, “Two Years of War”, en *The Stratfor Weekly*, <http://www.stratfor.com/> (9 de septiembre de 2003).

<sup>37</sup> Es de notar que, a diferencia del caso de Afganistán, no existen datos concluyentes sobre una posible relación entre al-Qaeda y el régimen de Saddam Hussein. Más aún, este último era un régimen árabe secular que veía con recelo al fundamentalismo islámico.

<sup>38</sup> *Op. cit.*, p. 17. El propio autor advierte que “cualquier definición de terrorismo que vaya más allá de señalar el uso sistemático del asesinato, daño y destrucción o las amenazas de tales actos con el objeto de alcanzar fines políticos, está destinado a conducir a interminables controversias”. Vid. *ibid.*, nota a pie de la p. 101.

los autores que se han ocupado del tema señalan la dificultad para llegar a una definición de terrorismo que pueda ser universalmente aceptada.<sup>39</sup>

Esto se debe, al menos en parte, al carácter multifacético que tienen el terrorismo y el terrorista, su amplia gama de acciones, la diversidad y —frecuentemente— poca claridad de sus motivaciones, así como la multiplicidad de contextos en los que surgen. No menos importantes son las perspectivas desde las cuales se puede ver al terrorista: héroe o villano, idealista o fanático, liberador o demente. Sin pretender resolver ese problema, parece deseable y posible intentar algunas aproximaciones al fenómeno, tanto para comentar las dificultades que supone el ejercicio de definición como para notar el acuerdo general en cuanto a su contenido básico.

En un artículo publicado en la revista *Dissent* correspondiente al invierno de 2002, y simultáneamente en México en la revista *Letras Libres*, Michael Walzer propone una definición que ofrece un buen punto de partida:

El terrorismo es el asesinato deliberado de gente inocente, al azar, con el fin de propagar el miedo entre toda una población y de forzar la mano de sus líderes políticos.

Aclara Walzer que “ésta es una definición que corresponde mejor al terrorismo de liberación nacional o al movimiento revolucionario (el Ejército Republicano Irlandés, el Frente Argelino de Liberación Nacional —FLN—, la Organización de Liberación Palestina, el Movimiento Separatista Vasco, etcétera). Hay también un terrorismo de Estado, comúnmente empleado por gobiernos autoritarios y totalitarios contra su propia gente, para extender el miedo y hacer imposible la oposición política: las “desapariciones” argentinas son un ejemplo útil. Y finalmente está el terrorismo de guerra, la empresa de asesinar civiles en cantidades tales que su gobierno quede obligado a rendirse. Hiroshima parece el caso clásico. El elemento común es la población no combatiente —tanto en el sentido militar como en el político— que sirve como objetivo: soldados no, funcionarios públicos tampoco, sólo gente ordinaria. Y esta gente no será asesinada incidentalmente en el curso de acciones dirigidas hacia otra parte: se la asesina adrede”.<sup>40</sup>

No obstante sus indudables méritos, estas tres definiciones pueden servir de ejemplo para contemplar cómo pueden ser objeto de diversos cuestionamientos. Tomando la primera definición —por ser la que mejor se ajusta al objetivo de este trabajo— y empezando por el final, podríamos preguntarnos si la intención del terrorista se limita realmente a “forzar la mano de los líderes políticos” —que podría aplicarse cuando se trata de corregir algún agravio o incluso lograr la liberación de la ocupación extranjera, pero sería difícilmente aplicable en caso de quienes pretenden derrocar al sistema, estimu-

---

<sup>39</sup> Sergio García Ramírez, por ejemplo, cita el amplio estudio de Consuelo Ramón Chornet acerca del terrorismo, particularmente en la legislación española y en el plano internacional, quien concluye que “es evidente que hasta hoy ninguna [de las definiciones sobre este fenómeno] ha resultado verdaderamente satisfactoria, por constituir normalmente definiciones incompletas que no abarcan la complejidad del fenómeno”. *Vid.* “Consideraciones sobre el terrorismo”, en José Juan de Olloqui, comp., *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 74.

<sup>40</sup> Michael Walzer, “Cinco preguntas sobre el terrorismo”, en *Letras Libres*. México, septiembre de 2002, año IV, número 45, p. 26.



lar un levantamiento popular para tomar el poder o crear el caos, donde el líder simplemente no puede ceder. El siguiente elemento, siempre de atrás hacia delante, podría ser objetado por un seguidor de Franz Fanon, quien advertiría que la verdadera intención de la violencia no es propagar el miedo entre toda la población sino, por el contrario, despertar en ella la esperanza de la liberación. Asimismo, podemos imaginar que en un juicio contra un presunto terrorista se argumentara, con el fin de evitarle una pena más severa, que tal definición no se le aplica porque sus objetivos no fueron tomados totalmente al azar, sino que estaban dirigidos de manera general contra ciertos grupos (étnicos, religiosos, nacionales, estratos sociales, etcétera).

También pudiera disputarse el hecho de que este planteamiento excluya de la definición de terrorismo al asesinato de funcionarios públicos, en general, bajo el supuesto de que por formar parte del aparato del Estado serían culpables de reales o imaginarias ofensas contra el pueblo. Ante la amplia gama de responsabilidades del Estado, existen muchos funcionarios a su servicio que realizan las más diversas tareas, inclusive las asistenciales, que se encontrarían muy lejos de la función represiva que ejerce el gobierno, y no se les podría considerar cómplices. Por último, puntillosamente podría cuestionarse en la definición de Waltzer si sólo el asesinato constituye un acto terrorista. En general es así, pero podría concebirse —por ejemplo— el uso de minas antipersonal en un atentado realizado por un rebelde contra la población civil. Como es sabido, las minas antipersonal no están diseñadas para matar, sino —en una lógica perversa de guerra— para herir y mutilar, bajo el supuesto de que un hombre herido impone una mayor carga y distracción a un ejército que un hombre muerto.

Aunque toda definición sea cuestionable, sus elementos pueden aportar mucha luz para configurar el fenómeno del terrorismo. Por ejemplo, la definición del Departamento de Estado de la Unión Americana concibe este fenómeno como “la violencia premeditada, políticamente motivada, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, generalmente con la intención de influir en una audiencia”.<sup>41</sup> Paul Pillar, quien fuera subjefe de la Centro Antiterrorista de la Central Intelligence Agency (CIA), sin dar una definición propiamente, enfatiza atinadamente cuatro puntos contenidos en ésta:

- Premeditada: planeada con anticipación, no como un acto impulsivo de ira.
- Política: no criminal, como la violencia que utilizan grupos como la mafia para obtener beneficios económicos, sino con el fin de cambiar el orden político existente.
- Dirigida contra civiles: no contra objetivos militares o fuerzas armadas prestas a combatir.
- Llevada a cabo por grupos subnacionales: no por el ejército de un país.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> “Premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant forces by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience”. Vid. [www.terrorismanswers.com](http://www.terrorismanswers.com).

<sup>42</sup> Vid. *ibid.*

Otra forma de enfocar el problema de la definición es contrastando el fenómeno del terrorismo con otros afines. En particular, conviene mencionar en este contexto dos fenómenos que en ocasiones tienden a ser asimilados o confundidos con el terrorismo. El primero es el *crimen político*, que supone el recurso a la violencia o a la amenaza de violencia y puede incluir el asesinato político, el magnicidio o los crímenes de odio (racial, religioso, etcétera) pero que carecen del elemento central que con acierto señala Walzer: no están dirigidos contra la población en general, contra ciudadanos inocentes. Tampoco pretende, necesariamente, sembrar el terror entre la población. No se puede considerar como terrorista, por ejemplo, el fallido intento de asesinato de Hitler por el coronel Von Stauffenberg en 1944. El crimen político no deja de ser un crimen, un acto fuera de la ley, pero no califica como terrorismo.

El segundo fenómeno afín es la *resistencia armada*, como podría ser el caso de muchas de las acciones que realizan diversos grupos contra las fuerzas de Estados Unidos en Iraq. Se trata de acciones que no están dirigidas contra la población civil, sino contra las fuerzas de ocupación. Puede cuestionarse si la autoridad responsable aceptó la rendición y ponerse en duda, por tanto, la legitimidad de las acciones de resistencia pero, de nuevo, la confrontación se daría entre fuerzas armadas —incluso si una de ellas o, en otro supuesto, ambas son irregulares— y no se trataría de atentados contra civiles inocentes. Un caso distinto, siguiendo con el ejemplo de Iraq, fue el ya referido ataque contra la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Bagdad, que costó la vida a Sergio Vieira de Mello, puesto que el objetivo no sólo era civil sino incluso humanitario. En este último caso se trató de un acto terrorista.<sup>43</sup>

A nivel internacional, la ONU y varios organismos regionales han abordado el tema en diversas ocasiones, como se puede ver en el Anexo II, pero, señala Sergio García Ramírez, “más que aportar una definición de terrorismo, sobre la cual se construyan los compromisos internacionales, se ha optado generalmente por remitir a una serie de instrumentos en los que se previenen ciertas conductas punibles y de cuyo conjunto se infiere un concepto, no siempre claro y seguro, acerca del terrorismo”.<sup>44</sup> Incluso el más reciente de dichos instrumentos, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, adoptada el 3 de junio de 2002, remite a los acuerdos para reprimir el apoderamiento ilícito de aeronaves, los actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, los delitos contra personas internacionalmente protegidas, la toma de rehenes, los actos realizados contra la seguridad física de materiales nucleares, los actos ilícitos de violencia cometidos en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, los actos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, los actos terroristas cometidos con bombas y el financiamiento de actividades terroristas.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Como es sabido, el Consejo de Seguridad no condonó la decisión de Washington de hacer la guerra al régimen de Hussein. Ciertamente, la función estabilizadora de la ONU en Iraq puede ser vista por los partidarios del régimen depuesto, o incluso por los nacionalistas, como parte del proceso de consolidación de la nueva situación creada por la intervención extranjera, no obstante sus declaraciones de neutralidad. Pero el hecho es que no se trata de fuerzas de ocupación, sino de funcionarios internacionales, civiles, sin armas, cuyo interés está centrado en el bienestar de la población. *Vid. supra* nota 3.

<sup>44</sup> *Op. cit.*, p. 76.

<sup>45</sup> *Vid.* en Anexo II, los cuadros relativos a los instrumentos universales y regionales en contra del terrorismo.

Más específica es la Convención Europea sobre la Represión del Terrorismo, de 1977, que si bien tampoco proporciona una definición, en lugar de referirse a otros instrumentos contempla como ilícitos todos aquellos actos contra la vida, integridad corporal o libertad de personas con derecho a protección internacional, los que impliquen raptos, toma de rehenes o secuestro arbitrario y los que supongan la utilización de explosivos, así como la tentativa de comisión de dichos delitos y la participación en la perpetración o tentativa de comisión en ellos. Esta formulación tiene la ventaja de una mayor claridad jurídica ya que los Estados que forman parte de esta convención aceptan proscribir dichos actos sin que pueda argumentarse que su cumplimiento estaría sujeto a la adhesión o ratificación de otros tratados.

En México se ha procurado tipificar el delito de terrorismo en la ley penal para satisfacer el principio de legalidad establecido en el artículo 14 constitucional. En la reforma del Código Penal Federal, aprobada en julio de 1970, se incorpora la figura del terrorismo en el artículo 139, que a su vez ha servido de base para elaborar las legislaciones del Distrito Federal y de los Estados sobre esta materia y que define como terroristas a quienes

[...] utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realicen 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, o perturben la paz pública, o traten de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Según los elementos de este artículo, el terrorismo consiste en: a) la realización de actos, b) en contra de las personas, las cosas o los servicios al público, c) que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, d) para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación, e) utilizando para ello explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego, o mediante incendio, inundación o por cualquier otro medio violento. A las sanciones establecidas para el delito de terrorismo (que en el caso de la multa debe calcularse conforme a la tabla de conversión establecida en la reforma de 1983 para ajustar su valor en razón de la inflación y otros fenómenos monetarios) se añaden las que correspondan a los delitos que pudieran resultar de las acciones terroristas.<sup>46</sup>

Como las anteriores, esta tipificación puede ser objeto de diversas críticas, que sería largo abordar y que de hecho han empezado a ser atendidas a través de la jurisprudencia.<sup>47</sup> Sin embargo, con las definiciones y elementos que se han mencionado, contamos con una base útil para considerar el terrorismo en el contexto del derecho de resistencia.

<sup>46</sup> Para un breve pero sustancioso análisis sobre la reforma del artículo 139 del Código Penal Federal, *vid.* S. García Ramírez, *op. cit.*, pp. 82-88.

<sup>47</sup> Sobre el particular, remito nuevamente al ya citado capítulo de S. García Ramírez, pp. 89-100.

## Terrorismo y derecho de resistencia

Habiendo contemplado a grandes líneas el origen y desarrollo del terrorismo, y dejando planteadas algunas precisiones sobre la naturaleza de este fenómeno, nos podemos ocupar ahora del tema de su legitimidad. El derecho de resistencia a una autoridad injusta y represiva es un tema que ha ocupado a la humanidad al menos desde el Medioevo.<sup>48</sup> Tomás de Aquino advierte que “un gobierno tiránico no es justo, porque está dirigido no al bien común sino al bien particular del gobernante [por lo cual] no hay sedición en alterar un gobierno de esta naturaleza” pero, añade, “a menos que el gobierno del tirano sea tan gravemente alterado que sus súbditos sufran mayor daño de las consecuencias de la alteración que del gobierno del tirano”. Y va más allá: “De hecho el tirano es el culpable de sedición, ya es él quien fomenta la discordia y la sedición entre sus súbditos”.<sup>49</sup>

Para Locke, si “el gobierno tiene como fin el bienestar de la humanidad ¿qué es mejor, que el pueblo esté siempre expuesto a la ilimitada voluntad del tirano o que los gobernantes estén en ocasiones sujetos a la oposición cuando su ejercicio del poder aumenta en forma exorbitante y se emplea para la destrucción y no para la preservación de la propiedad y de la gente?”<sup>50</sup> Advirtiendo que “la fuerza sólo puede oponerse al uso ilegal e injusto de la fuerza por parte del gobernante”,<sup>51</sup> mantiene que se puede resistir a un rey cuando excede su autoridad y prerrogativas y utiliza su poder fuera de la ley. Ya que en tal situación el monarca “se ha destronado a sí mismo y se ha puesto en estado de guerra con su pueblo ¿qué puede impedir al pueblo perseguir a aquel que no es rey, como se haría con cualquier otro hombre que se haya puesto en estado de guerra con él?”<sup>52</sup>

Locke considera que ese derecho de resistencia puede llegar incluso al regicidio, pues ya no ve al monarca como tal sino como cualquier otro criminal, y en todo caso “castigarlo, tanto por haber provocado la alteración de la paz como por los daños que pudiera haber causado”.<sup>53</sup> Rousseau es aún más terminante: “El contrato de gobierno es tan completamente disuelto por el despotismo que el déspota sólo puede continuar gobernando en tanto que sea el más fuerte; una vez que pueda ser expulsado no tiene derecho a quejarse de la violencia. La insurrección popular que culmina con la muerte o deposición de un Sultán es un acto tan legal como aquellos por los cuales él dispuso, el día anterior, de la vida y fortuna de sus súbditos. Como el se mantuvo por la sola fuerza, es la fuerza sola que lo depone”.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Llama la atención que en la antigüedad no se haya abordado el tema del derecho a la resistencia. La preocupación por lo que ahora denominamos “revoluciones” tiende a concentrarse más bien en sus causas, sus métodos y su prevención. Aristóteles declara que “la causa más importante de todo impulso revolucionario es el deseo de igualdad, cuando los hombres piensan que son iguales a otros que tienen más que ellos; o, también, el deseo de desigualdad y superioridad, cuando se consideran a sí mismos superiores piensan que no tienen más o que tienen lo mismo que sus inferiores —pretensiones que pueden o no ser justas”. *La política*, libro V. Cabe advertir que el libro V de *La política* ha sido traducido indebidamente como “La teoría de las revoluciones”, cuando en realidad Aristóteles utiliza los términos *μηταβολε ο στασις*, de contenido mucho más amplio, ya que de manera general se refieren al cambio. De ahí que hable, por ejemplo, de “revoluciones” que pueden ocurrir pacíficamente, por el azar, por la acumulación de cambios pequeños, etcétera.

<sup>49</sup> *Summa Theologica* II-II, Questio XLII, Art. 2.

<sup>50</sup> *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, Cap. XIX, Núm. 229.

<sup>51</sup> *Ibid.*, Cap. XVIII, Núm. 204.

<sup>52</sup> *Ibid.*, Cap. XIX, Núm. 239.

<sup>53</sup> *Ibid.*, Cap. XIX, Núm. 235.

<sup>54</sup> *Sobre el origen de la desigualdad*, Segunda Parte, hacia el final.

No cualquier afrenta, error o injusticia, sin embargo, legitima un levantamiento. Locke mantiene que “graves errores de gobierno, muchas leyes desacertadas o inconvenientes y todas las pequeñas fallas de la fragilidad humana serán toleradas por el pueblo sin motín o murmuración. Pero si una larga cauda de abusos, prevaricaciones y artificios, todos en la misma dirección, revelan al pueblo los desig-nios [injustos del gobernante] no debe sorprender que se levanten y busquen trasladar el poder a otras manos que les aseguren el logro de los fines para los que el gobierno fue originalmente erigido”.<sup>55</sup> Y añade que este principio “revolucionario” sólo se aplica cuando “la inconveniencia es tan grave que la mayoría la resiente, está hartos de ella y considera necesario corregirla”.<sup>56</sup> Tal inconveniente grave se da “cuando las leyes, propiedades, las libertades y vidas estén en peligro, y tal vez también la reli-gión”<sup>57</sup> en cuyo caso los súbditos podrán ejercer su derecho a resistir, incluso con la violencia si es necesario.

En la Declaración de Independencia de Estados Unidos se ven reflejadas las ideas de Locke, pero Jefferson, su autor, va más allá al hablar no sólo del derecho de resistencia sino de rebelión y conside-rarlo incluso un deber: “el deber de derrocar a un gobierno [que ha cometido una larga cauda de abusos y usurpaciones] y establecer nuevas garantías para su seguridad”. Aun autores reacios a aceptar el derecho de resistencia, como Hobbes, Kant y Hegel, llegan a concederlo bajo alguna circunstancia: para Hobbes es el derecho a la preservación de la propia vida e integridad,<sup>58</sup> para Kant el imperativo categórico de obedecer a la autoridad está limitado si el mandato es inmoral.<sup>59</sup> Debe advertirse que para Kant la única forma legítima de gobierno es la república fundada sobre la soberanía popular, de modo que no contempla la resistencia a un gobierno tiránico o despótico que carece de autoridad legal. Asimismo, para Hegel no puede haber resistencia en un Estado debidamente organizado, pero en una provincia conquistada, quienes se rebelan “no cometen crimen [...] porque su conexión con su gober-nante no es una conexión con la Idea, o una con la necesidad intrínseca de la constitución”.<sup>60</sup>

La ética política católica reconoce el derecho de resistencia (tanto pasiva como activa), como expo-ne Höffner, si se comprueba “que el gobierno ha degenerado, de hecho, criminal y tiránicamente, que la apelación a una autoridad superior, por ejemplo, a las Naciones Unidas, es imposible o sin esperan-zas y que la nueva situación intentada con la revolución corresponde al bien común”.<sup>61</sup> Además de considerar preferible que la resistencia activa sea pacífica, advierte también este autor contra el aventurerismo político (el riesgo de crear una situación peor que la existente) e insiste en la necesidad de mantener los principios de proporcionalidad (“el orden y la seguridad públicos deben ser conser-

<sup>55</sup> *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, Cap. XIX, Núm. 225.

<sup>56</sup> *Ibid.*, Cap. XIV, Núm. 168.

<sup>57</sup> *Ibid.*, Cap. XVIII, Núm. 209.

<sup>58</sup> Hobbes aborda el tema varias veces, desde distintas perspectivas, en *El Leviatán*. Vid. e.gr.: Parte I, Cap. 15; Parte II, Caps. 18, 20 y 21, así como Revisión y Conclusiones.

<sup>59</sup> Vid. *La ciencia del derecho*. Consecuencias constitucionales y jurídicas de la unidad civil. A) Derecho del poder supremo; traición; derrocamiento; revolución; reforma.

<sup>60</sup> *Filosofía del derecho*, Adiciones, Núm. 172 (al párrafo 281).

<sup>61</sup> Joseph Höffner, *Manual de doctrina social cristiana*. Madrid, Rialp, 1974, p. 303.

vados en lo posible”) y de *ultima ratio* (“cuando se han agotado todas las posibilidades constitucionales”).<sup>62</sup>

Desde la perspectiva de la doctrina tradicional del derecho natural, dice Messner,<sup>63</sup> el derecho a la resistencia activa se fundamenta en el principio de legítima defensa frente a los ataques injustos del poder. Por ello debe limitarse a la finalidad y a los medios de una mera defensa frente al agresor. Recurriendo al argumento de Tomás de Aquino ya mencionado, afirma que cuando el gobernante legítimo abusa de poder estatal con grave detrimento de la comunidad se convierte en usurpador y enemigo de la colectividad, justificando el derecho de legítima defensa. Señala también que otros *iusnaturalistas*, como Belarmino y Suárez, que no invocan el principio de legítima defensa para justificar la resistencia activa sino el derecho del pueblo como titular originario del poder estatal, llegan a la misma conclusión. Advierte finamente que para todos los representantes de la doctrina tradicional del derecho natural la justificación de la resistencia activa está ligada a la condición de certeza de que no se va a seguir un mal igual o mayor para la comunidad que el mismo despotismo que se desea eliminar.

Cuatro principios podemos extraer de estas consideraciones como requisitos éticos para la resistencia activa, incluso violenta, a la autoridad pública: 1) la existencia de una *causa suficiente*, entendida como la ilegitimidad de un gobierno, sea por usurpación, por ocupación o que deviene ilegítimo por el abuso grave, reiterado y sistemático del poder; 2) *ultima ratio*: que se hayan agotado todas las vías legales para corregir dichos abusos; 3) *discernimiento*: que la resistencia, incluso si es violenta, se limite a corregir las causas de los abusos y no a la destrucción de vidas inocentes y de las instituciones que requiere la sociedad para cumplir su función; 4) *factibilidad de éxito*: que existan perspectivas realistas de lograr el cambio que se desea y no que la violencia desemboque en una situación tan mala o peor que la actual.

Aun a primera vista se puede apreciar que un gran número de movimientos terroristas no cumplen con estos requisitos, lo que se puede ilustrar con unos cuantos ejemplos. Todo movimiento terrorista argumenta *causa suficiente*, pero con frecuencia su juicio se muestra subjetivo. Como se vio arriba, el fenómeno terrorista surge como en oleadas en ciertos periodos, en países con condiciones marcadamente distintas. Las claras diferencias en el marco político, situación económica y condiciones sociales de países como Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela en los años sesentas no fueron obstáculo para que en toda la región latinoamericana surgieran movimientos guerrilleros de orientación social. No podrían tener las mismas justificaciones el terrorismo político de los Weathermen y los Black Panthers que en la misma época aparecieron en Estados Unidos y donde, además, difícilmente se podía alegar *ultima ratio* pues su régimen democrático, no obstante los defectos que se le señalen, ofrecía múltiples vías legales y políticas para resistir al poder.

---

<sup>62</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 303-304.

<sup>63</sup> Johannes Messner, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*. Madrid, Rialp, 1967, pp. 900-904.

Sus *posibilidades de éxito* son en el mejor de los casos dudosas. Laqueur, que ha analizado este punto, se muestra escéptico.<sup>64</sup> No cabe duda que si hubieran tenido éxito los atentados que se intentaron contra líderes como Lenin o Hitler, el mapa europeo del siglo XX hubiera sido distinto, pero en las complejas sociedades democráticas de hoy, y aun en regímenes dictatoriales, es difícil suponer que la muerte de un político o un hombre de Estado vaya a cambiar la naturaleza de un régimen. Y la probabilidad de provocar un levantamiento general que conduzca a una auténtica revolución social parece remota. Las objeciones de la izquierda vienen a la mente: el horror del terrorismo acaba por alienar el apoyo popular a su causa. Más todavía, aún si se logra derrocar a un gobierno, no hay garantía de que el régimen sucesor sea mejor: el caso de los Tupamaros en Uruguay<sup>65</sup> es aleccionador, ya que al desestabilizar a una democracia débil contribuyeron a la instauración de una dictadura represiva y, con ello, a su propia derrota. El asesinato de Sarajevo fue el detonador de la Primera Guerra Mundial, pero dadas las tensiones políticas y los preparativos militares en la Europa de la época es probable que la guerra hubiera estallado de cualquier manera un poco más tarde y, en todo caso, habría que preguntarse si la conflagración realmente coincidió con los ideales del terrorista: desapareció el achacoso imperio austro-húngaro pero fue sustituido por diversas dictaduras de corte totalitario o abiertamente fascista.

Según Laqueur, los movimientos terroristas exitosos se pueden clasificar en tres grupos: los que buscaban objetivos muy concretos, como ganar una disputa sindical; los que cuentan con vigoroso apoyo internacional, como la causa palestina; y los que lucharon por la descolonización después de la Segunda Guerra Mundial. En este último caso advierte, sin embargo, que su papel no fue decisivo, sino que responde más bien al retiro histórico de imperios agotados.<sup>66</sup> No es ocioso advertir que muchos de los países que experimentaron mayor violencia terrorista durante la lucha por la independencia sufrieron después niveles más altos de inestabilidad, de violencia fratricida, incidencia de dictaduras y dificultades para desarrollar instituciones democráticas. El mismo autor señala que sociológicamente el terrorismo tiende a ocurrir donde existen vías pacíficas para promover el cambio: rara vez tienen los terroristas capacidad de actuar con eficacia en regímenes totalitarios, donde se podría justificar como *ultima ratio*.

Cuando se trata de minorías nacionales o religiosas el problema es más complejo porque el terrorismo genera rencores, envenena las relaciones entre los grupos sociales, abre el camino a la violencia y la solución final al problema se puede tornar más difícil o incluso inalcanzable: tanto en Palestina como en Irlanda, los resentimientos entre las comunidades confrontadas se han convertido en el principal obstáculo para lograr una solución pacífica. Los actores quedan atrapados en una violencia y terror anónimos donde los fines y la solución negociada parecen inalcanzables.<sup>67</sup> Opina Laqueur que

<sup>64</sup> Cfr. *op. cit.*, pp. 144 a 148, donde se analizan los efectos de algunos de los casos más sonados de terrorismo.

<sup>65</sup> La de Uruguay era la democracia más antigua de América del Sur y había instaurado el primer y más avanzado sistema de seguridad social en la región. Si bien enfrentaba serios problemas económicos y sociales, los Tupamaros no fueron capaces de ofrecer mejores opciones que las emprendidas por el gobierno.

<sup>66</sup> *Ibid.*, pp. 146-147.

<sup>67</sup> Vid. Eric Lair, *Una mirada cruzada hacia las guerras internas y el terror* (documento de trabajo presentado en la reunión de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, Cartagena de Indias, 3 de septiembre de 2003), p. 29.

“es imposible negar la validez de al menos algunas de las demandas, agravios o temores de los movimientos separatistas nacionales, de los cuales han surgido [...] grupos terroristas. La dificultad real que enfrentan es que no se trata de simples dependencias a descolonizar expulsando a la autoridad extranjera. Dada la heterogénea composición étnica de la mayoría de los estados modernos, frecuentemente es imposible satisfacer las demandas de un grupo, por justificadas que sean, sin discriminar contra otro. No todo grupo étnico o minoría puede tener su propio Estado viable, y sus problemas sólo pueden resolverse en base a un compromiso razonable”.<sup>68</sup>

También en la falta de *discernimiento* se pueden encontrar serias objeciones al terrorismo. Históricamente los terroristas, sobre todo los de orientación anarquista, han mostrado notable ingenuidad política y una ilusa confianza en “el poder creador de la violencia”, como si la construcción de un Estado y el logro y perfeccionamiento del orden social y la justicia, que exige un continuo esfuerzo por corregir las inevitables imperfecciones que se producen en sus manifestaciones concretas y las desviaciones que surgen como resultado de su evolución histórica, no fueran resultado de un arduo proceso de construcción sino un resultado natural de la violencia destructiva.<sup>69</sup>

Pero es sobre todo el desprecio a la dignidad de la persona y a la vida de personas inocentes lo que hace imposible aceptar el terrorismo como un ejercicio legítimo del derecho de resistencia. El terrorista no sólo atenta contra un principio ético de carácter general, el fin no justifica los medios, sino también desprecia un principio central del derecho humanitario, el respeto a la población no combatiente en una confrontación. Y este desprecio parece ir en aumento. La táctica moderna de “maximizar la cobertura de los medios y minimizar el número de muertes”<sup>70</sup> no estuvo presente en los atentados del 11 de septiembre donde se buscó maximizar también el daño a las personas. El uso de armas de destrucción masiva ya no parece una posibilidad remota. Y esto nos conduce a considerar el tema del terrorismo y los derechos fundamentales de las personas.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> *Op. cit.*, pp. 239-240.

<sup>69</sup> Sobre la reforma del Estado, *vid.* J. Messner, *op. cit.*, pp. 571 y ss. Desde la perspectiva de este trabajo es de especial interés el análisis comparativo de “Evolución y revolución en la reforma social”, pp. 576 a 580.

<sup>70</sup> El terror requiere mecanismos de estructuración y circulación en el cuerpo social para tener un efecto de resonancia y acceder al estatuto de violencia societal. Reclama previamente una teatralización de la violencia y presupone formas de destrucción y eliminación (primeros blancos) para luego afectar a otros grupos poblacionales (objetivos finales), dice Isabelle Sommier, citada por E. Lair, *op. cit.*, p. 17.

<sup>71</sup> La preocupación por la *eticidad* de su comportamiento es rara entre los terroristas. Laqueur menciona que los terroristas rusos de fines del siglo XIX se preguntaban con angustia si tenían el derecho de matar (aunque no faltaron entre ellos personalidades de dudosa calidad moral y, afirma, algunos estaban “medio locos”), los Tupamaros trataban de minimizar los daños a civiles inocentes y algunos terroristas irlandeses tenía la costumbre de avisar dónde iba a ocurrir un atentado para que pudieran desalojar el lugar, pero en general los terroristas contemporáneos parecen sentirse tan justificados por su causa que no dan la impresión de plantearse problemas de conciencia (cfr. *op. cit.*, pp. 154 y 162).



## Terrorismo y Derechos Humanos

Las relaciones entre el terrorismo y los Derechos Humanos pueden contemplarse desde distintas perspectivas, pero para efectos de este análisis cabría agruparlas en tres apartados. En primer lugar, la violación, sobre todo si es sistemática, de los Derechos Humanos por parte del Estado constituye una negación de su función y sentido, además de una grave ofensa y fuente de descontento que puede dar origen a la violencia e incluso al terrorismo. En segundo lugar, no obstante que tradicionalmente los Derechos Humanos han sido considerados como una defensa y afirmación de la dignidad de la persona ante los abusos del Estado, es un hecho que las acciones terroristas también atentan contra los derechos fundamentales.<sup>72</sup> En tercero, la reacción antiterrorista del gobierno puede dar lugar a una reducción de las libertades y a violaciones de los Derechos Humanos tanto de los ciudadanos como de los propios terroristas.

Para considerar los vínculos entre ambos temas puede ser de utilidad analizar los aspectos centrales del informe *Terrorismo y derechos humanos*<sup>73</sup> que el 27 de junio de 2001 presentó a la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU la señora Kalliopi Koufa, Relatora Especial para este tema.<sup>74</sup> En él, la señora Koufa mantiene que las violaciones a los Derechos Humanos pueden provenir tanto de las acciones de los Estados o grupos terroristas como de las reacciones del gobierno en materia de lucha antiterrorista. Sobre las primeras afirma:

Las acciones terroristas, tanto si son cometidas por los Estados como por actores no estatales, pueden menoscabar el derecho a la vida, el derecho a no ser objeto de torturas ni de detención arbitraria, los derechos de las mujeres, los derechos de los niños, el derecho a la salud, a la subsistencia (alimentación), al orden democrático, a la paz y a la seguridad, el derecho a la no discriminación y todas las demás normas de protección de los Derechos Humanos. En realidad, no existe probablemente ni un solo derecho humano que no esté expuesto a los efectos del terrorismo.<sup>75</sup>

Esto se comprende por la gran variedad de actos terroristas contra las personas y los bienes, entre los que destacan la toma de rehenes, el secuestro, la extorsión, los atentados con bombas contra la

---

<sup>72</sup> En el sentido tradicional del término, sólo se consideran violaciones a los Derechos Humanos aquellas cometidas por el Estado y sus agentes en el ejercicio de sus funciones. Todo acto criminal constituye una violación de derechos, pero no por ello se habla de violación a los Derechos Humanos en los casos criminales, aun si atentan contra derechos tan fundamentales como el derecho a la vida o a la libertad. Sin embargo, en esta sección del trabajo se utilizará el término Derechos Humanos en su sentido material (haciendo referencia al contenido de los derechos mismos) especialmente para poder analizar el informe de la Relatora sobre Derechos Humanos y Terrorismo que se presenta a continuación.

<sup>73</sup> E/CN.4/Sub.2/2001/31, del 27 de junio de 2001.

<sup>74</sup> Es significativo que el tema del terrorismo haya sido abordado en la Comisión de Derechos Humanos. En 1996 la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y para la Protección de Minorías solicitó a la señora Kalliopi K. Koufa un documento de trabajo sobre terrorismo. En 1997 la Comisión de Derechos Humanos la nombra Relatora Especial para el tema. En 1999 concluyó un informe preliminar sobre el terrorismo en el mundo y el 27 de junio de 2001, pocas semanas antes del ataque de al-Qaeda, presentó su informe final a la Comisión.

<sup>75</sup> *Op. cit.*, Núm. 102.

población civil, las violaciones sexuales y la violencia contra la mujer, además de la amenaza o utilización de armas de destrucción masiva así como el terrorismo cibernético.

Vale la pena hacer un paréntesis para considerar los planteamientos de un grupo de autores que han estudiado los fenómenos de violencia después de la “guerra fría”, según los cuales se ha desdibujado la frontera entre la guerra formal, tal como la concebía Von Clausewitz, y el terrorismo internacional contemporáneo.<sup>76</sup> El planteamiento se aplica ciertamente a las acciones de al-Qaeda y de hecho tanto Osama bin Laden como George W. Bush han utilizado el término *guerra* para referirse a su relación y a sus intenciones contra la otra parte. Sin embargo, conviene atajar y rechazar la posibilidad de que se ubicaran las acciones de los terroristas bajo la perspectiva del derecho humanitario: aunque ofrece normas útiles para la protección de la población civil, de los heridos y de los prisioneros, a las que deben ceñirse los combatientes, sean o no fuerzas regulares, no sería conveniente reconocer beligerancia a quienes de hecho realizan actos criminales, así sean políticamente motivados, sin actuar en nombre de un Estado.

En cuanto al papel del Estado en la lucha antiterrorista, volviendo al informe de la señora Koufa, advierte la Relatora Especial que éste puede pecar tanto por defecto como por exceso:

Puede ocurrir alguna vez que un Estado no proteja eficazmente a su pueblo de acciones terroristas. En este caso puede decirse que el Estado no es capaz o no desea —o ambas cosas a la vez— controlar esas acciones. [...] Por otro lado, si un Estado reacciona en forma excesiva frente al terrorismo, puede perjudicar también a los Derechos Humanos.<sup>77</sup>

En cuanto al defecto no exculpa al Estado de los atentados contra su población, y ello con buen sentido, no sólo porque es función principalísima del gobierno proteger a la población sino porque el mantenimiento de un clima de seguridad es indispensable para la vigencia de los Derechos Humanos. Con relación al exceso, preocupa a la Relatora Especial la posibilidad de que se aprueben legislaciones antiterroristas que resulten violatorias de los Derechos Humanos y considera vulnerables, en particular, los derechos a la libertad de expresión, asociación, creencia, religión y movimiento, así como los derechos de los refugiados. Destacada atención le merece el respeto a los derechos procesales que garanticen el juicio objetivo y justo de los presuntos autores de actos terroristas, ya que el clima de odio en que surge —y que exacerba— el terrorismo no facilitan la fría objetividad del debido proceso.<sup>78</sup>

El informe de la señora Koufa apunta atinadamente otras inquietudes:

Lamentablemente, algunos Estados consideran que ocuparse en cierta medida de las causas del terrorismo produce el efecto no deseado de generar simpatía, si no por las acciones terroristas, al menos por el contexto en que se producen. [Otros] opinan que el hecho de centrarse en las causas,

---

<sup>76</sup> Entre ellos se encuentra E. Lair. Vid. *supra* nota 67.

<sup>77</sup> *Ibid.*, Núm. 109.

<sup>78</sup> Vid. *ibid.*, Núms. 112 a 117.

cuando ello podría dar lugar a cambios de política, podría considerarse que es ceder a las exigencias terroristas. [Pero] aunque así fuera, los Estados están obligados algunas veces a modificar las políticas que incumplen el derecho internacional. No se considera que esto sea ceder a las exigencias terroristas, aunque tal vez algún grupo terrorista esté tratando de que se produzcan tales cambios.<sup>79</sup>

No menos importante es la advertencia de ciertas consecuencias indirectas del terrorismo, como el hecho de que tanto los actores estatales como los no estatales pueden avivar intencionalmente el miedo, incluso irracional y excesivo, a acciones terroristas para debilitar la resistencia a medidas antiterroristas o, con ofensivo cinismo, promover sus programas políticos. Este tipo de actitudes puede tener graves consecuencias para los Derechos Humanos y la solidaridad internacional.<sup>80</sup> Es de resaltar a este respecto el hecho de que el informe de la señora Koufa se haya presentado antes de que Washington promoviera la guerra contra Iraq.<sup>81</sup>

Todo lo anterior, sin embargo, no va en desmedro de una lucha eficaz contra el terrorismo, ya que no se puede tolerar la impunidad en tan grave materia.<sup>82</sup> Y viene al caso mencionar el problema de la objetividad en este contexto, ya que quien para unos es un terrorista, para otros es un “defensor de la libertad”.

Hay tal vez un elemento que se podría añadir a las observaciones de la Relatora Especial: la violación de los Derechos Humanos por parte del Estado, sobre todo cuando es sistemática, no sólo constituye una negación de su función y sentido, además de una grave ofensa, sino que también es fuente de descontento que puede dar origen a la violencia e incluso al terrorismo. Y con ello hacemos referencia no sólo a los derechos civiles y políticos sino también a los económicos, sociales y culturales. Conviene recordar al respecto la declaración del difunto Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Sergio Vieira de Mello, en su intervención ante el Comité Contra el Terrorismo, en octubre de 2002: “la mejor —la única— estrategia para aislar y derrotar el terrorismo es mediante el respeto a los Derechos Humanos, acogiendo la justicia social, mejorando la democracia y manteniendo la primacía del Estado de Derecho”.

Conforme los Estados se preparan para la lucha contra el terrorismo, crece la preocupación en los organismos internacionales por evitar que se dé marcha atrás en los avances, que tanto han costado, en materia de respeto a los Derechos Humanos en el mundo. De ahí que México haya patrocinado la Resolución 57/219 (2002) por la cual se solicita a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) realizar tres acciones:

- a) Examinar la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales cuando se combate al terrorismo, considerando información confiable de cualquier fuente,

<sup>79</sup> *Ibid.*, Núm. 108.

<sup>80</sup> Cfr. *ibid.*, Núms. 118 y 119.

<sup>81</sup> *Vid. supra* nota 2.

<sup>82</sup> Cfr. *ibid.*, Núms. 121 y ss.

- b) Hacer recomendaciones generales concernientes a la obligación e los Estados de promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales cuando se toman acciones par combatir el terrorismo
- c) Proveer de asistencia y consejo a los Estados que así lo pidan, acerca de la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales cuando se toman acciones para combatir el terrorismo, así como también a organismos importantes de las Naciones Unidas.

Esta resolución, de carácter deliberadamente general, es importante porque ha permitido a la OACNUDH intervenir con mayor autoridad en esta materia y de hecho ha constituido una guía importante para sus acciones.<sup>83</sup> Conviene mencionar también la Resolución 1456 (2003) del Consejo de Seguridad según la cual “los Estados deberán asegurarse de que cualquier medida tomada en el combate al terrorismo cumpla con todas sus obligaciones de conformidad con el derecho internacional, y deberán adoptar tales medidas de conformidad con el derecho internacional, particularmente los Derechos Humanos internacionales, el de los refugiados y el derecho humanitario”.

Un tema concreto de especial preocupación en el contexto de los Derechos Humanos y el terrorismo tiene que ver con los estados de excepción, de emergencia nacional o situaciones afines. No se trata de una cuestión teórica, toda vez que el pueden mencionarse al menos dos casos concretos de interés. El primero de ellos se refiere a la Orden Militar sobre “Detención, trato y juicio de ciertos no-ciudadanos en la guerra contra el terrorismo”, emitida por el Presidente de Estados Unidos el 13 de noviembre de 2001. Este ordenamiento ha sido analizado por un distinguido juez de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en un estudio académico que advierte algunos efectos negativos para la vigencia de los derechos civiles y políticos, como son la militarización de la justicia penal y de los derechos y garantías que le son inherentes, la discriminación por razones de nacionalidad (ya que la orden y sus previsiones sólo son aplicables a los extranjeros), la imprecisión en la descripción de las conductas punibles y la posibilidad de aplicar la pena de muerte, todo lo cual establece “un verdadero régimen de excepción que se proyecta sobre los Estados Unidos de América y su sistema de justicia penal”.<sup>84</sup>

El segundo caso tiene que ver con el Estado de Excepción que se ha implantado en Colombia para hacer frente a las presiones derivadas del crimen organizado (narcotráfico), guerrilla y fuerzas paramilitares, que amenazan con desembocar en la ingobernabilidad. A este respecto cabe recordar que “el derecho internacional de los Derechos Humanos no rechaza los regímenes de excepcionalidad [pero] esa preceptiva impone a los Estados principios y reglas que limitan, condicionan y morigeran el ejercicio de aquellas facultades de naturaleza constitucional y legal ejercidas por las autoridades nacionales para prevenir y eliminar perturbaciones de la seguridad y de la tranquilidad públicas, y para

---

<sup>83</sup> Vid. OACNUDH, *Seguridad y Derechos Humanos* (ponencia preparatoria presentada en la reunión de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, Cartagena de Indias, 3 de septiembre de 2003).

<sup>84</sup> S. García Ramírez, *op. cit.*, p. 121.

---

investigar, juzgar y sancionar las acciones y omisiones [que] afectan las condiciones básicas de existencia, conservación y desarrollo de la sociedad”.<sup>85</sup>

Además, la doctrina y la jurisprudencia internacional han fijado ciertos principios aplicables al derecho de excepción:<sup>86</sup>

- 1) *excepcionalidad* (sólo puede declararse frente a hechos que pongan en peligro la vida de la nación,
- 2) *legalidad* (la autoridad debe ejercer sus atribuciones dentro del marco previamente fijado por la constitución),
- 3) *proclamación* (el Estado de Excepción debe declararse mediante un acto formal del poder público),
- 4) *notificación* (hacer conocer formalmente a la comunidad internacional la puesta en práctica del régimen excepcional),
- 5) *intangibilidad* (hay Derechos Humanos cuyo ejercicio, goce y disfrute no puede ser afectado aun bajo el Estado de Excepción),
- 6) *proporcionalidad* (las medidas que se adopten deben limitarse a las exigencias de la situación),
- 7) *necesidad* (las medidas excepcionales deben ser las estrictamente necesarias para enfrentar la amenaza),
- 8) *temporalidad* (no deben prolongarse indefinidamente, ni aplicarse cuando se restableció la normalidad),
- 9) *no discriminación* (no deben establecer entre sus destinatarios diferencias injustas de trato o contrarias a la razón o a la naturaleza de las cosas),
- 10) *compatibilidad* (las medidas excepcionales deben ser compatibles con las obligaciones impuestas al Estado por las normas de carácter consuetudinario o convencional del ordenamiento internacional).

---

<sup>85</sup> Amerigo Incalcaterra, *El papel de las Naciones Unidas en las acciones de las Instituciones Nacionales frente a los Estados de Excepción* (ponencia presentada en la reunión de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, Cartagena de Indias, 3 de septiembre de 2003), p. 3.

<sup>86</sup> Cfr. Roberto Carretón, *Estados de Excepción* (Bogotá, Colombia, 2002); Amerigo Incalcaterra, *Desafíos de los Derechos Humanos en el Marco de los Estados de Excepción* (Bogotá, Colombia, 2002); Mario Madrid-Malo Garizábal, *Los Estados de Excepción a la Luz de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos* (Bogotá, Colombia, 2002), citados por Amerigo Incalcaterra, vid. *supra* nota 85.

En el caso concreto de Colombia, en cumplimiento de su mandato de observación y asesoramiento respecto al Estado de Excepción proclamado por el Decreto 1837 (del 11 de agosto de 2002), la OACNUDH ha hecho varios pronunciamientos. A través de ellos se pueden observar las dificultades que se presentan en un Estado de Excepción para cumplir con los criterios que aseguren el respeto mínimo de los Derechos Humanos. Así, con relación al Decreto Legislativo por el cual se crearon zonas de rehabilitación y consolidación (o zonas especiales de orden público) imponiendo severas restricciones sobre los derechos a la libertad individual, a la vida privada, a la inviolabilidad del domicilio, y a la libertad de circulación y residencia,<sup>87</sup> hizo notar la “manifiesta incompatibilidad” existente entre los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas que, entre otras: conferían a los militares competencias de carácter policial, permitían a las autoridades administrativas detener en base a meras sospechas, disponer allanamientos e intercepciones sin autorización judicial, imponer limitaciones discriminatorias a extranjeros en materia de circulación y permanencia, imponer restricciones de circulación o residencia a los nacionales sin fijar las causas y limitaciones de dichas medidas, privar de la libertad a quienes no portaran documentos de identificación, exigir la prestación de servicios técnicos y profesionales que podían tener por efecto la intervención de miembros de la población civil en las hostilidades.

Tiempo después, la OACNUDH observó que las llamadas zonas de rehabilitación y consolidación no lograron restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio y la protección de la sociedad civil. Por el contrario, el ejercicio de los Derechos Humanos se vio expuesto a permanentes y reiteradas vulneraciones o amenazas por agentes del Estado. Más grave aún, en dichas zonas no mejoró la protección del derecho a la vida, pues continuaron las ejecuciones extrajudiciales, tanto de carácter “selectivo” como las masacres, con aterradora frecuencia.

Finalmente, en el informe presentado en abril del presente año a la Comisión de los Derechos Humanos en Ginebra, el Alto Comisionado manifestó:

El Alto Comisionado debe destacar la preocupación por el uso abusivo o indiscriminado de la fuerza y por las violaciones al debido proceso y a otros derechos fundamentales que conlleva la aplicación de medidas no fundamentadas en el principio de legalidad y marginadas del control independiente, previo y posterior, de los órganos judiciales y del Ministerio Público. Las principales preocupaciones en la materia se concentran en la necesidad de contar con garantías adecuadas para asegurar un control estatal efectivo e independiente. Asimismo, es necesario examinar con precaución y responsabilidad los riesgos de que la población civil termine siendo desmesuradamente afectada y se incremente su vulnerabilidad, en particular en el caso de grupos como los defensores de Derechos Humanos, los líderes sociales y los desplazados.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Observaciones sobre el Decreto Legislativo No. 2002 de 2002*, Bogotá, D. C., 1 de octubre de 2002.

<sup>88</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, E/CN.4/2003/13, del 24 de febrero de 2003, párrafo 65.

## Conclusiones

De lo expuesto parece razonable extraer algunas conclusiones. La primera de ellas es que las principales causas del terrorismo de la segunda parte del siglo XX fueron:

- a) Los movimientos de descolonización y lucha por la creación de nuevos estados.
- b) Los movimientos separatistas y de reivindicación de ciertos derechos civiles y políticos.
- c) La lucha contra los regímenes opresivos (como el caso de Sudáfrica).
- d) La confrontación ideológica entre oriente y occidente durante la “guerra fría”.
- e) La confrontación entre países musulmanes contra Israel y las potencias que lo respaldan, principalmente Estados Unidos.

La segunda: con la desaparición de la Unión Soviética y de la “guerra fría”, así como el avance de la democracia en diversas regiones del mundo, las motivaciones y los apoyos al terrorismo, sobre todo de alcance internacional, se han contraído. En efecto, hoy día el terrorismo de carácter internacional se concentra predominantemente en la confrontación entre el fundamentalismo islámico y la civilización judeocristiana. Ciertamente el foco original del conflicto se encuentra en la confrontación entre el pueblo palestino y el Estado de Israel, pero pronto se extendió a los Estados árabes e islámicos que apoyan a los primeros y las potencias occidentales que respaldan al segundo. Más recientemente, conforme se acentúan los odios, la confrontación parece haber adquirido el carácter de una lucha de religión, o entre civilizaciones, al menos en la mente de los grupos y elites más radicales de ambos bandos.

La tercera: a pesar de la contracción de causas y concentración de las fuentes de apoyo, el encono y la intensidad del fenómeno terrorista van en aumento. En particular, los varias veces mencionados ataques del 11 de septiembre de 2001 causaron un número sin precedentes de daños humanos y materiales.

Cuarta: que el terrorismo no puede considerarse una forma legítima de resistencia ante los abusos del poder, particularmente porque sus acciones suponen un desprecio cruel de la dignidad de la persona y atentan contra los derechos fundamentales de hombres, mujeres y niños inocentes.

Quinta: que la ausencia de una reacción vigorosa y eficaz de la autoridad debe ser considerada como un incumplimiento de los deberes del Estado en materia de protección de los derechos de su población, además de que puede dar lugar al surgimiento de grupos antagónicos que, con las mismas tácticas de los terroristas, intentan enfrentarse a ellos o derribar a un gobierno que consideran débil.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Los casos de Italia y, sobre todo, Colombia muestran las tristes consecuencias de la ineficacia del gobierno en esta materia. El caso de Alemania en los años setentas es un claro ejemplo, por el contrario, de que la enérgica reacción del gobierno puede ser eficaz en

Sexta: en la lucha antiterrorista el Estado se ve expuesto al riesgo de restringir libertades y Derechos Humanos, por lo que debe actuar con particular prudencia y, en caso de verse orillado a adoptar medidas de esa naturaleza, procurar que éstas sean por un periodo determinado y tan breve como sea posible. Esto es particularmente cierto en el caso de los regímenes de excepción.

Séptima: que ante el fenómeno de la globalización que caracteriza al mundo moderno, la tarea de proteger a la población del terrorismo requiere tanto de la acción a nivel nacional como de la cooperación internacional.

En octavo y último lugar, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, el siglo XXI parece haberse iniciado con un nuevo impulso en la lucha antiterrorista. Proponemos aquí que, a fin de alcanzar el mayor éxito en dicho empeño, la contienda debe estar encaminada a:

- a) Atender tanto a las causas como a los efectos del terrorismo. En particular, parece deseable intensificar los esfuerzos de paz en Medio Oriente y promover el acercamiento, el respeto y la tolerancia entre el mundo islámico y la civilización occidental.
- b) Intensificar la lucha contra la pobreza y la cooperación para el desarrollo con objeto de promover la justicia social, mejorar la democracia y mantener la primacía del Estado de Derecho en todos los países del mundo.
- c) Establecer, a través de los organismos internacionales, mecanismos de alerta oportuna para detectar focos de tensión que puedan generar brotes terroristas y, con apego a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, promover soluciones por la vía diplomática.
- d) Continuar, por la vía multilateral, ampliando, fortaleciendo y perfeccionando el sistema normativo y jurisdiccional de la ONU para hacer frente a este flagelo.
- e) Fortalecer la cooperación internacional a fin de que los miembros de la ONU busquen evitar la impunidad y se aseguren de la imparcialidad de sus decisiones y resoluciones en esta materia.
- f) Promover el respeto de la Carta de las Naciones Unidas y el fortalecimiento de la organización para asegurar la legalidad y la eficacia en la lucha internacional contra el terrorismo.

Es significativo y digno de mención que el referido informe de la señora Koufa sobre *Derechos Humanos y terrorismo* finalice señalando que “en general, aquellos Estados que tienen los mejores histo-

---

circunstancias en que su acción se considera legítima y es magro o inexistente el apoyo popular al movimiento terrorista. Sin embargo, el de Irlanda del Norte pone de manifiesto que cuando hay una amplia base de prolongado descontento, las actividades represivas de suyo incrementan la confrontación y radicalizan a las partes, por lo que se hace indispensable recurrir a la vía de la pacificación. A su vez, la Rusia zarista, a finales del siglo XIX y principios del XX, demuestra que una reacción excesiva y con desprecio de las normas mínimas del derecho puede provocar la alienación de los moderados y de la población en general, hasta poner en peligro la estabilidad del régimen.



riales en materia de Derechos Humanos son los que tienen menos probabilidades de padecer problemas de terrorismo. Asimismo, aquellos Estados cuyas relaciones internacionales se ajustan más a los fines y principios de la Carta [de las Naciones Unidas] tienen más probabilidades de ser los menos afectados por el terrorismo internacional”.<sup>90</sup> No sin razón añade que “el pleno disfrute de los Derechos Humanos implica también la consecución de un equilibrio económico entre los Estados, incluido el derecho al desarrollo”.<sup>91</sup>

Y, afirma tajante la Relatora Especial, que “las violaciones de los Derechos Humanos, del derecho humanitario y de los principios básicos de la Carta [de las Naciones Unidas] son algunas de las causas principales del terrorismo”.<sup>92</sup>

## ANEXO I

### Breve panorama del terrorismo

#### A) *El terrorismo en los tiempos antiguos*

Aunque los términos terrorismo y terrorista son de reciente cuño,<sup>93</sup> existen casos documentados de grupos muy antiguos cuyas tácticas recuerdan a los terroristas contemporáneos. Uno de ellos el de los *sicarii*, una secta religiosa bien organizada y activa en la lucha de los celotes judíos en Palestina a fines de los años sesentas y principios de los setentas de nuestra era. Su nombre deriva de su arma favorita, la sica, una espada corta y fácil de ocultar. Según Flavio Josefo adoptaron tácticas no ortodoxas como mezclarse en las muchedumbres y matar a sus enemigos a plena luz del día, conscientes de que así resultaba difícil determinar quién había sido el asesino. Eran extremistas, nacionalistas, antirromanos y entre sus víctimas figuraron frecuentemente los judíos moderados que colaboraban con la potencia ocupante. Destruyeron la casa del sumo sacerdote Ananías así como los palacios de la dinastía de Herodes y quemaron los archivos públicos. Tácito y algunos escritos rabínicos mencionan que quemaron graneros y sabotearon el abastecimiento de agua de Jerusalén. Inspirados por un profundo celo religioso y dispuestos al martirio, esperaban la inminente caída de Roma y revelación de Dios que vendría a liberar a su pueblo.<sup>94</sup>

Significativa también es la secta shiita de los *asesinos* que, como los *sicarii*, mezclaba esperanzas mesiánicas y terrorismo político. Surgieron en Persia en el siglo XI, se extendieron hasta Siria y sólo pudieron ser suprimidos en el XIII por los mongoles. Mataron prefectos, gobernadores, califas y a

<sup>90</sup> *Ibid.*, Núm. 129.

<sup>91</sup> *Ibid.*, Núm. 131.

<sup>92</sup> *Ibid.*, Núm. 130.

<sup>93</sup> Según un experto en la materia, el suplemento de 1798 del *Dictionnaire de l'Académie française* ya ofrece como significado de terrorismo *systeme, régime de la terreur*, aunque ya aparecen referencias a ellos en un diccionario de 1796, *Le Néologiste fras*. Vid. W. Laqueur, *Terrorism*. Londres, Abacus, 1978, p. 16.

<sup>94</sup> Vid. [www.terrorismanswers.com](http://www.terrorismanswers.com), así como W. Laqueur, *op. cit.*, pp. 18 y ss.

Conrad de Montferrat, rey de Jerusalén durante la toma de esa ciudad por los *cruzados*. En dos ocasiones trataron, sin éxito, de asesinar a Saladino. Su primer líder, Hassan Sibai, estaba convencido de que su grupo era demasiado pequeño para confrontar al enemigo en una batalla frontal, pero que una campaña de terror bien planeada, sistemática y de largo plazo, realizada por una fuerza pequeña y disciplinada, sería un arma política de gran eficacia. Sus seguidores (*fidaiín*) operaban en un secreto total, disfrazados de extranjeros o de cristianos, y consideraban el asesinato político como un acto sacramental. Vivían bajo una disciplina ascética, no temían a la muerte, estaban dispuestos al martirio y mantenían creencias milenaristas.<sup>95</sup>

En China, la India y otros países de extremo oriente proliferaron durante siglos diversas sociedades secretas propensas a la violencia, pero no siempre se les puede atribuir propiamente el calificativo de terroristas. En ocasiones se trataba de sectas religiosas y, en otras, de asociaciones de carácter criminal, pero algunas de ellas tenían objetivos políticos y llegaron a emplear tácticas terroristas. Entre las primeras se encuentra la secta de los *zogs* de la India, que asesinaban a sus víctimas ahorcándolas con un pañuelo o una cinta de seda en un sacrificio ritual y que sólo hasta el año 1837 pudieron ser eliminados por los ingleses.<sup>96</sup> Entre los últimos se encontraban en China los *i-ho chüan* (imparciales y armoniosos puños) que practicaban una calistenia ritual y fueron conocidos en Occidente como los *boxers*. Este grupo se había rebelado contra la dinastía Ch'ing a fines del siglo XVIII y principios del XIX, pero se volvió contra los invasores extranjeros en el levantamiento campesino de fines del siglo XIX, conocido como la Rebelión de los Boxers, que promovió el gobierno chino. Los boxers formaron milicias y, cuando la Emperatriz ordenó la matanza de todos los extranjeros, participaron en el asesinato del ministro alemán y pusieron sitio a los diplomáticos occidentales y sus familias, así como cientos de ciudadanos chinos convertidos al cristianismo, que se habían refugiado en la catedral católica de Beijing, hasta que fueron rescatados por una fuerza multinacional (que posteriormente se dio al pillaje).

### B) Surgimiento del terrorismo contemporáneo

En su forma moderna, el terrorismo sistemático recibió un gran impulso con la propagación de las ideologías y nacionalismos seculares después de la Revolución francesa.<sup>97</sup> Adeptos y detractores de los valores revolucionarios utilizaron la “acción directa” o el terrorismo, particularmente tras las guerras napoleónicas. En esta época el fenómeno empezó a ser objeto de un cierto tratamiento conceptual a través de debates y publicaciones, particularmente por parte de autores anarquistas como Pierre-Joseph Proudhon y Mikhail Bakunin: el primero opuesto a la violencia y el segundo convencido de “el valor creativo de la destrucción”. Hacia la segunda mitad del siglo XIX surgió —en Italia y Francia—

---

<sup>95</sup> *Ibid.* El caso de los *asesinos*, mejor documentado por más reciente, ha sido objeto de numerosos estudios.

<sup>96</sup> La palabra *zog* deriva del sánscrito *szag*, que significa oculto. Hasta la fecha en inglés se utiliza el término *thug* (equivalente fonético de *zog*) para designar a un asesino.

<sup>97</sup> Para la información expuesta en los siguientes párrafos, el presente artículo se apoya, pero reordena y complementa, en la información disponible en las páginas de internet: [www.terrorismanswers.com](http://www.terrorismanswers.com) del Council on Foreign Relations, [www.lafacu.com/apuntes/sociología/terrorismo](http://www.lafacu.com/apuntes/sociología/terrorismo), entre otras, así como la ya citada obra de W. Laqueur, *Terrorism*.

la teoría de “*la propaganda de los hechos*”,<sup>98</sup> también de inspiración anarquista, según la cual la propaganda teórica era de limitada eficacia para llegar a las masas ya que la prensa burguesa siempre estaba dispuesta a desvirtuarla y, en todo caso, un obrero que regresaba cansado a casa después de una jornada de trabajo de 11 o 12 horas tenía pocos deseos de leer literatura socialista; un atentado en cambio era un poderoso medio para despertar la conciencia del pueblo. En un clima polarizado entre la pasión por la transformación violenta de la sociedad y la reacción de las clases dominantes a través de la Santa Alianza, las propuestas terroristas evolucionaron hacia posiciones extremas: el robo, el asesinato, los ataques incendiarios y la dinamita eran considerados instrumentos legítimos para provocar el cambio social; estos ataques podían ser dirigidos contra la derecha, el centro o la izquierda, y ciertamente contra los gobernantes y las clases dirigentes. La violencia, sostenían sus practicantes, sería creativa y traería la revolución.

El tema del terrorismo fue central en el rompimiento entre marxistas y anarquistas. Mientras éstos glorificaban la violencia y le atribuían un valor casi místico en la transformación de la sociedad, Karl Marx y Friederich Engels denunciaron y se disociaron de la “propaganda de los hechos” que encontraban sin sentido: la revolución la haría el proletariado y no la violencia de unos cuantos radicales. Para la socialdemocracia, asimismo, los únicos efectos del terrorismo serían aislar a la vanguardia revolucionaria de las masas y dificultar la organización política del movimiento obrero. Bakunin, en cambio, rechazaba el control político, la centralización y la sujeción a la autoridad en el movimiento revolucionario, que veía como defectos “alemanes” y opuestos al espíritu de revuelta connatural al campesinado ruso. Eventualmente, el anarquismo tomó su forma final como oposición al marxismo y, hacia 1880, el Príncipe Peter Kropotkin “propuso la formulación clásica, definiendo la acción anarquista como la incitación permanente a través de la palabra hablada y escrita, el cuchillo, el rifle, la dinamita —cualquier cosa siempre y cuando no fuera legal. Un solo hecho creaba más propaganda en unos cuantos días que miles de volantes. El gobierno buscaría defenderse intensificando la opresión, pero nuevos hechos se cometerían por una o más personas llevando a los revolucionarios a actos cada vez más heroicos. Un hecho traería otro, más y más gente se uniría a la lucha y el gobierno perdería su unidad y confianza. Cualquier concesión que hiciera llegaría muy tarde y eventualmente se produciría la revolución general”.<sup>99</sup>

El fenómeno terrorista se presentó también en otras partes del mundo. El nacionalismo imperialista que en Japón condujo a la restauración Meiji en 1868 estuvo acompañado de frecuentes ataques terroristas al shogunado Tokugawa. Los revolucionarios armenios en Turquía, bajo el liderazgo de Avetis Nazarbeck, tomaron elementos del anarquismo ruso y diseñaron una estrategia de atentados terroristas que buscaba maximizar los efectos de su lucha ante un enemigo considerablemente más poderoso. En el sur de Estados Unidos se creó el Ku Klux Klan, tras la derrota de los confederados en la guerra civil (1861-1865), para aterrorizar a los antiguos esclavos y a los representantes de las administraciones de la reconstrucción impuestas por el Gobierno federal. Por otra parte, el sindicalismo estadounidense

<sup>98</sup> La frase parece haber sido acuñada por Paul Brousse en 1876, pero tiene antecedentes en Carlo Pisacane y los anarquistas italianos Malatesta y Cafiero. *Vid.* W. Laqueur, *op. cit.*, p. 67.

<sup>99</sup> W. Laqueur, *op. cit.*, p. 68.

había sido más violento que su contraparte europea y, aunque estaba más inclinado al sabotaje y a la promoción de huelgas, algunos de sus elementos se iniciaron en el terrorismo bajo la influencia de líderes como Johannes Most, Ragnar Redbeard, Emma Goldman y Alexander Berkman, de inclinaciones tan extremas que su causa y sus métodos sólo les ganaron el seguimiento de una minoría radical. Eventualmente, Most llegó a la conclusión de que el terrorismo sin propaganda no era suficiente y favoreció una *estrategia dual*: por una parte, el establecimiento de organizaciones legales o semilegales con reuniones, debates y publicaciones;<sup>100</sup> por otra, pequeños grupos terroristas que operaran en el mayor secreto (práctica seguida actualmente por diversos grupos que operan en sociedades democráticas). El bombazo en el Haymarket de Chicago en 1886 y el asesinato del presidente William McKinley en 1901 por un anarquista fueron probablemente las acciones terroristas más sonadas de la época.

Entre tanto, en toda Europa los partidarios del anarquismo realizaban ataques terroristas contra militares, funcionarios, altos mandatarios o, incluso, ciudadanos corrientes. Hacia fines de siglo XIX, sin embargo, varios de los principales líderes e ideólogos del anarquismo europeo que, inspirados por los revolucionarios rusos habían adoptado en 1881 la estrategia de la propaganda de los hechos pensando que unos cuantos terroristas armados de bombas podrían provocar la revolución social, empezaron a reconsiderar su estrategia y en 1891 hicieron un llamado a suspender sus acciones. Pero, ante la propia estructura del movimiento, sin una cadena de mando ni disciplina, cada anarquista o grupo anarquista siguió considerándose libre de actuar cuando y como considerara conveniente, a tal grado que la última década del siglo registró una ola de asesinatos y atentados terroristas. Víctimas notables de este periodo fueron el Presidente Carnot de Francia en 1894, la emperatriz Isabel de Austria en 1898 y el Rey Umberto de Italia en 1900.

No obstante, hacia principios del siglo XX el terrorismo había perdido fuerza en Europa excepto en los extremos del continente: Rusia, los Balcanes y, en forma distinta, en España. En este último país, el movimiento se inició con la Maño Negra en Andalucía hacia 1880 y una década más tarde pasó a Cataluña, donde alcanzó su clímax a principios del siglo XX para volver a resurgir durante la Primera Guerra Mundial y después de ella. Entre las características del terrorismo español destacan los *atentados sociales* —violencia vinculada a disputas laborales y conflictos intersindicales— y su asociación con *pistoleros*, que eventualmente le dieron un carácter tan criminal como político. Existían todo tipo de anarquistas en España y durante mucho tiempo el anarquismo español fue el más numeroso e importante de mundo,<sup>101</sup> pero sus atentados fueron de escaso impacto político excepto en cuanto a la lucha interna en la izquierda y su contribución a la guerra civil de 1936-1939. El anarquismo español perdió fuerza tras la guerra civil y, hacia finales del régimen de Francisco Franco, el terrorismo se desplazó al territorio vasco, pero esta vez con una orientación separatista.

En Rusia, el movimiento revolucionario de principios del siglo XX tuvo un fuerte componente terrorista cuyos orígenes se remontan a 1879, cuando en el pequeño poblado ruso de Lipetsk se fundó

---

<sup>100</sup> Este grupo estaría formado por intelectuales, oradores y políticos que, no obstante la fuerza de sus convicciones, por ser idealistas o por temperamento, no estaban inclinados a la violencia.

<sup>101</sup> George Woodcock, "Anarchism", en *Encyclopaedia Britannica*. 14a. ed. Macropedia, 1982, t. I, p. 812.

el Congreso de la organización denominada Narodnaya Volya (La Voluntad del Pueblo), responsable del asesinato del Zar Alejandro II el 1 de marzo de 1881. Aunque la actividad de Narodnaya Volya fue poco eficaz antes de esa fecha y se redujo después del magnicidio, de 1901 a 1910 surgió una nueva ola terrorista promovida por el Partido Social Revolucionario, con cifras de asesinatos muy elevadas entre 1905 y 1907.<sup>102</sup> Estos grupos contribuyeron a destruir el respeto y temor del pueblo ruso hacia su gobierno, no sólo directamente con su actividad terrorista sino también porque el régimen zarista reaccionó con medidas extremas que alienaron a los grupos moderados en Rusia.<sup>103</sup> Los Bolcheviques, aunque opuestos por razones ideológicas al terrorismo, fueron beneficiarios directos de estas acciones. En los Balcanes el terrorismo nacionalista provocó el asesinato del Archiduque Francisco Fernando de Habsburgo en 1914, que dio origen a la Primera Guerra Mundial.

Es de notar que antes de la Primera Guerra Mundial se consideraba al terrorismo como un fenómeno de izquierda, tanto por la fuerza que ejercieron las ideas de la revolución durante el siglo XIX como por la efervescencia del movimiento anarquista. Ciertamente hubo también algunos, pocos, grupos terroristas de derecha, como el Cien Negro en Rusia, que surgió con el propósito combatir a los movimientos revolucionarios. Otros, como los de Irlanda, Macedonia o Armenia, no eran de inspiración socialista o anarquista. Sin embargo, después de la guerra, la actividad terrorista de grupos nacionalistas y de derecha fue con mucho mayoritaria. Entre ellos destacan los Freikorps en Alemania, diversos grupos fascistas en Francia y Hungría, así como la Guardia de Hierro en Rumanía. Algunos grupos de orientación fascista recibieron ocasionales apoyos de gobiernos ya establecidos, como ocurrió en Bulgaria o bajo el liderazgo de Benito Mussolini. Asimismo, los propios grupos terroristas realizaron, esporádicamente, acciones más allá de las fronteras de sus respectivos países como fue el caso de la Organización Revolucionaria Interna de Macedonia y la Ustashi croata. El clima de inestabilidad política existente durante las décadas de los veinte y los treinta en Europa dio pie a frecuentes actividades terroristas hasta que, eventualmente, el terrorismo tendió a integrarse dentro del conflicto más amplio de la Segunda Guerra Mundial.

En la India la lucha por la emancipación del dominio británico se manifestó en forma pacifista bajo el liderazgo e inspiración de Gandhi pero también tuvo expresiones violentas, sobre todo en Bengala y a través de la Asociación Republicana Socialista Hindustana (ARSH). Esta última resumió su doctrina en una obra titulada *La filosofía de la bomba*, documento que exhibía claras contradicciones entre doctrina y práctica. Por una parte establecía que la suya era una lucha hasta la victoria o la muerte, pero al mismo tiempo mantenía que su revolución no debía identificarse con el culto de la pistola y la bomba; aunque afirmaba que la clase obrera debía desempeñar el papel principal, consideraba que desafortunadamente obreros y campesinos seguían siendo “pasivos, tontos y sin voz”, por lo que la juventud radical nacionalista tenía que actuar como la vanguardia de la revolución; la misión

<sup>102</sup> Sus víctimas fueron sobre todo miembros de la clase gobernante, entre los que se encuentran los ministros de educación (1901) y del interior (1902 y 1904), el Gran Duque Serge Alexandrovich. Las cifras fueron: un asesinato en 1901; uno en 1902; tres en 1903; dos en 1904; 54 en 1905; 82 en 1906; 71 en 1907; tres en 1908; dos en 1909 y uno en 1910. Vid. W. Laqueur, *op. cit.*, p. 24.

<sup>103</sup> Sobre este punto ver: Richard Pipes, “The Roots of the Involvement”, en Varios, *International Terrorism: The Soviet Connection*. Jerusalén, The Jonathan Institute, 1979, p. 11. Es de notar que Alejandro II era conocido como el Zar Liberador, porque abolió la servidumbre en 1861, liberando a los siervos.

histórica de los jóvenes sería ejercer no sólo la propaganda de los hechos sino la propaganda de la muerte. No obstante su autoridad moral y su enorme impacto en las masas, muy superior al de la ARSH, Gandhi no fue capaz de detener a los terroristas y de hecho se convirtió en una de sus víctimas. El terrorismo indio continuó después de la independencia, acendrando el odio entre las comunidades hindú y musulmana que eventualmente provocaría la escisión del país.

### *C) Panorama del terrorismo después de la Segunda Guerra Mundial*

Sin pretender hacer una exposición exhaustiva de la actividad terrorista que se ha registrado en la segunda parte del siglo XX y principios del XXI, conviene analizar brevemente su evolución y principales manifestaciones. En cuanto a su evolución, se puede constatar que después de un primer periodo de relativa calma tras la Segunda Guerra Mundial, se presentó un segundo periodo durante el cual el terrorismo experimentó un fuerte impulso al generar una ola de violencia internacional a partir de la segunda mitad de la década de los sesentas. Varios elementos confluyeron para facilitar y hacer más evidente el terrorismo internacional: avances tecnológicos, la creación de armas más pequeñas pero con mayor poder de destrucción; los medios para una mayor rapidez de comunicación y movimientos de que disponían los terroristas; la mayor visibilidad de las víctimas elegidas en un mundo cada vez más interconectado y la publicidad que generaba cualquier ataque terrorista. En contraste con lo ocurrido antes de la guerra, en este periodo la mayor parte de las organizaciones terroristas surgieron en la izquierda y el papel de la ideología fue determinante; el terrorismo de derecha fue menos frecuente y, en general, menos virulento<sup>104</sup> con excepción del terrorismo de Estado que se produjo bajo regímenes dictatoriales.

De particular importancia en este segundo periodo fue la intervención de potencias extranjeras que directa o discretamente apoyaron a movimientos terroristas. Como ya se mencionó, el fenómeno se había presentado con anterioridad pero con carácter excepcional. En los años sesentas este fenómeno se empezó a desarrollar con gran fuerza como parte de la política exterior y medio de confrontación que se antojaba particularmente apropiado en el clima de la “guerra fría”. Las operaciones en terceros países se volvieron más y más frecuentes; anteriormente los ataques de los terroristas rusos se limitaban a Rusia, los irlandeses a Irlanda (o Inglaterra), pero en los sesentas los palestinos podían operar en Paraguay o Francia; los japoneses en Kuwait, Israel y Holanda; los alemanes en Suecia o Uganda.<sup>105</sup> Correspondientemente, surgieron vínculos de cooperación entre organizaciones terroristas en todo el mundo. Hubo también intelectuales que justificaron la violencia como medio de cambio y los terroristas contaron inicialmente con la ventaja de un ambiente político más democrático en Occidente. La democracia también iba dando avanzando, aunque no sin tropiezos, en algunos países en desarrollo, y en todo el mundo apareció la sociedad permisiva. Sin embargo, conforme se incrementaba la violen-

---

<sup>104</sup> Probablemente los grupos terroristas más violentos de derecha se dieron en Turquía, Italia, Guatemala, Argentina y Brasil; en todos, su impacto fue meramente local.

<sup>105</sup> Para mayor información sobre este punto, *vid.* e.gr.: Peter Lubin y Leonard Davis, *International terrorism: the darkening horizon*. Jerusalén, The Jonathan Institute, 1979, especialmente pp. 20 y ss.

cia, los grupos terroristas fueron objeto de rechazo popular y, salvo en el caso de Palestina, se hizo evidente la dificultad de contar con el apoyo de las masas.

El terrorismo en este periodo de la posguerra tuvo tan múltiples manifestaciones que es difícil encuadrarlas sin incurrir en simplismos. No obstante, se podrían agrupar en tres grandes apartados. Primero, el nacionalista/separatista (en ocasiones con tintes religiosos) que se manifestó en el Ulster, Canadá y España, así como en Medio Oriente y que encontró un amplio terreno para su expansión en las luchas de liberación nacional que tuvieron lugar durante el periodo de la descolonización. Segundo, el terrorismo latinoamericano, de orientación social, que en opinión de Walter Laqueur tuvo un carácter *sui generis* y un papel precursor y ejemplar ante otros movimientos terroristas del mundo.<sup>106</sup> Tercero, el terrorismo urbano que surgió en Europa occidental, Japón y Estados Unidos ante el fracaso de la Nueva Izquierda en las sociedades democráticas desarrolladas (particularmente en Italia, Alemania occidental y Japón, como se verá más adelante). Curiosamente, no obstante la oposición de Marx al terrorismo, la ideología marxista tuvo un impacto no despreciable en estos tres tipos de grupos terroristas incluyendo los movimientos de inspiración nacionalista o religiosa. La Unión Soviética trató de aprovechar y promover esta tendencia.

Conforme avanzaba el tiempo, algunos de estos movimientos terroristas fueron desapareciendo, ya sea porque el triunfo del movimiento de descolonización los dejó sin banderas, por su incapacidad de ganar apoyo popular para su causa, por la acción represiva del Estado o por una combinación de estos factores. Así llegamos a un tercer periodo en el cual, con excepción de algunos movimientos separatistas de carácter predominantemente local, aunque no por ello marginados de las redes de cooperación terrorista internacional, para mediados de los ochentas eran dos los principales responsables de la actividad terrorista internacional: primero, el conflicto de Medio Oriente que siguió desarrollándose conforme se acendrabán los odios y se extendían a otros escenarios y a otros actores; segundo, el celo expansionista de la ideología marxista, promovida por la Unión Soviética pero también por China, Cuba y otros países con gobiernos de régimen comunista, que encontró un terreno fértil en los movimientos de lucha contra las condiciones de pobreza y miseria prevalecientes en los países en desarrollo así como las graves diferencias en los niveles de vida entre el llamado tercer mundo y las naciones industrializadas.

Finalmente, con la disolución del bloque socialista, y sin minimizar la importancia del que practican algunos movimientos separatistas, en un cuarto periodo el terrorismo de Medio Oriente, que a la fecha sigue sin encontrar una solución satisfactoria, es el que ha cobrado mayor vigor y parece haber evolucionado hacia una confrontación mucho más amplia que opondría al Islam con Estados Unidos y otras potencias de Occidente. Antes de seguir adelante conviene analizar las principales manifestaciones del terrorismo que se han presentado en la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI, así como sus principales características.

<sup>106</sup> Cfr. *ibid.*, p. 213.

*América Latina*

Los movimientos terroristas de Latinoamérica tuvieron sus orígenes en antiguas tradiciones de conflictos políticos locales y lucha social. Después de la Revolución cubana, la teoría del foco guerrillero promovida por el Che Guevara tuvo un poderoso impacto en toda la región, aunque buscaba promover el levantamiento popular más que realizar acciones de terrorismo; sin embargo, la innovadora creación de la llamada “guerrilla urbana” desplazó la lucha del campo a las ciudades, donde adquirió características abiertamente terroristas. El caso de Venezuela se presentó en 1962-1963, mucho antes que en otros países, e influyó poderosamente en los grupos que vendrían después. Contó con el apoyo de la facción activista del Partido Comunista, que tenía la convicción de que existían las condiciones objetivas para la revolución y deseaba promover la guerrilla rural, el proselitismo en el ejército y el terrorismo urbano. Sin embargo, sólo el terrorismo se desarrolló exitosamente: el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) mostró gran imaginación en sus actividades (que incluyeron robo de bancos y secuestro de aviones, embarcaciones y prominentes personalidades) y comprendió el importante papel de los medios de comunicación para dar publicidad a su causa. Su intención era radicalizar al gobierno para desacreditarlo, pero el régimen progresista y democráticamente electo de Rómulo Betancourt no cayó en la provocación: actuó inicialmente con prudencia, sólo adoptó medidas severas cuando los actos terroristas habían generado la animadversión popular y estas medidas fueron eficaces.

Inicialmente el fracaso del MIR se interpretó por la izquierda latinoamericana como una confirmación de la teoría de los focos guerrilleros del Che, quien apoyado en la experiencia de la revolución china y la cubana suponía que sólo la guerrilla rural sería capaz de promover un levantamiento verdaderamente popular y dar lugar a la revolución socialista.<sup>107</sup> Sin embargo, tras la desastrosa experiencia del Che en Bolivia, la derrota de las guerrillas en Perú y Colombia, así como la radicalización de la izquierda en varios países, proliferaron los grupos terroristas en la región hacia fines de la década de los sesentas. Hubo robos de bancos, asesinatos y secuestros en México, Guatemala, Colombia, República Dominicana y otros países, pero los principales escenarios guerrilleros en la región fueron Uruguay (los Tupamaros), Argentina (los Montoneros y las Fuerzas Armadas Revolucionarias) y Brasil (Ação Libertadora Nacional, Vanguarda Popular Revolucionaria y Vanguarda Armada Revolucionaria).

Curiosamente, las condiciones en dichos países eran muy distintas: mientras Uruguay y Argentina vivían una profunda crisis económica de carácter estructural, Brasil experimentaba rápido crecimiento. La principal influencia teórica, no siempre seguida, en los dos primeros países fue Abraham Guillén, un refugiado español convencido de la necesidad de actuar mediante grupos pequeños de muy alta movilidad y mantener una existencia clandestina, aunque al mismo tiempo insistía en la importancia de la actividad política para ganar el apoyo popular. En Brasil, Carlos Marighella abogaba por una intensa acción terrorista: mientras más destructiva y radical, mejor. Los terroristas de los tres países se inspiraron también en las tácticas y visión mediática de sus predecesores venezolanos e influyeron en otros movimientos terroristas en el mundo (terroristas alemanes reconocían haber seguido las tácticas de los Tupamaros). Tal vez los más exitosos fueron el ERP y los Montoneros, pero su éxito se volvió

---

<sup>107</sup> Tanto Fidel Castro como el Che Guevara desconfiaban de los obreros, a quienes consideraban un elemento conservador.



en su contra: lograron derrocar a un gobierno quasi-democrático que fue sustituido por una dictadura militar con menos escrúpulos para combatir a los rebeldes. También en Uruguay y Brasil los terroristas tuvieron que enfrentar una severa reacción represiva de los gobiernos de sus países (que frecuentemente recurrieron a la tortura y otras violaciones de los Derechos Humanos), a la vez que perdían la simpatía popular conforme la escalada de violencia los llevaba a cometer actos cada vez más extremos. En el caso de Brasil incluso la izquierda se desvinculó de su “militarismo”. La innovación más llamativa de estos tres grupos fue la creación de una Junta de Coordinación Revolucionaria, una especie de internacional terrorista que unía al ERP, los Tupamaros, el MIR chileno y el ELN de Bolivia, pero que tuvo limitados resultados.

En Perú Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru se hicieron notorios por sus atentados con bombas, asesinatos brutales, secuestros, robos de bancos y ataques a Embajadas y empresas, en las décadas de los ochentas y noventas. Se estima en más de 30,000 el número de sus víctimas. Ambos de orientación comunista, Sendero Luminoso se convirtió en uno de los ejemplos más sangrientos y famosos por el uso de tácticas cruentas destinadas a provocar y desestabilizar el Estado. Paradójicamente, su propio éxito condujo al advenimiento del régimen quasi-dictatorial de Alberto Fujimori bajo el cual fue detenido su líder Abimael Guzmán y muchos de sus miembros murieron en enfrentamientos con las fuerzas del orden. Pero de toda la región latinoamericana, es en Colombia donde actualmente la situación se ha vuelto más crítica: la combinación de antiguos movimientos terroristas de izquierda, el narcotráfico y el surgimiento de grupos paramilitares de derecha, parece haber puesto en jaque al Estado. Como en Italia, donde el crimen organizado ha emulado a los terroristas para promover sus intereses, algunos miembros del cartel de la cocaína en Colombia han recurrido al terrorismo para dificultar la aplicación de las leyes orientadas a luchar contra el tráfico de drogas. Asimismo, surgieron las llamadas Unidades de Autodefensa,<sup>108</sup> originalmente con la intención de protegerse de los secuestros y otras actividades de grupos subversivos y de narcotraficantes, pero eventualmente creció su poder, que ejercieron al margen de la autoridad establecida, minando severamente al Estado. Para completar el esquema, parece haber evidencia de que los dos principales grupos terroristas, que datan de los años sesentas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) han establecido vínculos con el narcotráfico, dando lugar al fenómeno llamado narcoterrorismo.

### *La Nueva Izquierda*

En el mundo desarrollado el terrorismo de los años sesentas y setentas surgió de la Nueva Izquierda, que alcanzó una posición dominante en las universidades. La radicalización estudiantil tuvo elementos de idealismo, antimilitarismo (protestas contra la guerra en Vietnam en Estados Unidos), rechazo de las inequidades de la sociedad industrial; pobreza, hambre y explotación en el mundo en desarrollo, así como factores culturales y psicológicos.<sup>109</sup> Sus integrantes fueron jóvenes de clase media o alta y sus

<sup>108</sup> Actualmente agrupadas en torno a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

<sup>109</sup> Para una explicación psicosociológica del radicalismo estudiantil en estos países, ver Paul Berman, *A Tale of Two Utopias*. Nueva York / Londres, Norton, 1996.

teóricos fueron autores como Marcuse, Gramsci, Lukacs y Reich. Franz Fanon aportó el concepto de la influencia liberadora de la violencia: aunque dirigidas a los movimientos de liberación en África, sus ideas encontraron simpatizantes en Europa y América del Norte. Para Fanon, la violencia no sólo unificaría al pueblo, sino que lo liberaría de su complejo de inferioridad, desesperación e inacción. El auge de la Nueva Izquierda duró a lo más un lustro, después de lo cual perdió vigor. Muchos de los estudiantes transitaron hacia otros cauces de expresión política, otros se despolitizaron, otros más se radicalizaron y pasaron al terrorismo.

El terrorismo fue especialmente notable en las naciones industrializadas en las que la transición del autoritarismo a la democracia, tras la Segunda Guerra Mundial había sido más rápida y traumática: Alemania occidental, Japón e Italia. En Alemania occidental, la llamada Rote Armee Fraktion, más conocida como la banda Baader-Meinhof, efectuó atracos a bancos y asaltó instalaciones militares estadounidenses. Sus acciones más espectaculares tuvieron lugar en 1977 con el secuestro y asesinato de un importante industrial Hans-Martin Schleyer y el posterior secuestro, realizado por simpatizantes árabes, de un avión de Lufthansa con destino a Mogadiscio, en Somalia. Al igual que lo hiciera el grupo terrorista japonés Ejército Rojo, los miembros de la banda alemana colaboraron a menudo con los terroristas palestinos, siendo de especial relevancia el asesinato de atletas israelíes durante los Juegos Olímpicos de Munich en 1972. A finales de la década de los setentas, la mayor parte de los activistas de la Facción del Ejército Rojo se encontraba en prisión o había muerto.

La fuerza de los terroristas italianos, de quienes los más importantes eran las Brigate Rosse, puede tener su origen en la tradición anarquista del país y en su inestabilidad política. Sus actividades culminaron en 1978 con el secuestro y asesinato del antiguo primer ministro Aldo Moro. No obstante, el terrorismo de izquierda pareció aumentar en Italia, tal y como quedó patente en 1980 con la explosión ocurrida en la estación de ferrocarril de Bolonia. Aunque este terrorismo de izquierda disminuyó gradualmente, en parte debido a la acción antiterrorista del Estado, no desapareció por completo y por algún tiempo pareció ceder su lugar al terrorismo de derecha, que en alguna medida había propiciado como reacción a su propia actividad. La histórica Galería de los Uffizi de Florencia fue uno de los objetivos de una serie de atentados terroristas que tuvieron lugar en 1993, al parecer ejecutados por la mafia. Muchos de estos atentados están hoy considerados como ejercicios de “propaganda negra” concebidos tanto por la derecha como por otros grupos para propiciar un clima de inestabilidad favorable a un gobierno autoritario.

Existen también algunos grupos terroristas menores en Grecia, como el Movimiento 17 de Noviembre, de orientación comunista, que surgió como resultado de la represión del gobierno griego a los disturbios estudiantiles de 1973; la Lucha del Pueblo Revolucionario (ELA por sus siglas en griego), que se propone la salida de las bases militares estadounidenses en ese país, y Células Revolucionarias, que puede ser un grupo sucesor del ELA. Aunque su importancia es relativamente escasa, existe temor por su posible actividad en el marco de los Juegos Olímpicos de 2004 que tendrán lugar en Grecia.

La Armada Roja Unida de Japón fue tal vez el grupo terrorista que desplegó más actividades internacionales del mundo, colaborando con grupos palestinos y latinoamericanos, entre otros, y realizan-

do acciones tan diversas como el ataque a la refinería de la Shell en Singapur, a la Embajada de Japón en Kuwait y a la Embajada de Francia en La Haya, todas en 1974. Acabada la Armada Roja Unida, el terrorismo en Japón tuvo un resurgimiento reciente con los miembros del culto Aum Shinrikyo, cuyos miembros están convencidos del inminente fin de mundo y se proponen acelerar su llegada. El atentado más sonado se produjo en marzo de 1995, cuando lanzaron el gas neurotóxico sarin en el tren subterráneo de Tokio, dando lugar a una nueva preocupación por la posibilidad de que los terroristas puedan utilizar armas no convencionales de destrucción masiva, entre las que se encontrarían las químicas, las biológicas e incluso las armas nucleares. Esta preocupación también se ha extendido a la posibilidad del terrorismo cibernético.

En Estados Unidos también hubo grupos terroristas, de carácter más local, que surgieron de la radicalización de la Nueva Izquierda, como los Weathermen que emanaron de la SDS (Students for a Democratic Society) a fines de 1969. Entre la población negra apareció el grupo Black Panther Party, formado en 1966. Este último surgió de la desesperación de los guetos, el desempleo, la pobreza y familias desechas, pero también de cierto romanticismo, deseo de acción y crisis de identidad. Sus integrantes decían inspirarse en el Che Guevara, Malcom X, Patricio Lumumba, Ho Chih Min y Mao, abrigaban reivindicaciones de la raza negra, oprimida y discriminada a todo lo largo de la historia de Estados Unidos y consideraban que al Lumpenproletariat como la principal fuerza revolucionaria. Adoptaron la estrategia terrorista a propuesta de George Jackson, quien definió su objetivo como la destrucción de establecimiento industrial de las ciudades mediante la creación del desorden perfecto y la disrupción de la manufactura y distribución de bienes. Sin embargo, sus acciones fueron de poca trascendencia y “las Panteras Negras sucumbieron al desorden perfecto mucho antes que la sociedad americana”.<sup>110</sup> Otro grupo de la época fue el Symbionese Liberation Army,<sup>111</sup> que como las Panteras surgió en Berkeley, cometió algunos asesinatos, robó algunos bancos y alcanzó notoriedad internacional por la participación de Patty Hearst, heredera de Randolph Hearst, magnate americano de los medios de información.

No obstante la desaparición de dichos grupos, el Federal Bureau of Investigation registró 335 incidentes de terrorismo —o posible terrorismo— de origen local entre 1980 y 2000. Se trata de atentados provenientes de grupos o individuos tanto de izquierda como de derecha. El caso más notable, por cierto de esta última inclinación, fue el bombazo a un edificio de gobierno en Oklahoma en abril de 1995, que costó la vida de 168 personas y dejó más de 500 heridos. Otros casos que han recibido atención de los medios de información internacional fueron la secta de los davidianos y el llamado Unabomber. Sin embargo, durante algún tiempo Estados Unidos había estado comparativamente libre de la violencia del terrorismo internacional, particularmente en su propio territorio. Sin embargo, en 1983 se produjo una explosión en el World Trade Center de Nueva York en la que seis personas perdieron la vida, y se ocasionaron pérdidas económicas inmobiliarias por un valor aproximado de 600 millones de dólares. El terrorismo contra objetivos estadounidenses se fue incrementando, con

<sup>110</sup> W. Laqueur, *op. cit.*, p. 254.

<sup>111</sup> Sus miembros definían *Symbionese* como “*body of harmony of dissimilar bodies and organisms living in deep and loving partnership in the best interest of within the body*”. *Ibid.*

actos como el estallido de bombas en las Embajadas de Estados Unidos en Kenia y Tanzania en 1998,<sup>112</sup> el ataque a un destructor de la armada estadounidense en octubre de 2000 en Yemen y otros lugares de Medio Oriente y los ya mencionados ataques coordinados al Pentágono en Washington y al World Trade Centre en Nueva York el 11 de septiembre de 2001. Todos estos casos están relacionados con el terrorismo del fundamentalismo islámico y volverán a mencionarse en el curso de este trabajo. No puede dejar de mencionarse el apoyo que previamente había dado el gobierno estadounidense al grupo de Osama bin Laden, al-Qaeda, durante la lucha afgana contra la ocupación soviética en los años ochentas.

### *Separatismos en el mundo industrializado*

En Europa han existido y existen casos de terrorismo asociados a movimientos separatistas. Entre los más sonados se puede mencionar al de Tirol del Sur (Alto Adige), que tuvo corta duración, y al terrorismo corzo, que aún tiene cierta actividad. Pero con mucho los casos más de mayor violencia se dan en España e Irlanda del Norte. La ETA (Euzkadi ta Azkatasuna) surgió en 1959 en reacción a la supresión de la lengua y cultura vasca por la dictadura de Francisco Franco y la frustración ante las organizaciones nacionalistas vascas. Ha experimentado divisiones entre facciones populista y marxista. Inicialmente dirigió sus actividades contra las fuerzas del orden, con una violencia que fue en aumento: en 1973 asesinó con una bomba al almirante Luis Carrero Blanco, a quien se consideraba posible sucesor de Francisco Franco. A partir de ese mismo año también asaltó bancos y secuestró empresarios (en 1975 asesinó a una de sus víctimas al no recibir el rescate). Sus atentados, que alcanzan también a periodistas y civiles, han incluido objetivos ambiciosos: en 1995 casi asesina a José María Aznar, entonces líder del Partido Popular y actual jefe del gobierno español, y el mismo año se logró frustrar un intento de asesinar al Rey Juan Carlos. En 1998, buscando emular al Ejército Republicano Irlandés y el proceso de paz en esa región, declaró un cese al fuego que duró 14 meses, pero en 1999 se descubrió un atentado para volar la Torre Picasso, un rascacielos de Madrid. Aunque su actividad se ha visto entorpecida por la pérdida de santuario en Francia y las actuales medidas antiterroristas en España y el mundo, ETA ha protagonizado algunos de los más trágicos ejemplos de terrorismo contemporáneo en Europa, con sus constantes atentados, secuestros, asesinatos y coacciones, tiñendo de sangre el pacífico proceso español de consolidación de los valores democráticos. Batasuna,<sup>113</sup> su brazo político, ha protestado insistentemente por la supuesta violación de los Derechos Humanos de los acusados de pertenecer o colaborar con ETA.

---

<sup>112</sup> El continente africano, que pareció quedar relegado al olvido al término de la “guerra fría”, se ha convertido en un área de interés estratégico en la lucha contra el terrorismo y, concretamente, contra al-Qaeda. Ello debido a que, en la ausencia de gobiernos efectivos, fronteras porosas, corrupción política e inestabilidad endémica, grupos radicales han visto en África sub-sahariana una atractiva ruta de tránsito de materiales ilegales, una retaguardia para planear y realizar operaciones, y para lavado de dinero y santuario. Al-Qaeda tiene vínculos bien establecidos en Sudán, Somalia, Kenia y Tanzania. *Vid.* “Net Assessment: África — An Obscure Battleground”, *The Stratfor Weekly*, <http://www.stratfor.com/> (3 de septiembre de 2003, 18:27:56).

<sup>113</sup> Muchos vascos apoyan la autodeterminación o una autonomía regional mayor que la otorgada por la constitución de 1978, pero la gran mayoría rechaza el terrorismo. Sus atentados con frecuencia generan manifestaciones populares masivas y en las urnas Batasuna normalmente recibe sólo el 10 % del voto regional.



































































































































































































