

**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**

---



**MONOGRAFÍAS**  
del  
**CESEDEN**

**73**

---

SEMINARIO DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL  
DE LA USC-CESEDEN

**APROXIMACIÓN A LAS CUESTIONES  
DE SEGURIDAD EN EL CONTINENTE  
AMERICANO**

---

---

**MINISTERIO DE DEFENSA**



**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**

---



**MONOGRAFÍAS**  
del  
**CESEDEN**

**73**

---

SEMINARIO DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL  
DE LA USC-CESEDEN

**APROXIMACIONES A LAS CUESTIONES  
DE SEGURIDAD EN EL CONTINENTE  
AMERICANO**

Octubre, 2004

**APROXIMACIÓN A LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD  
EN EL CONTINENTE AMERICANO**

## SUMARIO

Prólogo.....

*Francisco Hernández Rodríguez*

Presentación.....

*Por José Julio Fernández Rodríguez*

TERRORISMO, DELITO O ACTO DE GUERRA: NECESIDAD DE UNA REDEFINICIÓN DE LA LUCHA ANTITERRORISTA DE CARA AL SIGLO XXI.....

*Por Daniel Sansó-Rubert Pascual*

LA ZONA LIBRE DE ARMAS NUCLEARES EN AMÉRICA LATINA: UN MODELO PARA EL AVANCE REGIONAL DEL RÉGIMEN DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR.....

*Por Carlos Teijo García*

MEDIDAS ANTITERRORISTAS TOMADAS EN EL CONTINENTE AMERICANO TRAS LOS ACONTECIMIENTOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001.....

*Por Angelica Ortega Treviño*

EL TERRORISMO COMO DELITO INFORMÁTICO EN MÉXICO.....

*Por Carlos A. Ceballos de la Mora*

TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA: ¿UN MODELO PARA LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA?.....

*Por Irene Rodríguez Manzano*

LOS DERECHOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO DEL DERECHO PENAL DE EMERGENCIA.....

*Por César Landa*

## **PRÓLOGO**

## PRÓLOGO

*En el marco de las actividades del Seminario de Estudios de Defensa de la Universidad de Santiago de Compostela (USC)-Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), durante el curso 2002-2003, se celebraron en la citada Universidad unas Jornadas sobre Seguridad y Defensa Nacional en el continente americano. El lugar fue el Salón de Grados de la Facultad de Derecho y la fecha el mes de noviembre de 2002. A las mismas asistieron diversos especialistas en el tema españoles, mexicanos, argentinos y peruanos. La selección de las ponencias presentadas en ese evento conforma la presente Monografía que gracias a los buenos oficios del CESEDEN ve la luz. Es de elogiar el permanente esfuerzo que dicho Centro lleva a cabo para promover la cultura nacional de defensa, al margen del estímulo a la ciencia y a la investigación que realiza desde ópticas muy diversas, lo que, en los tiempos que corren, presenta singular relieve. Prueba fehaciente de esta situación son las décadas de fructífera colaboración entre la USC y el CESEDEN, colaboración que cada vez se intensifica más y que cumple con mayor eficiencia las metas perseguidas.*

*Nuestra Universidad mantiene vínculos internacionales de elevada importancia cuantitativa y cualitativa. Ello se percibe con singular intensidad con relación a América Latina a través de un elevado número de convenios que tenemos con instituciones académicas de esa región del planeta. Gracias a estas posibilidades desde el Seminario pudimos reunir un pequeño, pero a la vez destacado, elenco de estudiosos en la materia, que expusieron sus argumentos ante un nutrido grupo de alumnos de diversas licenciaturas, unidos todos por un interés común por profundizar en el objeto de las Jornadas. El éxito de las conferencias también fue, en buena medida, deudor de la aceptación que suscita entre los estudiantes la actividad del Seminario de Estudios de Defensa Nacional de la USC-CESEDEN.*

*Al lado de estos logros de índole científica y académica, no queremos dejar de reseñar el ambiente de amistad y de cooperación futura que se ha construido desde la égida de la solidez con las universidades participantes en las susodichas Jornadas. Este acercamiento ha sido el germen de proyectos que en la actualidad estamos desarrollando como una prueba más de la heterogeneidad de las actividades, tanto ordinarias como extraordinarias, que efectuamos en el Seminario.*

*Acabamos aquí nuestro hilo argumental para no distraer más al lector y privarle de tiempo para abordar las ponencias que se recogen a continuación, en donde radica verdaderamente el mérito del volumen al que estas palabras sirven de prólogo.*

*Dirección del Seminario de Estudios de la Defensa Nacional  
de la USC-CESEDEN  
Santiago de Compostela, a 15 de mayo de 2003.*

# **PRESENTACIÓN**

# PRESENTACIÓN

Por José Julio Fernández Rodríguez

*Las cuestiones ligadas a la Seguridad siempre han ocupado un puesto destacado a la hora de elaborar las políticas públicas estatales. La evolución histórica parece que ha reforzado aún más la centralidad de las mismas a la hora de diseñar las pautas de comportamiento a las que responde el funcionamiento global del organigrama público. En este sentido, diversos acontecimientos puntuales, presididos por los atentados del 11 de septiembre, han incidido en este papel que juega la Seguridad y la Defensa como categorías explicativas de la realidad. Atrás quedan la confrontación entre bloques, la bipolaridad, la guerra fría, el “telón de acero”, superados por un nuevo contexto geopolítico que aúna unipolaridad y multipolaridad, con una serie de implicaciones que exigen aproximaciones analíticas que conjuguen variables diversas. Los riesgos multidireccionales han dado lugar a que ningún Estado de forma aislada pueda tener un éxito completo a la hora de enfrentarse a ellos.*

*La campaña dirigida por Estados Unidos contra los apoyos del terrorismo a nivel mundial ha generado vínculos de cooperación nuevos basados en unas concepciones también novedosas del principio de solidaridad. Al mismo tiempo, la política de defensa norteamericana ha originado reacciones que han afectado al que hasta el momento era el intocable vínculo transatlántico generando implicaciones nuevas y heterogéneas en la complejidad poliédrica de las relaciones internacionales. Ello puede repercutir, al menos en un principio, en la construcción de un concepto estratégico europeo, de por sí de difícil implementación ante la ausencia de acuerdo sobre cuáles son los intereses vitales de la Unión Europea, prius lógico antes de elaborar aquel concepto.*

*Son estos algunos de los vectores que confluyen en el orden mundial de principios del siglo XXI, un orden que ya ha superado el que se llamó “nuevo orden mundial” en los comienzos de la década de los noventa del pasado siglo. En todo caso,*

*debemos seguir teniendo como referente el sustrato axiológico del Estado Constitucional, que responde a un sistema democrático respetuoso con los derechos fundamentales y la dignidad humana. Se justifica, así, que una adecuada política de seguridad persiga el cumplimiento de fines tales como el desarrollo y la consolidación de la democracia, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, el fortalecimiento de la seguridad internacional o el mantenimiento de la paz, que son objetivos que el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea asigna a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). De ahí que el objetivo principal de dicha Unión sea la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Precisamente, las denominadas misiones Petersberg (artículo 17.2 del Tratado de la Unión Europea) se relacionan con este gran objetivo: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. Frente a todo ello se esgrime el concepto de guerra preventiva, que hace temblar los cimientos del Derecho Internacional e introduce reflexiones muy diferentes a las acabadas de exponer en la temática de seguridad.*

*Sin embargo, el Derecho de la Unión Europea no da mucho pie a resquebrajamientos a la hora de establecer una defensa común, prevista expresamente en el marco de la PESC pero sometida a un límite de elevadísima importancia: el respeto a la política diseñada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (en el citado artículo 17 del Tratado de la Unión Europea se puede leer que:*

*“La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados*

*miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco”.*

*Claro que las fisuras pueden producirse en el propio seno de la OTAN, como se ha manifestado en el reciente conflicto de Irak. Históricamente la fractura entre atlantismo y europeísmo, es decir, entre los partidarios de una defensa atlántica bajo liderazgo norteamericano y los que optan por una defensa europea más autónoma, ya había sido uno de los escollos más importantes para avanzar por la senda de la política de defensa europea.*

*La globalización ha acercado las distancias no físicas en el planeta y aumentado la interdependencia. Siendo así las cosas, sucesos que tienen lugar en un punto determinado generan efectos reflejos inmediatos en otras partes del Globo con una intensidad desconocida hasta el momento. Los procesos de convergencia que nacen de la Sociedad de la Información son determinantes a la hora de construir tendencias globalizadoras. El término global remite al de unidad y al de sistema, en donde la afección de una parte tiene repercusiones en todo el conjunto. Esta unidad hay que entenderla en el sentido de integración de la pluralidad y no como la aparición de un nuevo y único ente. Ello no deja de tener un aspecto holístico dado que se está pensando en una realidad que es un todo distinto a las partes que la componen.*

*El fenómeno de la globalización ha traído también consigo un refuerzo de lo local y de lo regional. Por ello se acuña el término “glocalización”, que alude a este proceso de actuación global y local-regional al mismo tiempo. Parece que el salto*

*transfronterizo de lo global genera una reacción compensatoria en las sociedades que lo experimentan y que les lleva a subrayar, al mismo tiempo, la importancia de los elementos cercanos en un resurgir de particularismos con paradójicas versiones nacionalistas. La agenda que presentan los medios de comunicación de masas responde a esta idea. A los flujos de información provenientes de la globalización se les extrae mayor rentabilidad si se produce a la vez una atención destacada de lo local. Al lado de la tendencia homogeneizadora de la globalización encontramos un fenómeno de descentralización que posibilita una participación más activa por parte de los ciudadanos que colaboran, así, en la configuración del modelo social. La tecnología favorece y permite esta situación como ejemplo del factor subversivo de las tecnologías. Partiendo de estas ideas vemos que la globalización produce un doble efecto al unísono ya que, por un lado, homogeniza y, por otro, fortalece las diferencias culturales. Unificación y refuerzo de los particularismos en una misma entrega de consecuencias.*

*En esta tesitura, la aproximación a una realidad regional de primer orden, como es la americana, presenta singular relieve e importancia analítica. La repercusión de los problemas de seguridad americanos a escala global es tan patente que huelgan comentarios que la enfatizen. La propia realidad de riesgos múltiples que preside la actualidad coadyuva al interés estratégico de la zona. Una aproximación cabal a esta problemática exigiría un número de aportaciones ciertamente numeroso lo que sería disfuncional para los objetivos que nos hemos propuesto en esta obra colectiva. Por lo tanto, se han tratado de seleccionar algunas de las muchas cuestiones que están sobre la mesa de estudio para ofrecer un panorama un tanto ilustrativo de la riqueza de asuntos que el continente americano dimana desde la óptica de la Seguridad.*

*Aportaciones como las que queremos hacer desde esta obra no buscan otra cosa que profundizar en el estudio de cuestiones que tienen como finalidad mantener la paz, la seguridad y la estabilidad a través de la comprensión de los problemas que en este sentido se plantean. La compleja realidad de nuestro tiempo requiere afrontar, desde la seriedad y la valía intelectual de los autores que reunimos en esta Monografía, los temas que se ofrecen a continuación al lector. La Seguridad, término*

*polisémico, necesita aproximaciones desde ángulos muy distintos, que van desde lo jurídico a lo sociocultural pasando por lo politológico. Seguridad en un mundo contradictorio que no camina hacia la anarquía sino a una acentuación del reequilibrio geoestratégico al que había sido sometido en fechas recientes.*

## **CAPÍTULO PRIMERO**

**TERRORISMO, DELITO O ACTO DE GUERRA:**

**NECESIDAD DE UNA REDEFINICIÓN**

**DE LA LUCHA ANTITERRORISTA**

**DE CARA AL SIGLO XXI**

# **TERRORISMO, DELITO O ACTO DE GUERRA: NECESIDAD DE UNA REDEFINICIÓN DE LA LUCHA ANTITERRORISTA DE CARA AL SIGLO XXI**

Por Daniel Sansó-Rubert Pascual

## **Introducción**

Durante largo tiempo las sociedades occidentales parecen haber permanecido adormecidas e incapaces de percibir, que un atentado terrorista podía engendrar efectos tan profundos y traumáticos en el mundo de la economía liberal. Los sucesos acaecidos el 11 de septiembre del 2001 (11-S) presentan una doble ruptura. Por una parte, la aparición de lo que se ha denominado “hiperterrorismo” o “terrorismo catastrófico” y por otra, el fin brutal de la posguerra fría. El fenómeno hiperterrorista es el cambio más evidente: la conjunción de la destrucción en masa, posible gracias a las tecnologías actuales, con la naturaleza apocalíptica de los organizadores de los atentados. El ataque a las dos torres del World Trade Center provocó la muerte de más de 5.000 personas de 71 nacionalidades distintas, por lo que apuntar a blancos situados en Estados Unidos ha constituido indirectamente, el acto terrorista más grave sufrido por los Estados europeos, de América Latina o de Asia Oriental; en esa fecha en Nueva York murieron más británicos que en ninguno de los atentados perpetrados por el IRA en el transcurso de los últimos 30 años. La misma observación se puede aplicar a otros países como Alemania, Australia, Colombia, Bangladesh, etc.

<El “martes negro”, ha surgido justo cuando el mundo comenzaba a salir de la posguerra fría: perspectivas de ampliación de la Alianza Atlántica a los Estados bálticos, el debate respecto a la eventual vocación de Rusia de entrar en un futuro en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la consolidación de la Unión Europea, así como su expansión hacia el Este europeo... Con los atentados, esta salida gradual se ha transformado en una

curva extraordinariamente cerrada, con consecuencias contradictorias. Primero se trata de la aceleración de los procesos ya comprometidos, siempre que coincidan con las exigencias de la lucha contra el hiperterrorismo. En segundo término, el desarrollo de una respuesta militar global, principalmente combativa en el océano Índico, otorgando además Estados Unidos una importancia novedosa a la defensa de su territorio; la denominada *Homeland defense*.

Estos efectos, desembocan en la creciente toma de conciencia del peligro que representa la masa emergente de terroristas, al constatar la espectacularidad de las acciones simultáneas o coordinadas, por más de medio mundo y organizadas por una red internacional <sup>(1)</sup>.

Aunque las actividades terroristas son conocidas desde hace mucho tiempo, su repercusión actual sólo puede compararse con sus precursores con algunas reservas. En especial, el creciente entrelazamiento del panorama internacional hace aflorar el fenómeno como consecuencia de determinadas situaciones políticas; si bien, hasta finales de los años ochenta el terrorismo internacional tenía esencialmente una vocación política, calibrando, en cierta medida, sus medios y sus blancos en función de la búsqueda de objetivos políticos tangibles, durante la década de los años noventa, aparecieron actos de terrorismo con vocación metafísica. En ellos, las categorías dominantes son el paraíso y el infierno, y ningún freno político es susceptible de fijar los límites de la acción de semejantes organizaciones.

“El discurso islamista –apunta Bruno Étienne- está en efecto por todas partes, mediante el recurso al vocabulario ortodoxo, una protesta antimoderna frente a la occidentalización percibida como destructora de la identidad salvadora” <sup>(2)</sup>.

La ascensión del islamismo radical corresponde por tanto, al sentimiento de autodefensa de una comunidad que se siente agredida por la modernidad y que busca una alternativa política a un poder de Estado totalizante y percibido como

ilegítimo y corrompido. Los grupos terroristas islamistas son la catalización de ese fenómeno vivido a gran escala en las oposiciones al mundo occidental.

La violencia se ha convertido así, en una forma abierta de expresión política en todo el Mundo, alimentándose de un ciclo complejo de represión-violencia-represión constituyendo a menudo, el único medio concebible por los distintos actores para “dialogar” con los oponentes.

La sociedad internacional se enfrenta a un nuevo peligro, un terrorismo extremo y exportable que ha cortado todo diálogo con Occidente, conducido por militantes desarraigados sin fines políticos precisos pero animados por una visión trascendental exclusiva, que paulatinamente se han ido alejando de sus objetivos geográficos nacionales originarios y remotivándose en un terrorismo mesiánico universal, manifestando abiertamente su rechazo al mundo occidental mediante una violencia suicida sin precedentes. Así, en el mundo árabe-musulmán de las últimas décadas, surge una nueva generación de fanáticos sin fronteras que emigran de una región a otra del globo utilizando las armas y los medios tecnológicos del Occidente más desarrollado.

Esta incipiente orientación en la que ha desembocado el terrorismo en el recientemente inaugurado siglo XXI no nace espontáneamente, sino como resultado de una progresiva evolución alimentada en unos casos y meramente tolerada en otros por determinados Estados, en aras de la satisfacción de sus intereses nacionales.

Los años 1970-1990 representan el periodo durante el cual el terrorismo de Oriente Próximo conoció un desarrollo sin precedentes en el Mundo y en Europa en particular, como vehículo para lograr la consecución de objetivos políticos, tales como impulsar mediáticamente en el plano internacional la cuestión palestina con mayor espectacularidad que todas las comisiones de Naciones Unidas, sin olvidar, su instrumentalización a favor de las acciones indirectas del conflicto Este-Oeste: La Unión Soviética y Estados Unidos, manipulaban a unos u otros grupos en función de intereses que sobrepasaban con mucho sus objetivos primarios.

A raíz de esta faceta de la confrontación política de ambos bloques, aquellos combatientes musulmanes de Afganistán que habían creado redes de reclutamiento en todo el mundo gracias al apoyo financiero saudí y estadounidense, tras la retirada soviética del año 1989, continuaron su expansión sobrepasando a los que las habían financiado, dando origen a un producto extremadamente nocivo para la supervivencia del orden internacional.

Al Qaeda –en árabe *la base, la estructura*- ha ido agregando desde entonces, alrededor de la personalidad simbólica de Osama Ben Laden, varias redes desterritorializadas y estableciendo lazos de cooperación entre diferentes organizaciones políticas violentas a lo largo del mundo musulmán, desde Marruecos a Filipinas, pasando por Chechenia o Xinjiang, sin olvidar las diásporas asentadas en Europa y América del Norte.

Es pues, el resultado de una extraña historia de amor que acabó terriblemente mal: la alianza, durante la segunda mitad del siglo XX, entre Estados Unidos y algunos de los más conservadores y fanáticos seguidores del islam, que irónicamente ahora, en el año 2002, ha desembocado en la alianza entre Norteamérica y Rusia, enemigos durante la guerra fría, que perciben conjuntamente como una amenaza a aquellos que en el pasado les sirvieron para disputar sus “guerras por delegación” en distintos puntos del Globo.

Las vinculaciones entre grupos terroristas y países, intensas en la década de los ochenta, aunque no han cesado en su totalidad, sí han disminuido su intensidad o han adoptado formas más discretas. Este cambio ha venido motivado por dos acontecimientos cruciales: la caída del muro de Berlín con la posterior desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la desaparición de la política de bloques que supuso el cese de ayudas a los países satélites y a los grupos terroristas de carácter revolucionario, y el inicio del proceso de paz que introdujo a Israel y al resto de la comunidad de Estados de Oriente Medio en una dinámica de mutuo reconocimiento. Esta reorientación del esquema mundial, favoreció el que países que tradicionalmente se encontraban de espaldas al mundo occidental modificaran su postura, al menos en apariencia, moderando sus

actitudes, incentivados por intereses estratégicos de tipo económico y de predominio en la zona.

Simultáneamente a esta evolución, se produjo el ascenso del pensamiento y las doctrinas de destacados líderes religiosos musulmanes, que empezaron a calar en el conjunto de la sociedad islámica potenciados por el conflicto israelí-palestino, al que no se encontró una solución factible y que desde entonces, viene dando argumentos a determinados grupos terroristas para desarrollar acciones violentas en favor de la causa palestina.

A día de hoy, la actual política israelí en los territorios ocupados, el punto muerto en el que se encuentran las negociaciones y la benevolencia de Occidente hacia el Gobierno de Jerusalén, continúan inflamando las pasiones en todo Oriente Próximo, haciendo imposible la alianza unánime de los Estados de la región con Occidente en una lucha conjunta contra el fenómeno terrorista emergente.

Otra repercusión de este fenómeno emergente es que, si el término terrorismo designa un tipo de violencia política, con multitud de matices de diversa índole, con un carácter planificado y con su origen en grupos organizados y armados, colocándose en el plano de la violencia extrema equiparable a la guerra, es factible que el siglo XXI nos depare un nuevo modelo de confrontación bélica.

En esta línea, si bien no cabe duda que la guerra tiene un fin político, como ya pusiera de manifiesto Clausewitz (3), es igualmente innegable que el temor tiene un lugar definido en la guerra como tal.

Asistimos a la gestación en las últimas décadas de una nueva manifestación del terrorismo de enormes proporciones destructivas, capaz de paralizar a un Estado e intimidar a sus habitantes, y que amenaza con alterar el equilibrio político y la paz en el seno de la sociedad internacional, atacando sus estructuras políticas y financieras. La ruptura del 11-S marca un salto cualitativo y cuantitativo. A la vista de la calidad de la organización y de los resultados obtenidos, se trata de una de las más notables operaciones militares llevadas a cabo desde hace decenas de años y que hará época en la historia estratégica mundial, haciendo que sea posible hablar de actos de guerra. (4)

Prueba de ello es que por primera vez en la Historia, una organización no estatal ha sido capaz de colocarse al mismo nivel de destrucción que un Estado soberano. Esta nueva forma de expresión de un conflicto y de apreciación de la amenaza, coloca al conjunto de países contrarios al terrorismo en una problemática de difícil solución: responder a una agresión no identificada de consecuencias capitales para su seguridad.

Se ha salido de la lógica de grupos estructurados con reivindicación explícita y política para ver emerger una nueva generación de combatientes salidos de las *madrassas* (escuelas coránicas) de Afganistán y de la frontera paquistaní, con consignas genéricas y universales. Esta globalización del mensaje suprime el antiguo diálogo que comunicaba el atentado entre el Estado y el terrorista. Esta situación, hace estallar los límites conceptuales entre las nociones actuales de terrorismo y guerra, permitiendo la recientemente acuñada noción de hiperterrorismo, ir más allá de esta dificultad conceptual y aprehender esta nueva situación estratégica.

El cambio se ejerce también en el orden sociológico. Los nuevos terroristas, militantes del islam radical, se reclutan actualmente en las universidades del mundo árabe-musulmán. Esta conjunción entre un nivel intelectual de primer orden y la elección del sacrificio, los convierte en individuos extremadamente peligrosos tanto más, dado que estos grupos de estructura informe están en constante mutación, lo que dificulta en gran medida su detección y neutralización.

La globalización es por tanto, otro de los rasgos definitorios del terrorismo moderno, por la facilidad de movimientos entre países, la rápida difusión mundial de noticias, el complejo entramado de intereses políticos y económicos en el orden mundial y la existencia de problemas conexos como la inmigración, especialmente la ilegal que, en ocasiones, le sirve de cobertura.<sup>(5)</sup>

Las posibilidades desestabilizadoras del terrorismo en su vertiente internacional son muy amplias y están vinculadas a múltiples factores, lo cual exige un tratamiento multidisciplinar que dota de gran complejidad la aproximación a este fenómeno,

tanto en el plano teórico como en el fáctico, con el desarrollo de políticas y medios eficaces para su contención y erradicación.

Acelerador de evoluciones el 11-S ha sido, por el mismo hecho de su brutalidad, igualmente generador de incertidumbre nuevas. Éstas alcanzan la naturaleza futura del compromiso estadounidense en el mundo de esta pos-posguerra fría. Sin duda alguna, durante la fase inicial de respuesta, Estados Unidos ha buscado establecer una coalición lo más amplia posible para ofrecer una postura común, aunque sin abandonar plenamente el unilateralismo característico de Estados Unidos tras la llegada de la Administración Bush, como manifiesta su predisposición, llegado el caso, a llevar a cabo una contundente intervención militar en solitario.

Otra incertidumbre es la que concierne a la acción de la Unión Europea en el terreno de la Seguridad y la Defensa. Los progresos de la política europea de seguridad y defensa registrados desde el año 1998 se inscriben esencialmente en el campo de operaciones militares de mantenimiento o restablecimiento de la paz. Éstas siguen siendo necesarias, sin embargo, no es ahí donde residirá de ahora en adelante lo esencial, y Europa deberá plantearse en ampliar el campo de su política de defensa si quiere evitar verse marginada con relación a la OTAN y a Norteamérica.

Si a todo esto se le añade la inesperada novedad que representa la primera guerra dirigida por un Estado y sus aliados contra una organización no gubernamental, se puede afirmar que los atentados del 11-S, así como sus réplicas en menor escala en Chechenia, Bali, Kenia, etc., no solamente habrán reiniciado la recomposición del mapa geopolítico del mundo, sino que también habrán cambiado las reglas del juego, reconduciendo los acontecimientos hacia la contienda de una guerra asimétrica.

### **Descripción de la amenaza**

Etimológicamente, el término “terror” proviene de la palabra latina *terrere*, que significa asustarse de, estremecerse. El terrorismo, en el sentido de organización armada estructurada que ejerce la violencia extrema como instrumento para la consecución de fines políticos, aparece como un fenómeno recurrente en la Historia, hallándose precedentes en la Grecia y Roma clásicas, así como en la Edad Media.

Durante la Revolución Francesa entre los años 1793 y 1798, hizo referencia a los más exaltados y desde entonces, el término terrorista pasó a utilizarse de manera generalizada para designar a aquellos revolucionarios que trataban de valerse sistemáticamente del terror para apoyar sus ideas o para alcanzar el poder. (6)

Décadas después, la voz “terrorismo”, a raíz de su utilización por Gunzburg en la Conferencia para la Unificación del Derecho Penal, celebrada en Bruselas en el año 1931, tomó el significado de:

“Violencia criminal, grave e indiscriminada, realizada por individuos organizados y armados, empeñados en conseguir con ella determinados fines” (7).

El psiquiatra Alonso-Fernández en su *Psicología del terrorismo* (1994, p. 2), escribe: “terrorismo es sinónimo de sistema de terror”. Entre sus fines estratégicos ocupan un lugar primordial, con una ordenación variable, la destrucción física o moral de sus adversarios, la intimidación general de la población o de un cierto sector de ella y el establecimiento de desorden político, social o económico o, por el contrario, el mantenimiento a la fuerza de un aparente orden sociopolítico, idea compartida con el profesor Bueno Arus (8).

Bajo el término “macrocriminalidad”, Rodríguez Manzanera hace referencia a aquellas formas de criminalidad caracterizadas por su crueldad excepcional a través de la utilización de medios violentos de forma clandestina –empleo de la táctica “golpear y desaparecer”- ,que constituyen una amenaza difusa y generan en el conjunto social, un profundo desorden e inquietud, pluralidad de actores y de víctimas y diversidad de móviles (primordialmente fines políticos, que constituyen la esencia para que pueda considerarse terrorismo) (9).

La evolución del terrorismo nos conduce a su visión contemporánea como una manifestación próxima a la delincuencia internacional moderna, asimilando factores característicos de nuestra época, que le permitan adaptarse a las condiciones de vida actuales, aprovechando la tecnología adquirible en los mercados, la informática, las comunicaciones, el tránsito fluido entre países (transportes directos y rápidos, incremento del turismo y de los intercambios comerciales internacionales, la apertura

de fronteras y la flexibilización de las formalidades de paso de un país a otro, especialmente en el marco de las comunidades económicas) y los fallos en la legislación internacional (10).

Las actividades terroristas y/o de la gran delincuencia, como los raptos, los secuestros aéreos, el tráfico de drogas (los países productores de opio de la llamada “Media Luna de Oro” –Afganistán, Irán y Pakistán- proporcionan riquezas de magnitudes casi colombianas), la extorsión, la falsificación de monedas, el tráfico de armas o la prostitución, son formas de financiación. Se trata de una característica importante del terrorismo desde los años ochenta, planteando la circunstancia de que algunas organizaciones actuales, son tan terroristas como criminales.

En este sentido, existe constancia de un elevado número de delincuentes comunes que se adscriben a un grupo terrorista porque es una buena opción laboral, actuando ordinariamente por motivos económicos, estableciéndose la pauta general de que, cuanta menor sea la legitimidad que la sociedad reconoce a un grupo terrorista en particular, mayor número de delincuentes y psicópatas formarán parte de él.

Por otra parte, en la proliferación del terrorismo contemporáneo no se debe obviar la importancia de los cambios culturales y políticos acaecidos, entre los que destacan las situaciones explosivas heredadas de antiguos colonialismos o de la hegemonía soviética, las veleidades integristas de algunas religiones o los deseos expansionistas de países que aspiran a imponer la fuerza de su etnia mayoritaria. En estos últimos años, la ausencia de alternancia política y el carácter ultrarrepresivo de los regímenes en el poder en determinadas zonas geográficas, han hecho de lo religioso un sucedáneo de lo político, cuya cara terrorista no es más que su exacerbación (11).

Uno de los elementos clave del fenómeno terrorista es la irracionalidad de los actos de violencia, ya que éstos no van dirigidos directamente contra los obstáculos que se oponen a sus ideales, sino contra víctimas seleccionadas o no, pero de elevado valor simbólico o de representación real del auténtico enemigo destinatario del mensaje de terror. Por tanto, las acciones de los terroristas no suelen dirigirse

contra objetivos militares, dado la dificultad de alcanzarlos, sino tienden a ser golpes contra objetivos y personas más indefensas.

Dado que el objetivo principal de la actividad terrorista es mostrar fuerza, poner en cuestión la autoridad del enemigo y sembrar miedo, no importa tanto quienes son las víctimas de sus acciones siempre que les reporte fama, de tal forma que, golpean allí donde se encuentran las cámaras y los micrófonos, o dónde se concentran un máximo de población, monumentos famosos, edificios emblemáticos, acontecimientos mundiales.

La segunda nota definitoria de su irracionalidad, es que la efectividad real no se busca a través de la acción material en sí, sino mediante su repercusión psicológica: efectos de terror sobre el grupo diana y de temor, admiración, simpatía o curiosidad en otros sectores de la población. Como expresa Young:

“La técnica del terror es muy simple. Se basa esencialmente en el empleo del miedo. No se trata de una anarquía, sino que es literalmente un reino de terror. Es un método deliberado de control social” (12).

Finalmente, el tercer gran pilar de dicha irracionalidad, radica en que el delincuente terrorista ha de ser enmarcado dentro de los “delincuentes por convicción” en la conocida tipología de Seeling:

“El delincuente por convicción cree que está obligado a realizar el hecho, no en virtud de una norma jurídica, sino por un mandato de otra clase reconocido por su conciencia. La motivación del acto recibe impulso por la convicción de que debe cometer el hecho de acuerdo con un orden normativo al que valora más altamente que al derecho estatal vigente. Aquellas normas cuyo cumplimiento considera un deber ético el delincuente por convicción son principalmente de naturaleza política, religiosa, de honor, ética, profesional o de ética general” (13).

En las manifestaciones terroristas recientes, especialmente las enmarcadas en los movimientos de carácter islámico, su radicalización debido al factor religioso ha suscitado la emergencia de la figura del mártir. Esta circunstancia denota variables

culturales importantes. Referente a los actos suicidas o *kamikazes*, la dimensión del martirio entre los chiíes, las prácticas de los Tigres Tamiles o los atentados con bomba de la Yihad Islámica o de Hamas en Palestina, si bien relativizan el carácter innovador de los atentados de 11-S, aportan un patrón común de sus autores: jóvenes entre 18 y 25 años, solteros, generalmente en paro y que proceden de una familia pobre o de un campo de refugiados. Suelen ser fanáticos sin instrucción, incluso analfabetos, pero también puede tratarse de estudiantes (14).

Aquí es necesario introducir una puntualización significativa, dado que dentro de la población reclusa condenada por actos terroristas se diferencian claramente los condenados por actos preparatorios o de apoyo, los cuales pertenecen en su mayoría a las clases medias o altas y carecen por lo general de antecedentes penales además de un nivel cultural-formativo medio-alto, de los que ejecutan los atentados, que son en su mayoría más jóvenes, procedentes a menudo de las capas bajas de la sociedad y han sido con relativa frecuencia condenados con anterioridad por la comisión de delitos comunes.

Esta circunstancia, recalca la universalidad del fenómeno ya que:

“Los movimientos terroristas han estado integrados básicamente por miembros de la clase media educada, aunque también ha existido un terrorismo de las zonas agrícolas, así como el terror de los desarraigados y marginados y de la clase obrera y de los sindicatos” (Laqueur).

Por lo que, constatado el que el terrorismo no es una cuestión de clases o niveles formativos, ni es más patrimonio de la extrema izquierda que de la extrema derecha, puesto que el terror ha sido utilizado históricamente tanto por movimientos de ambas corrientes, como por los nacionalismos radicales, si es un apunte innovador del terrorismo islámico el adoctrinamiento al que someten a sus miembros.

Es habitual que las organizaciones terroristas cuenten con espacios culturales, de ocio o de formación en el que los futuros integrantes se socialicen y puedan ser escogidos y enrolados. En la siguiente etapa, los seleccionados reciben entrenamiento militar, en el que se desarrolla simultáneamente el proceso de “lavado de cerebro”. Éste varía según las características de la organización. En el caso de

Hamas, por citar un ejemplo de rabiosa y triste actualidad, se produce con visiones hermosas que inducen al martirio, prometiéndoles la más hermosa de las muertes, la que les llevará a la “derecha de Alá”, en un paraíso donde el “puro amante podrá gozar de 72 vírgenes huríes” (15).

No obstante, la dimensión islamista no era hasta ahora, más peligrosa que la de cualquier otro fanatismo. Los asesinos de las sectas milenaristas japonesas o los apocalípticos de origen estadounidense no han tenido necesidad de referirse a la *yihad* para cometer atentados virulentos. De tal forma que el recurso sistemático a los atentados suicidas que en estos últimos años ha utilizado la minoría tamil en Sri Lanka, etnia en lucha por su autonomía –grupo sin filiación religiosa (16)-, se ha transformado en un *modus operandi*, en una metodología válida para todos los grupos.

En general, las acciones terroristas se basan en una preparación minuciosa y secreta, una ejecución rápida, violenta y por sorpresa, y una huida y ocultación posterior previamente preparada, requiriendo la dosis de organización, que exige la consecución de sus objetivos. A estos efectos, los terroristas se dotan de infraestructuras semejantes a las de los pequeños Estados, porque la maquinaria va a ser eficaz en la medida en que se ponga al servicio de sus metas una ajustada burocracia, una industrialización actualizada y una financiación suficiente.

Todas estas medidas se complementan con una organización celular estanca de todos sus órganos para evitar en lo posible que una detención llegue más allá de los componentes del comando, impidiendo la puesta en peligro del resto de la organización. Este entramado de satélites autónomos que gravitan unos alrededor de otros, se refuerza con la participación de diferentes grupos afiliados en cooperaciones puntuales, evolutivas e inconstantes y que permanecen igualmente autónomos, superando las tradicionales configuraciones piramidales.

El terrorismo ha mutado hacia formas nuevas –hiperterrorismo- buscando una acción mundial y un efecto masivo. Estados Unidos tiene parte de la responsabilidad en el advenimiento de esta nueva “raza” de terroristas. La guerra de Afganistán la llevaron a cabo los afganos y los voluntarios islamistas entrenados en la frontera

pakistaní (a este fenómeno se le ha llamado Kabul o Peshawar University), con la ayuda de la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Terminada la guerra, esa zona se convirtió en el crisol de una internacional fanática que conocía las formas modernas de combate y que estaba disponible para continuar todos los combates posibles en nombre del islam.

Existe la tendencia entre los autores europeos, de echar todas las culpas a la CIA y a las diversas administraciones norteamericanas involucradas, olvidando la implicación de los aliados en los procesos de entrenamiento, aunque su apoyo en términos prácticos y militares, fuese a escala más reducida.

Surge así una generación mucho más peligrosa, compuesta por activistas adiestrados y decididos hasta el martirio; la conjunción del conocimiento científico y la determinación hacia el sacrificio supremo, que los impulsa a acudir a cualquier lugar al que les empuje su causa. Enfrentamientos internacionales en los que el islam esté en cuestión frente al mundo occidental al que se trata de castigar y, en su espíritu y determinación, vencer. Las concentraciones de islamistas de todos los países en los puntos calientes donde el islam pugne son desde ahora una realidad: Bosnia, Kosovo, Chechenia, etc.

Un análisis desde otra perspectiva, la psicológica, no está exenta tampoco de polémica. Algunos autores plantean la semejanza entre el terrorista y los que sufren ideas paranoides, mientras que otros no han hallado indicio alguno de psicosis (Jenkins, 1979). Otras explicaciones se han centrado en el elemento motivacional de la implicación en un grupo terrorista, señalando cómo esta pertenencia puede conferir un sentido de auto-respeto y de valía personal al activista.

Las investigaciones más recientes, no suscriben la idea de que el terrorista sea un enfermo mental o una persona con un deterioro importante de la personalidad. No hay pruebas por tanto de que destaquen, en general, por ser psicópatas, paranoides o presentar una personalidad narcisista, al menos no en mayor medida que los delincuentes comunes; sí existen estos sujetos entre los terroristas, pero no son habituales (17).

---

Las explicaciones sociológicas por su parte, señalan como factores determinantes el caldo de cultivo que constituyen las injusticias sociales y políticas para la aparición de grupos terroristas; otros postulados han intentado aunar diversas perspectivas, indicando que en los grupos terroristas se dan cita diferentes motivaciones. Concretamente Hacker, distingue entre los “cruzados”, “los criminales” y “los locos”. Los primeros son idealistas que persiguen la defensa y consecución de un ideal con la práctica de la violencia, mientras que “los criminales” se involucran en el terrorismo para obtener un beneficio personal. Finalmente, “los locos” actúan por motivaciones claramente irracionales ante los ojos de la sociedad. El esquema se complica cuando el propio autor reconoce que es difícil encontrar tipos puros, hallándose sujetos que combinan dos o incluso las tres categorías.

Guste o no, la explicación del terrorismo parece hallarse más en procesos de indoctrinación y distorsión psicológicos, que en perturbaciones de la mente o la personalidad.

En el momento actual, profundizando en la proliferación del fundamentalismo islámico, la amenaza principal se funda en una corriente doctrinal bien identificada y delimitada: el salafismo. (18). El islam, no es una religión unida o solidaria, al igual que no es estrictamente un rasgo definitorio del mundo árabe, dado que los grandes países musulmanes son asiáticos: Indonesia, Pakistán, Bangladesh, India e Irán. El fundamentalismo en concreto, está dividido en dos grandes ramas que han experimentado tímidos acercamientos en los últimos años: los Hermanos Musulmanes (inspirados por el pensador árabe contemporáneo Sayed Qtob), y de otra, el salafismo (Salaf’.”los que nos preceden, los ancestros”, que pretende volver a una lectura ultra rigurosa del islam, y que tiende a sobrepasar las diferencias étnico-políticas de los países árabes.

Otra faceta del terrorismo no convencional, es el empleo de agentes químicos, biológicos, nucleares o radioactivos (19). El paso al hiperterrorismo que constituye el 11-S significa que ha desaparecido el tabú de la destrucción masiva; desde entonces, el empleo de armas biológicas o nucleares ha salido de lo impensable para entrar en el campo de lo real.

La mayor parte de los medios necesarios para la utilización de armas de destrucción masiva están disponibles desde hace años, pero eran accesibles para los Estados exclusivamente. En la actualidad, se ha quebrado esta premisa de seguridad, permitiendo a actores no estatales acceder a las esferas hasta hace poco tiempo reservadas al Estado.

Sin embargo, por fortuna, todos los medios de destrucción masiva no son de fácil acceso debido a su propia naturaleza y según los diferentes ámbitos de aplicación. Así, para un nutrido grupo de investigadores, el terrorismo de origen nuclear está considerado como la opción menos probable en el momento actual. Los obstáculos tecnológicos y la miniaturización son problemas difíciles de superar. En cambio, el esparcimiento de sustancias radioactivas parece, *a priori*, más factible de llevar a cabo. Las armas biológicas, también dependen a la vez de dificultades tecnológicas e incertidumbres en términos de probabilidad de éxito. Las químicas podrían ser relativamente las más fáciles de conseguir y emplear.

Consciente de esta situación, el 26 de septiembre de 2001, la directora general de la Organización Mundial de la Salud, la doctora Gro Harlem Brundtland, especificó la necesidad de vigilar los riesgos biológicos de cada país y reforzar sus medidas de protección. De hecho, la psicosis generada por los envíos de ántrax (carbunco) en Estados Unidos, ha demostrado que la agresión biológica podía tener un excelente rendimiento entre la inversión técnica y la resonancia política y social.

El terrorismo, por todo ello, escribe Herrero (20), por lo que entraña de desproporcionado entre el presunto bien que persigue y el daño gravísimo que infringe a la comunidad como tal, es siempre antisocial. Criminológicamente hablando, como desde el punto de vista de los ordenamientos jurídicos de los pueblos civilizados, el terrorismo es un acto antijurídico.

### **Planteamiento de la situación actual: guerra asimétrica**

El día 12 de octubre de 2000 el destructor de la clase *Arleigh Burke* USS Cole, equipado con el sistema de combate Aegis que lo convierte en uno de los buques de guerra más sofisticados del mundo, fue atacado por dos hombres en una pequeña

embarcación neumática. Mataron a 17 marineros norteamericanos y otros 30 y nueve fueron heridos, amén del coste económico de los desperfectos causados.

El 11-S, se produce un episodio extremo de terrorismo internacional: la pérdida de las dos torres del World Trade Center (Nueva York) y de un ala del Pentágono, sin obviar la atroz muerte de varios miles de personas.

Los ejemplos anteriores muestran estratagemas que pueden calificarse como “no convencionales”: buscan sorprender a un adversario militarmente más poderoso, explotan sus vulnerabilidades, huyendo de sus capacidades y tienen un impacto más allá del resultado meramente táctico. Esto, a grandes rasgos, define sencillamente lo que es la guerra asimétrica.

Este concepto de guerra asimétrica aparece por primera vez en el *Report of Quadrennial Defense Review* en mayo de 1997, firmado por el entonces secretario de Estado de Defensa norteamericano, William S. Cohen. A partir de ahí todos los documentos oficiales, que evalúan los riesgos emergentes contra Estados Unidos, incluyen este concepto: *National Defense Panel*, *National Military Strategy*, *Joint Vision 2010* o *Joint Vision 2020*.

Poco después, en un informe de la Junta de Jefes de Estado Mayor norteamericana, aparecen las primeras aproximaciones. En este documento se habla de tres retos asimétricos de especial preocupación que deben afrontar las Fuerzas Armadas estadounidenses: terrorismo, armas de destrucción Masiva y la guerra de la información. En un segundo plano se tratan aspectos como amenazas a los sistemas aerospaciales, recorte de recursos estratégicos, sabotaje medioambiental, etc. Al definirlos, se refieren a ellos expresamente como:

“Aquellos medios que incluyen aproximaciones no convencionales que eviten nuestras capacidades, explotando nuestras vulnerabilidades o haciéndonos frente de forma que no seamos capaces de competir en igualdad.”

Destaca su cualidad de medios inéditos, que encierran sorpresa, y asumir que se encuentran fuera de la esfera convencional implica cierto grado de subjetividad, ya que es una de las partes la que aprecia que el procedimiento no es convencional.

Pero hay otra cualidad más de la guerra asimétrica: la vocación estratégica de los procedimientos tácticos. Independientemente del ámbito donde se empleen y con la inestimable ayuda del denominado “efecto CNN”, los procedimientos asimétricos empleados contra la mentalidad occidental buscan minar la voluntad de continuar el conflicto. De tal forma que, la utilización de atentados terroristas sobre la población de una nación que preste apoyo logístico a una potencia en un conflicto en un tercer país, es un medio asimétrico de participar en el enfrentamiento.

La polémica se suscita a la hora de determinar si los acontecimientos sucedidos el 11-S y el nuevo fenómeno de terrorismo catastrófico o hiperterrorismo, constituyen “actos de guerra” o no, a efectos de encontrar una respuesta útil y adecuada para combatir este tipo de amenaza.

Actualmente, resulta especialmente complejo hablar de actos de guerra, inclinándose la balanza hacia el empleo de la expresión de acto terrorista, pero aludiendo siempre a su nueva naturaleza. A pesar de ello, considero que resulta interesante y factible, para evitar equívocos y el establecimiento de categorías diferenciales que compliquen aún más el panorama del terrorismo bajo cualquiera de sus manifestaciones, o que conduzcan a la implantación de terrorismos de primero y segundo orden en función de la magnitud del atentado, realizar una aproximación al concepto de guerra asimétrica para ubicar manifestaciones tales como las del 11-S, entre otras razones porque las respuestas políticas y jurídicas a este tipo de actos no se corresponden con las contempladas en los ordenamientos jurídicos para los delitos de terrorismo.

Ya no vale establecer la asimetría en la cantidad de hombres en el campo de batalla, ni en la capacidad de movilización de recursos, ni en la superioridad tecnológica y táctica, puesto que constatada ésta, los oponentes han buscado la asimetría en otros terrenos, encontrando diferentes formas: escudos humanos, terrorismo, armas de destrucción masiva, lucha en centros urbanos o guerra de la información son ejemplos de ello.

El primer obstáculo para profundizar en la dirección apuntada, parece situarse en la dimensión del concepto de guerra. Su definición en sentido estricto, implica la

participación de Estados que se enfrentan por medio de sus Fuerzas Armadas, para la consecución de determinados fines. Clausewitz, incide sobremanera en el elemento primordial que caracteriza el conflicto bélico:

“La guerra es, por lo tanto, un acto de violencia cuyo objeto es forzar al adversario a plegarse a nuestra voluntad.”

Un segundo escollo lo constituyen los esfuerzos hechos por la comunidad internacional para introducir límites al desencadenamiento y al ejercicio de esta violencia, desarrollados alrededor de dos nociones jurídicas. El derecho a recurrir a la guerra (*ius ad bellum*) y el derecho aplicable en caso de conflicto (*ius in bello*), denominado actualmente Derecho Internacional Humanitario.

Así:

“La guerra, según el Derecho Internacional, es una situación entre dos Estados, que se caracteriza generalmente por la ruptura de relaciones diplomáticas, la suspensión que va a continuación de la aplicación de las reglas generales de Derecho Internacional de la paz y por la voluntad fundamental de perpetrar actos de violencia, aunque todavía no lo sean realmente” (21).

En esta línea, se reconoce a los Estados como entidades jurídicas, que deben ser garantes de ellos mismos, de su perennidad y de su seguridad. El derecho a la guerra ha sido reconocido como un atributo esencial de la soberanía en el Derecho Internacional clásico, llamado a regir dos situaciones igualmente puntuales: el estado de paz y el estado de guerra.

La reglamentación del recurso a la fuerza, que puede revelarse legal en el caso de legítima defensa, está recogido en la Carta de Naciones Unidas en su artículo 2 y en su artículo 51 que termina el Capítulo VII “Acción en caso de amenaza contra la paz, de ruptura de la paz y de acto de agresión” (22). El artículo 51 estipula que:

“Ninguna disposición de la presente Carta atenta contra el derecho natural de legítima defensa individual o colectiva en el caso que un miembro de Naciones Unidas sea objeto de una agresión armada, hasta que el Consejo

de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.”

Esta regla consuetudinaria, es un “derecho natural”, una prerrogativa inherente a la soberanía del Estado.

Sin embargo, este artículo debe entenderse en el marco de una aproximación global a la seguridad internacional. La legítima defensa no es, por tanto, lícita más que para responder a una agresión armada.

El problema radica en que actualmente la noción de guerra se ha vuelto confusa tanto por la evolución del Derecho Internacional, que tiende a limitar los recursos lícitos de la violencia interestatal, como por la evolución concreta de la violencia internacional, que a través del terrorismo introduce actores no estatales, sin utilizar armas convencionales y sin dar a conocer su identidad ni sus fines por medio de sus consecuencias.

En estas condiciones, diferenciar los términos de acto de guerra o de estado de guerra pertenece ahora más a los diferentes derechos internos, aunque la respuesta adecuada podría consistir en la determinación unánime de la comunidad internacional de la existencia de un acto de guerra, que entrañe la aplicación de un régimen jurídico específico, que permita recurrir al empleo necesario y adecuado de la fuerza contra las naciones, las organizaciones o las personas que planifiquen, autoricen, cometan o ayuden a cometer, ataques de naturaleza hiperterrorista, estableciendo a su vez, un conjunto indispensable de garantías legales que limiten su uso.

<Esta visión se reafirma si tenemos en cuenta que el terrorista, suele perseguir un objetivo político frente a un oponente, generalmente un Estado, que obstaculiza o reprime su realización. Su actitud y finalidad tienen muchas afinidades con la declaración implícita de un estado de guerra, de hecho, opera como si viviera inmerso en él. Aunque, efectivamente, la relación terrorista-aparato gubernamental no es la de una guerra estándar. En primer lugar, en una guerra convencional se da una cierta simetría entre los contrincantes, típicamente Estados con ejércitos. El terrorismo, en cambio, es

en palabras de Kropotkin, “el arma de los débiles”, de modo que la asimetría es casi definicional, en la medida que uno de los contrincantes es un Estado y el otro un grupo no Estatal.>

Por otra parte, es interesante tener en cuenta el que la identidad militar del soldado terrorista -Al Qaeda cuenta con unos efectivos cuya cifra supuestamente se eleva a 3.000-5.000 hombres instruidos- es secreta, dada su condición de ilegalidad y sus objetivos; a diferencia de los soldados convencionales, no son primariamente militares. Los grupos terroristas no emplean uniformes, ni rasgos identificativos, cuando realizan sus operaciones, contraviniendo, podría decirse, la ley internacional de guerra establecida por las Convenciones de La Haya y Ginebra, que exigen que todo individuo sea identificable en una contienda bien como civil, bien como soldado.

La identificabilidad es esencial para el buen ejercicio de la justicia y sus tribunales, ya que en el caso de ser capturado, se plantea el dilema de si el activista ha de ser tratado como un simple delincuente o como prisionero de guerra, optándose en otras ocasiones por otro tipo de definiciones de legalidad bastante dudosa, como es el caso de los “combatientes enemigos o ilegales” detenidos indefinidamente en el Campo Delta -un penal situado en la base militar estadounidense de Guantánamo en Cuba-, que los coloca en una situación a todas luces antijurídica de limbo judicial.

Por otra parte, el hecho de que la guerra asimétrica tenga vocación estratégica, implica que los objetivos susceptibles de ser atacados serán las vulnerabilidades del oponente, y si se piensa en la teoría trinitaria de Clausewitz (Gobierno, Fuerzas Armadas y Población), el lado vulnerable reside en el apoyo de la población a la voluntad de sus dirigentes políticos. Para atacarlo, no es necesario enfrentarse abiertamente a objetivos militares difícilmente alcanzables frente a Fuerzas Armadas poderosas. Se buscarán aquellos otros objetivos más accesibles y que tengan la misma o más efectividad, de tal forma que cualquier medio puede ser un arma y cualquier elemento un objetivo, pudiendo decir que en este ámbito el campo de batalla no tiene límites.

Dentro de estas vulnerabilidades de naturaleza variada, caben destacar la creciente dispersión de los intereses de las potencias occidentales a lo largo y ancho de otros

países. Estos objetivos, fuera del tradicional concepto de Defensa Nacional unido al territorio, pueden servir para forzar las voluntades políticas de los países occidentales.

Asimismo, el acceso a la era de la información no sólo aporta ventajas. El desarrollo de los sistemas de información, la manida globalización y el despegue tecnológico, en un ambiente de Seguridad Nacional, ha supuesto que muchos países se sumerjan en una dependencia tecnológica que, amén de producir ventajas innegables, ofrecen vulnerabilidades que no pasan desapercibidas. Desde la década de los ochenta con la proliferación de los ordenadores personales y posteriormente desde 1989 con la aparición de la *World Wide Web*, las autopistas de la información han permitido la difusión de grandes volúmenes de información, pero también, ha generado la aparición de nuevos conceptos como guerra de la información, *hacker* o *cyber-warfare*.

Esto facilita que determinadas voluntades, conscientes de su inferioridad estrictamente militar, diseñen estrategias que incluyan el uso de los medios de comunicación social para transmitir su mensaje y atraer la opinión pública a su causa debilitando el apoyo y cohesión del adversario.

El segundo matiz a destacar con respecto al empleo de los *mass media*, es su eficacia como catalizadores o elevadores de nivel. Una acción asimétrica con una adecuada difusión a través de los medios de comunicación social puede tener un elevado efecto estratégico. Un ejemplo al respecto lo encarna el abandono de Somalia por parte de las tropas de Estados Unidos en marzo de 1994. El efecto clave, fue la difusión en televisión de unas imágenes (23) que tuvieron una repercusión estratégica favorable a los señores de la guerra del país.

Como se había considerado en el concepto de guerra asimétrica, la subjetividad es un aspecto de vital relevancia, puesto que el campo de batalla pierde sus dimensiones tanto físicas como jurídicas. Esta situación implica dificultades para concretar, entre otras cosas, qué es y qué no es un soldado, un objetivo, una acción de guerra, un delito, civil o militar, etc. en definitiva, qué es guerra y qué no lo es;

destacando que la respuesta variará según quién la conteste: lo que para un político es terrorismo, para un terrorista puede ser algo bien distinto.

Desde esta perspectiva, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se ha situado en el marco de los ataques del 11-S, sobre el terreno del restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, adoptando por unanimidad la resolución 1368, en la que se declara:

“Resuelto a combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por los actos terroristas”.

La expresión “todos los medios”, implica sin decirlo expresamente el recurso a la fuerza armada contemplado en el Capítulo VII de la Carta. Además, reconoce el derecho inherente a la legítima defensa individual y colectiva frente a la gravedad de la agresión.

Cabe destacar el hecho de que el Consejo de Seguridad no haya utilizado la expresión de “guerra”, sino de manera más neutra, la de “combatir por todos los medios”, mientras que en las numerosas declaraciones internacionales los actos se han calificado de terroristas, haciendo hincapié en su novedosa naturaleza. Estos posicionamientos políticamente correctos, cuyo objetivo último puede ser la contención de cualquier respuesta bélica ante este tipo de ataques, entendiendo que el recurso a la guerra debe ser el último instrumento a emplear para la resolución de controversias en el ámbito internacional, quedan en entredicho cuando se aprueba casi sin obstáculos una operación puramente militar como la que ha supuesto *Libertad Duradera*, desencadenando la guerra en el territorio afgano.

Por el contrario, desde Estados Unidos, si fueron percibidos los acontecimientos del 11-S como acciones bélicas, declarándolo así el presidente Bush el 12 de septiembre al término de una reunión del Consejo Nacional de Seguridad:

“Los ataques deliberados y asesinos que han tenido lugar ayer contra nuestro país eran más que un acto de terror. Eran actos de guerra.”

El día 16 de ese mismo mes, el presidente americano evocaba el inicio de la “primera guerra del siglo XXI”.

Como se puede observar, el problema de fondo es discernir si nos encontramos ante acciones militares o manifestaciones delictuales, o quizá frente a una situación híbrida que necesita de una respuesta conjunta y novedosa de los distintos estamentos judiciales, políticos, policiales y militares, puesto que todo vale en la guerra asimétrica, quedando los límites que separan delito y acción bélica, en la voluntad de los que participan en ella.

### **Respuesta a la amenaza**

El terrorismo moderno o hiperterrorismo, se presenta como una amenaza difusa, constante y fugaz, caracterizada por una organización muy versátil, que subsiste en la clandestinidad. Los representantes estatales se encuentran en la tesitura de adoptar el enfoque militar o el enfoque delictivo del terrorismo, o inclinarse hacia una respuesta heterogénea que bascule entre ambas. Así, desde el primero se le ve como una amenaza militar contra el Estado, de modo que la acción antiterrorista se sustenta en la necesidad de mantener el orden legal. Desde el segundo se le ataca como una amenaza criminal que pone en peligro la paz civil del Estado. El interés generalizado por adoptar el segundo enfoque presenta como aliciente el que refuerza la idea de legitimidad del Estado como garante de la paz y el orden comunitario. Desde ambas posturas las posibilidades de resolución son las clásicas: militar directa o encubierta, de persecución legal o de conciliación.

Sin embargo, la lucha antiterrorista no puede resumirse en una respuesta única. Las sociedades modernas deben aunar esfuerzos en los distintos ámbitos de actuación, -legales, policiales, políticos y militares- para hallar fórmulas efectivas que respondan a la amenaza emergente combatiéndola en todas sus manifestaciones y frentes.

En un primer momento, cabe destacar la radical importancia de las medidas de carácter preventivo, que pueden adoptarse para minimizar en lo posible los efectos de la violencia terrorista. En opinión de distintos expertos (Herrero, Bossard, etc.), es precisamente en esta vertiente donde ha de situarse preferentemente la lucha, intentando construir por todos los medios una protección integral.

En líneas generales, se aboga por el conocimiento de los factores objetivos (políticos, económicos, sociales y culturales) que constituyan verdaderos incentivos provocadores del comportamiento terrorista y la aplicación de medidas específicas prácticas como, el reforzamiento de la seguridad en los aeropuertos, la protección adecuada de las personas social y políticamente más representativas y protección técnica y personal de instalaciones de grandes complejos industriales, castrenses, nucleares y en general, aumentar la seguridad en lugares especialmente vulnerables, dificultando así la comisión de atentados. Aunque necesarias, se debe admitir su parcial eficacia, ya que son innumerables los posibles objetivos.

En el plano jurídico, concretamente en el campo del Derecho Penal, hay que buscar por un lado, el efecto psicológico de la intimidación de las penas, aunque sea éste relativo al enfrentarse a una categoría de terroristas fanáticos aparentemente inintimidables. Desde otro plano, resulta interesante analizar la conveniencia de elaborar una normativa jurídica favorable a reducir las penas, introducir atenuantes destacadas, favorecer con regímenes penitenciarios privilegiados, a los activistas convictos y confesos que manifiesten actitudes de colaboración real y efectiva con tribunales y policía en la erradicación del terrorismo.

A su vez, resulta indispensable la especialización de los jueces para que desempeñen sus funciones abarcando una perspectiva sociológica, criminológica y jurídica, resaltando la trascendencia de los actos terroristas y apreciando la peligrosidad de sus autores.

Igualmente, la formación especializada de los funcionarios militares y policiales encargados de la persecución y lucha contra estas actuaciones, principalmente en dos ámbitos: el de la información, instruyendo al personal en modernas y sofisticadas técnicas, así como en el campo de la ejecución, entrenando a agentes operativos, sin olvidar la necesidad de un equipamiento técnico adecuado, no sólo a nivel armamentístico o instrumental, sino sobre todo electrónico-informático.

Resulta preciso impulsar la colaboración entre las distintas policías nacionales especializadas, aunque podría irse más lejos y aspirar, de acuerdo con el principio deseado de unidad legal y judicial en aras de una mayor eficacia, a la creación de

una policía antiterrorista conjunta dentro de los espacios regionales-internacionales, superando o perfeccionando actuales modelos como el de la Interpol (24).

Asimismo, la concertación diplomática para evitar o debilitar en lo posible los “santuarios” extranjeros de los terroristas, el que ciertos Estados les ayuden y alienten, además de lograr objetivos comunes en el campo legislativo, político-gubernativo, judicial y policial, que pueden adoptarse en el plano internacional para la lucha contra esta lacra terrorista, favoreciendo la adopción de acuerdos de cooperación e intercambio de información, mayor apoyo a las actividades de investigación comparada y de obtención de datos a escala transnacional, estudio de sus causas y relaciones con la inestabilidad política y con otras formas de delincuencia, así como sobre su prevención y control.

La asistencia a las víctimas tanto a nivel físico como psicológico –es un modo de hacer evidente que la sociedad democrática no abandona a sus ciudadanos, lo que ayuda a mantener la cohesión frente al terrorismo-, la profundización en los valores democráticos, sensibilizando a la conciencia pública, y la movilización del apoyo popular, son cruciales a la hora de informar y educar a la comunidad, requiriendo para ello, el apoyo de los medios de comunicación social. Sin embargo, una controversia habitual es la de si se debe evitar una cobertura informativa excepcional de los actos terroristas, con la idea de neutralizar uno de los principales objetivos de los atentados: la publicidad.

En cuanto a los medios de comunicación, observamos posturas como la defendida por Jenkins (25), que argumenta que aproximadamente unas 10.000 personas han sido asesinadas en los últimos diez años como consecuencia de incidentes terroristas, cifra que resulta trágicamente minúscula comparada con el volumen de violencia ordinaria en el Mundo. Solamente en Estados Unidos se asesina de media, alrededor de 20.000 personas anualmente. Pero el terrorismo no se mide contando los cuerpos, ni por la cantidad de daños a la propiedad, sino más bien por la atención que recibe y el efecto que produce. Éste ha llegado a la conclusión de que si los incidentes terroristas no fueran objeto de información, sus efectos se reducirían. No se trata evidentemente de prohibir la información, ni siquiera de tratar

mediante consenso de suprimirla totalmente, sino tender a su escueta y mínima difusión, procurando de esta forma, no favorecer los intereses terroristas.

Hoy por hoy, retomando el ámbito legislativo, parece utópico proponer un cuadro jurídico internacional común. Lo que sí parece más tangible, es la conjunción de ordenamientos jurídicos comunes por parte de aquellas naciones poseedoras de principios políticos y culturales semejantes, dentro del ámbito de la regionalidad internacional, lo cual no está exento de profundas controversias, amén de la necesidad de una voluntad política decidida a la consecución de tales fines.

Como ejemplo, cabe destacar la aportación que al respecto recoge el Tratado de Maastricht (1992) y los distintos convenios suscritos, entre ellos el de Schengen (26), cuando se articula una cooperación judicial efectiva, tanto en la lucha contra la delincuencia como contra el terrorismo (27).

La articulación de estas herramientas jurídicas es bastante compleja y extensa, imperando la persecución de dos objetivos inmediatos (28) el diseño de un espacio judicial común (Eurojust) y la determinación de un espacio policial y de seguridad común, bajo criterios de celeridad, eficacia, coordinación y agilidad, en el marco regional de la Unión Europea. A pesar de las discrepancias existentes a la hora de definir el terrorismo, todos los Estados están obligados a reconocer un deber *erga omnes* (que concierne a todo Estado sin excepción) de impedir y prevenir el terrorismo, en virtud del reconocimiento de una serie de principios universales normativos inviolables (lograr un acuerdo de mínimos).

Existen autores, dentro de la vertiente represiva, que abogan por la conveniencia de elaborar leyes especiales como medios jurídicos de lucha contra el terrorismo de nueva generación, cuestión seria, que podría analizarse desde diversos puntos de vista. El problema principal, radica en que debe abordarse desde la perspectiva de leyes restrictivas de derechos de los presuntos terroristas o de personas racionalmente sospechosas de actos de esta índole. La cuestión orbita en relación a si no es posible eludirlos y reprimirlos por vías menos gravosas, con el fin de evitar ciertos abusos a que tales leyes pueden dar ocasión. La clave al respecto, radica en que habría que procurar que tal normativa no trascendiese los límites

constitucionales, insertando garantías rigurosas de que no se aplicarán abusivamente y que, no van a permitir bajo ninguna circunstancia, tratos inhumanos degradantes o tortura.

La obtención de resultados en esta dirección, especialmente en el ámbito del Derecho Internacional, aportaría una respuesta clara que evitaría situaciones de dudosa legalidad como pone de manifiesto el Campo Delta en la base estadounidense de Guantánamo (Cuba), donde permanecen en una situación de detención indefinida cerca de 620 “combatientes enemigos” pertenecientes a 43 nacionalidades, de los cuales, según fuentes periodísticas (*El País*, lunes 23 de diciembre de 2002), al menos 59 detenidos carecen de implicación sólida con Al Qaeda y el régimen talibán. Esta circunstancia, no hace más que favorecer el recelo ante la arbitrariedad de las detenciones.

Otra piedra angular en la lucha antiterrorista, reside en intervenir las fuentes de financiación. El terrorismo actual, consiste en pequeños grupos que se reúnen para realizar un atentado, por lo que son particularmente difíciles de identificar y de rastrear. Sin embargo, como toda organización, tienen necesidad de recursos financieros y logísticos para funcionar y la acción contra los mismos, es una de las vías cruciales para obtener una respuesta efectiva.

Tras los atentados del 11-S se ha llegado a un consenso con el fin reforzar la lucha contra los circuitos de la financiación del terrorismo internacional. Consiste este acuerdo en bloquear los fondos tanto de personas físicas, como jurídicas, relacionadas directa o indirectamente con actividades terroristas. Dentro de esta lista, cabe mencionar por su peligrosidad una serie de organizaciones tales como: Al Qaeda (Afganistán), Abu Sayyaf (Filipinas), el Grupo Islámico Armado (Argelia), Harakat al-Mujahidine (Cachemira), Al Jihad (Egipto), el Movimiento Islámico de Uzbekistán, Asbat al Ansar (Líbano), el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (Argelia), el Grupo de Combate Islámico Libio, Al Itihad al-Islamya (Somalia) y el Ejército Islámico de Adén (Yemen). Se observa que la lista no menciona ciertas fundaciones caritativas islámicas y entidades bancarias sospechosas, por el momento, de contribuir a la financiación de los partidarios de Al Qaeda. Existe una vasta organización misionera islámica, con sede en Pakistán pero

con filiales y ramificaciones en todo el mundo, incluso en Estados Unidos, que merece mucha más atención de la que se le ha prestado hasta ahora. Se trata de la Tablighi Jamaat, de la que se conoce que reclutó a multitud de voluntarios norteafricanos y probablemente de otros países y continentes para la yihad afgana (29).

Sin embargo, la lucha contra el blanqueo de dinero resulta muy compleja al tratar de identificar estos fondos, enlazarlos con sus propietarios y demostrar la infracción eventual o el crimen vinculados a ellos. En esta línea cabe resaltar dos iniciativas; el 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la resolución 123 que endurece políticamente la lucha contra la financiación de los grupos terroristas, y la asumida por el “Grupo de Trevi” (sus siglas se corresponden con Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional), integrado por los Ministros de Interior y Justicia de la Unión Europea. Ahora, queda por plantearse si los actuales paraísos fiscales verán mermado su volumen de transacciones y si será aplicable y defendible el secreto bancario bajo cualquier circunstancia, instrumentos ambos del mecanismo de blanqueo de capitales.

Finalmente, se puede hablar de una respuesta activa frente a la amenaza terrorista: el contraterrorismo coercitivo. Éste, en el que participan activamente las Fuerzas Armadas, es el mecanismo de lucha más polémico y consecuentemente el menos empleado, salvo por Estados Unidos. Ejemplo de ello, lo constituye el lanzamiento en 1998 de varias decenas de misiles de crucero contra los campos salafistas en Afganistán con la esperanza de alcanzar a Ben Laden; pero la manifestación más contundente de este tipo de actuaciones la representa la operación militar *Libertad Duradera*, al constituir la primera guerra del siglo XXI, librada en Afganistán por una fuerza multinacional, aunque de representatividad cuestionable, puesto que estadounidenses y británicos sostuvieron el peso específico de la misión, a todos los niveles, siendo la participación de los aliados esencialmente logística (30).

Esta respuesta activa por parte del Gobierno norteamericano, ha llegado a su punto extremo, a todas luces ilegítimo, cuando el presidente George W. Bush, ha dado licencia a la CIA para matar a presuntos terroristas de Al Qaeda en cualquier país, habilitando un dudoso marco legal, que permite a los agentes capturar o matar a

terroristas sin necesidad de buscar autorizaciones al máximo nivel administrativo. Al comparar a estos con “combatientes enemigos”, la CIA puede ejecutar a quienes considere miembros de esa tropa (31).

Las sucesivas Administraciones estadounidenses, han pretendido justificar la ilicitud de sus respuestas coactivas contra el terrorismo en base al Derecho Internacional vigente, por la ilicitud de la acción terrorista a la que daba respuesta. Pero esta “Ley del Talión”, con un sentido coactivo (castigo o amenaza de castigo) y otro retributivo (en reparación por el daño causado) es del todo censurable. El fuego no debe combatirse con el fuego.

Una consecuencia directa de la adopción o reforzamiento de toda esta panoplia de medidas especiales de lucha, es la posibilidad, en algunos supuestos palpable, de que se produzca un abuso de tales disposiciones, lesionando las garantías propias de un estado de derecho. A la estela del 11-S y posteriormente de los ataques de ántrax (carbunco), se elevaron voces que se preguntaban sobre el posible cuestionamiento de las libertades cívicas en nombre de una mayor seguridad (32). En el conjunto de las democracias, la cuestión del mantenimiento de las libertades fundamentales se sitúa en el contexto de la apremiante necesidad de una mayor seguridad.

Ciertamente los recientes atentados han creado una situación nueva:

“Pero se debe apelar por el equilibrio de la legislación con respecto a los derechos civiles interiores” (Tony Blair, *Financial Times*, 24 de septiembre de 2001).

Se ha reactivado por tanto, el debate sobre la necesidad de intensificar las medidas de seguridad interior, con el límite de no caer en el sacrificio de nuestros derechos fundamentales, pues hacerlo, cuestionaría los valores que precisamente atacan los terroristas.

Esta polémica es especialmente beligerante en Estados Unidos, a raíz de las principales medidas antiterroristas propuestas por la Administración Bush. Destacan entre otras, la posibilidad de detención por un periodo indefinido de extranjeros

residentes sospechosos de terrorismo, capacidad de registrar y utilizar los mensajes telefónicos sin permiso del juez, utilización de informaciones recogidas en el extranjero relativas a ciudadanos estadounidenses, incluso si las técnicas utilizadas contravienen la Cuarta Enmienda de la Constitución (33), obligación de todo operador de Internet de proporcionar informaciones confidenciales (como el número de cuentas bancarias) mediante una simple demanda, sin orden del juez y la obligación para todo sospechoso de someterse a las pruebas de ADN en caso de acciones vinculadas directa o indirectamente con terrorismo.

Estas disposiciones han suscitado la ira de más de 150 asociaciones de defensa del ciudadano de tendencias políticas muy dispares, desde la conservadora Gun Owners of America, hasta la liberal American Civil Liberties Union, que ven en ellas un claro atentado contra los derechos fundamentales garantizados por la Constitución y una utilización abusiva de unas medidas que deben ser excepcionales.

“Estados Unidos ha entrado en uno de sus periodos de locura histórica; pero éste es el peor de cuantos recuerdo: peor que el macartismo, peor que la bahía de Cochinos y, a largo plazo, potencialmente más desastroso que la guerra de Vietnam. La reacción al 11-S ha ido más allá de lo que Osama hubiera esperado en sus sueños más siniestros. Como en la época de McCarthy, los derechos y libertades nacionales, que han hecho de Estados Unidos la envidia del mundo, están siendo erosionados de forma sistemática” (34).

Otra de las polémicas suscitadas, radica en que los atentados han provocado un resurgimiento de la controversia sobre la detención discriminatoria basada en la pertenencia racial o colectiva, con la identificación del origen árabe de los autores de los atentados, que ha desembocado, en la investigación de ciudadanos por el único motivo de su ascendencia árabe o su religión, y en la adopción de medidas de carácter específico destinadas a controlar las actividades de los colectivos islamistas, desarrolladas en centros o asociaciones civiles y religiosas.

Puede, como dice Anthony Giddens, que sea necesario un nuevo equilibrio entre libertades y seguridad. Pero la democracia corre riesgos en el ejercicio. Éstos son malos tiempos para las libertades y para los extranjeros, y todos acabamos siendo extranjeros en algún momento, en algún lugar.

Así, cuando el sentimiento de urgencia absoluta se atenúa, la suma de los obstáculos jurídicos, institucionales y, más propiamente, políticos, hacen del reforzamiento de la seguridad pública un proyecto cuyo futuro sigue siendo incierto porque podría debilitar irreversiblemente equilibrios fundamentales que se han construido con muchas dificultades y enfrentamientos desde hace décadas. Sin una democracia fuerte, el crimen organizado y terrorista prosperará. Por ello, se debe ser cuidadoso con las medidas a adoptar para no asumir la otra cara de la moneda, de tal forma que en aras de la pretendida defensa de la libertad, se instaure un terrorismo represivo estatal contra grupos de personas, clases o tipos de las mismas.

Cuando se aplican los métodos antiterroristas, los Estados se hallan en una encrucijada definida por dos extremos. Por un lado, la caribdis de buscar respuestas efectivas a la par que conciliadoras, que siendo tolerantes dentro de un orden con el intolerante, pueden poner en tela de juicio la fuerza real del mismo Estado para defender a sus ciudadanos. Por otro, la escila de la radicalización de la respuesta represiva, que, aunque puede conducir a la aniquilación del terrorismo, amenaza con desmoronar los principios básicos del Estado de Derecho. Si la represión es excesiva, tiende a ser del todo contraproducente.

La ilegitimidad de la acción terrorista no puede servir de excusa para emprender acciones de respuesta ilegales. Los que defienden iniciativas de este tipo sostienen que el terrorista ha perdido toda posibilidad moral para quejarse en función del trato que ha inflingido a las víctimas. Sin embargo, su falta de respeto por los derechos ajenos no justifica el menoscabo de los suyos desde ningún argumento. El terrorista capturado, no pierde sus derechos inalienables como persona. Como regla universal, la tortura de un ser humano resulta deontológicamente injustificable.

Finalmente, la gran respuesta dada al terrorismo puede que resida en el impulso otorgado a las viejas alianzas, así como en la construcción de nuevas coaliciones internacionales contra el terror.

La agresión sufrida por Estados Unidos ha hecho sonar la hora de la verdad para sus alianzas. Si bien los tratados de defensa concertados desde el año 1945 por Washington eran entendidos de manera unívoca (la potencia estadounidense en socorro de un protegido agredido), la conmoción del 11-S ha suscitado diversas reacciones, entre otras, la invocación súbita de estos tratados en sentido inverso. Paralelamente, se ha emprendido la construcción de la mayor coalición internacional jamás constituida desde la Segunda Guerra Mundial, contra el terrorismo islámico. Más de 100 Estados han prometido, de forma más o menos directa, apoyo a Washington, una cuarentena de países ha abierto su espacio aéreo, y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha adoptado por unanimidad las resoluciones que legitiman las futuras operaciones antiterroristas.

Norteamérica, golpeada en su territorio, ha descubierto que necesita a los demás en este combate nuevo. El unilateralismo que había caracterizado los primeros meses de la Presidencia de Bush, ha quedado parcialmente en el olvido, al menos hasta que se vislumbren atisbos de que vaya a concluir la amenaza de este fenómeno hiperterrorista. Rusia, sorprendió al mundo anunciando que no sólo no objetaba una intervención estadounidense, sino que estaba dispuesta a abrir su espacio aéreo a los vuelos humanitarios y ya no se oponía a la utilización de las bases en los países de Asia Central (35).

Por otro lado, el éxito de la nueva coalición, radica en la presencia en su seno además de Rusia, de un fuerte contingente de países árabe-musulmanes. Ésta es necesaria, primero por razones de índole geográfica, ya que no se podría realizar ninguna acción en el plano militar sin el apoyo o al menos la neutralidad de dichos países en los puntos calientes de Oriente Próximo y Asia Central, amén de la indispensable cooperación en el plano de la información. En segundo lugar, se trata de un triunfo político, de cara a evitar todo lo que pudiese parecer un enfrentamiento entre cristianismo contra el islam o cualquier otro tipo de interpretación favorable a una “guerra entre civilizaciones”. Han hecho bien en recordar la vieja verdad

histórica de que quiénes olvidan los errores de la historia, están condenados a repetirlos.

## **Conclusiones**

“El punto de partida del terrorismo en su vertiente internacional, puede situarse en el asesinato del rey Alejandro I de Yugoslavia y del ministro de Asuntos Exteriores francés Barthou. A raíz de este atentado el Gobierno francés solicitó a la Sociedad de Naciones la elaboración de un acuerdo para combatir el terrorismo internacional. Desde entonces hasta nuestros días, el fenómeno terrorista ha experimentado una evolución profunda hasta desembocar en acontecimientos trágicos como los atentados perpetrados en 1998 en Kenia y Tanzania frente a las Embajadas de Estados Unidos, el 11-S, Bali, Chechenia, etc.”

Actualmente, el desafío que supone el terrorismo para los Estados demócratas, les plantea todo un dilema. A pesar de su inferioridad de condiciones, la imprevisibilidad de los atentados y su indiferencia al lugar de ejecución, lo convierten en una amenaza desproporcionada con respecto a la capacidad bélica estatal. En el esfuerzo por atajar la actividad terrorista y evitar que la inseguridad desintegre la paz de la sociedad civil, los Estados investigan los más efectivos métodos de respuesta y prevención.

La lucha entablada contra la amenaza terrorista será larga e irregular, dada la geometría variable de las coaliciones, con los diferentes niveles de solidaridad de los socios de Washington y el carácter variable del apoyo del que se benefician los organizadores de los atentados de parte de ciertos países y grupos sociales. Estas constelaciones, irán evolucionando a merced de las circunstancias.

En esta línea, dentro de este periodo actual caracterizado por la quiebra de los Estados existentes y por el engomado de lo que pertenece a la autoridad nacional y lo que pertenece a organizaciones no estatales, son de vital importancia los factores no militares, evidentes en el conflicto global, especialmente la necesidad de una mayor implicación de los países industrializados para favorecer el desarrollo de las naciones catalogados como subdesarrolladas, atajando de esta forma el fenómeno

de rechazo y frustración de sus pueblos hacia un Occidente explotador, en aras de una justicia social internacional y un mundo más solidario e igualitario, contribuyendo por ende a la desactivación de las fuentes del conflicto.

En este orden de situaciones a resolver, cobra una vital trascendencia el enfrentamiento entre Israel y Palestina. La lucha por poner fin a la ocupación israelí e instaurar el Estado palestino es, con mucho, la causa más popular entre los más de mil millones de musulmanes de todo el mundo. En la memoria colectiva permanece el recuerdo de generaciones de promesas contradictorias, a menudo incumplidas, tanto a los árabes y musulmanes, como a los judíos y otros defensores del Estado de Israel. No obstante, la Administración Bush recientemente ha reiterado viejas garantías de apoyar la creación de un Estado palestino independiente, adoptando una postura que los países árabes aliados consideran más equilibrada, reduciendo el descontento del mundo árabe y tratando de poner fin a un conflicto que amenaza con abarcar la región.

A pesar de este avance, la voluntad de cooperación del mundo árabe-musulmán en una liga antiterrorista sigue siendo frágil; corre el peligro de resentirse con el desarrollo de operaciones militares occidentales en Estados árabes, como ponen de manifiesto las recientes controversias suscitadas por la previsible intervención en Irak. No hay que obviar las intenciones de algunos halcones de la Administración norteamericana, especialmente del Pentágono, de intervenir militarmente para destruir el régimen de Sadam Husein en su “guerra contra el terrorismo”, pudiendo desencadenar una nueva e incontrolable guerra árabe-israelí, que desestabilizase aún más las difíciles relaciones internacionales en la zona y su repercusión a nivel global.

A pesar de este avance, la voluntad de cooperación del mundo árabe-musulmán en una liga antiterrorista sigue siendo frágil; corre el peligro de resentirse con el desarrollo de operaciones militares occidentales en Estados árabes, como ponen de manifiesto las recientes controversias suscitadas por la previsible intervención en Irak. No hay que obviar las intenciones de algunos halcones de la Administración norteamericana, especialmente del Pentágono, de intervenir militarmente para destruir el régimen de Sadam Husein en su “guerra contra el terrorismo”, pudiendo

desencadenar una nueva e incontrolable guerra árabe-israelí, que desestabilizase aún más las difíciles relaciones internacionales en la zona y su repercusión a nivel global.

Otra de las claves importante para ahondar en la realidad imperante es la posición embarazosa de Estados Unidos en tanto que, los países más implicados, al menos indirectamente, en el terrorismo son al mismo tiempo sus mejores aliados en la región de Oriente Próximo y Asia Central. Arabia Saudí, clave para el dispositivo estadounidense en la zona y país indispensable para el aprovisionamiento de petróleo del mundo occidental, ha subvencionado más o menos abiertamente, durante años, todo tipo de organizaciones islamistas radicales; de tal forma que la financiación en mayor o menor medida altruista de los jeques del petróleo, ha aportado una característica singular del fenómeno terrorista del siglo XXI: su privatización y su transformación en una gran empresa que aporta pingües beneficios. El caso de Pakistán es todavía un mejor ejemplo de estos acuerdos y ambigüedades, ya que la guerra afgana contra el invasor soviético y la formación de los guerreros santos de la *yihad*, se dirigieron auspiciadas principalmente por Norteamérica.

Oriente Próximo se encuentra en una situación delicada. La mayoría de los países de la región, incluyendo los más prósperos, no terminan de insertarse en la economía posmoderna, de abrir el campo político a la expresión democrática o a salir de la regresión social, ya se trate de derechos humanos o de derechos de la mujer en particular. Este desfase con la evolución general del mundo no es extensible infinitamente en el tiempo: la clave reside en si los cambios se producirán de forma progresiva o con la acción de la violencia.

A este interrogante se añade el relativo al futuro de la globalización. Muchas medidas económicas y sociales, vinculadas a la lucha contra el hiperterrorismo pasarán por dificultades, como reducir la movilidad de los flujos financieros, los desplazamientos de las personas físicas, la protección de la vida privada o el cifrado de las informaciones electrónicas. En su conjunto, estas medidas no serán favorables al crecimiento económico y menos aún si se endureciesen más a tenor de

que se produjeran nuevos atentados, con el riesgo de desembocar en un paroxismo antiglobalización.

El lugar futuro de Estados Unidos en el Mundo es otro dato clave. Está en juego el imperativo económico del crecimiento estadounidense; su necesidad de demostrar su enorme poder militar a Europa, a Rusia y a China y por supuesto a Corea del Norte, así como a Oriente Próximo; mostrar quién manda dentro de Estados Unidos y quién debe someterse a Estados Unidos en el exterior. En este sentido, han dejado claro quién ostenta el cuasimonopolio de la respuesta militar; lo que Jacques Amalric ha llamado la “purificación de las alianzas”, semeja una negativa de Norteamérica a atarse las manos en el marco de estructuras permanentes comparables a la OTAN, pero que por el contrario, resultan indispensables para prolongar operaciones de envergadura.

Por su parte, Europa se enfrenta a decisiones vitales, al añadirse a los procesos puramente de construcción europea el imperativo de la seguridad. La eficacia postula a favor de una integración más fuerte, pues el hiperterrorismo ignora fronteras. La Unión Europea, está lejos aún de haber definido un proyecto político y estratégico a la medida de sus posibilidades y responsabilidades. El atentado de septiembre, al conferir a Estados Unidos el papel central en la lucha contra el terrorismo, hace a la vez más difícil y necesario el compromiso de un proceso europeo de definición de responsabilidad colectiva mundial. La capacidad de los europeos de impulsar tal evolución, dependerá de la voluntad política de los miembros de la Unión Europea y de su determinación a asumir la condición de potencia mundial inherente a su fortaleza económica, cultural y política.

Otra circunstancia a tener en cuenta, radica en la evidencia constatada de la existencia de intercambios entre diversos grupos terroristas, principalmente en dos aspectos: apoyo material y técnico, mediante la instrucción conjunta y facilitando la adquisición de armas o explosivos, y apoyo político. Con respecto a este último, cabe puntualizar que la existencia de múltiples intereses individuales de las distintas organizaciones, dificulta la unidad de acción, incluso entre aquellos que tienen una mayor afinidad. Además, las disensiones internas hacen que muchos grupos estén atomizados en base a los distintos liderazgos, lo que les hace actuar

descoordinados buscando un protagonismo que los haga preponderantes, lo que enturbia su visión estratégico-política a pesar de su demostrada efectividad a la hora de ejecutar acciones terroristas; la denominada “Internacional Terrorista”, está aún en fase de fermentación, estando obligados a atajar el problema antes de su definitiva eclosión y posterior consolidación.

Desgraciadamente en los comienzos del siglo XXI, el terrorismo goza de buena salud. La comunidad internacional no parece contar con buenos reflejos para adelantarse a los acontecimientos y su tecnología muchas veces va detrás de los métodos empleados por estas organizaciones criminales. El imperio de la ley parece tambalearse ante estos gigantes del crimen, ya que muchas veces los intereses políticos parecen ser predominantes frente al bienestar de los ciudadanos que dicen proteger. En muchos casos resulta patética la incapacidad del sistema para enfrentarse a la criminalidad terrorista organizada. Sin duda, debe figurar en un lugar prioritario de la agenda de las democracias para este siglo, cómo evitar que siga creciendo un monstruo que, al final, puede devorarnos.

Los interrogantes originados ante la nueva tesitura en la que nos encontramos, conducen no sólo a los postulados y posicionamientos estatales, a las coaliciones, gestión de crisis, conflictos en puntos calientes del planeta, sino que también conducen al urbanismo, a nuestra forma de trabajo, a la gestión de los transportes y los riesgos, etc. Las consecuencias de los atentados siguen siendo poco previsibles de tal forma que, resulta difícil medir su impacto profundo tanto en los individuos como en las estructuras que los sitúan en la sociedad. Y detrás de los atentados del 11-S se perfila el miedo a que un grupo terrorista pase al empleo eficaz de las armas de destrucción masiva.

La religión a su vez, se presenta como otro de los factores cruciales en el reto que supone la erradicación del terrorismo, especialmente a raíz del auge del integrismo islámico y su interrelación con manifestaciones terroristas para alcanzar como meta la implantación universal del islam.

La combinación de la proliferación de armas no convencionales y la persistencia del terrorismo internacional, pondrá fin a la relativa invulnerabilidad territorial de

Occidente frente a los ataques catastróficos. A esta consecuencia inmediata, se le ha tratado de dar respuesta desde la OTAN.

Cambiar de nombre a las cosas no modifica su naturaleza, pero hay ocasiones en que se altera la sustancia manteniendo intacta la denominación. Esta es una de ellas. Pasar de la defensa colectiva a la acción preventiva contra el terrorismo y contra aquellos países que promuevan la difusión de armas de destrucción masiva, es un salto gigante (36). Los documentos recientemente aprobados en la Cumbre de Praga (OTAN, noviembre de 2002), no sólo servirán para identificar las amenazas de la próxima década, sino que determinarán también, cómo, cuándo y dónde harán la guerra los países miembros de la Alianza.

Para ser eficaz contra las nuevas amenazas (37) la OTAN hará uso de una doctrina preventiva, que le permitirá actuar allí donde sea necesario, con lo que se pone fin a los conceptos geográficos (actuación dentro o fuera de área). El objetivo: una organización renovada que sobreviva a los nuevos desafíos. La cuestión reside en discernir hasta que punto no se está reinventando la OTAN.

Es profundamente cuestionable, el que el terrorismo pueda ser el "nuevo enemigo" de una organización que para algunos busca todavía una razón de ser desde el final de la guerra fría. En primer lugar, recordar que la operación militar principal ha dejado a la Alianza totalmente fuera de juego. Además, los Estados miembros siempre han procurado no comprometer a la OTAN en lo concerniente a asuntos internos de otros miembros (caso de Turquía frente a la actividades armadas de los kurdos). Por otra parte, porque por naturaleza la Alianza no sabría estar en primera línea en el combate antiterrorista.

Se trata de una organización militar, con procedimientos pesados y un cierto carácter burocrático y que, por tanto, carece del suficiente dinamismo. La lucha antiterrorista implica la cooperación entre múltiples servicios y requiere una cualidades exactamente inversas a las evocadas: agilidad, flexibilidad, discreción. Existen pues, suficientes motivos para dudar al respecto, aunque si bien la OTAN no parece constituir la herramienta más indicada para encabezar la lucha antiterrorista, no hay que caer por el contrario en el error de minusvalorarla, puesto que puede

aportar respuestas a aspectos puntuales de vital importancia en esta lucha, concretamente en relación al control sobre la proliferación de armas de destrucción masiva, misiles balísticos, tráfico de precursores y armamento biológico, químico o nuclear, entre otras funciones.

La conducción de los acontecimientos desde el 11-S, despierta multitud de discrepancias que a la larga, parece que tienden a acentuarse. La Administración norteamericana tendría que haber maximizado la respuesta inicial, sin precedentes, de conmoción internacional y solidaridad con las víctimas. En primer lugar, debería haber instado a todos los gobiernos, incluso a los remotamente involucrados, a realizar un esfuerzo de notable envergadura dirigido a imponer la ley persiguiendo y capturando a los criminales. Debió pedir a Naciones Unidas que encabezase esta iniciativa a escala mundial contra esta amenaza emergente.

La concordancia en lo fundamental por parte de Rusia y China, que brindó al pueblo estadounidense su apoyo moral, constituía una extraordinaria oportunidad para emprender una campaña mundial contra el hiperterrorismo, patrocinada por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Tanto Rusia, enfrentada a la rebelión musulmana de Chechenia, como China, enfrentada a las belicosas tribus musulmanas uigures de Xinjiang, en el lejano oeste del país, tenían razones suficientes para oponerse al terrorismo internacional al que acusan de ayudar a sus adversarios.

Incluso en el invierno de 2001-2002 aún había tiempo para lograr que el Consejo de Seguridad de la ONU, dominado por el triunvirato Estados Unidos-Rusia-China, desarrollara un código o un protocolo internacional que definiera y regulara la acción política violenta y criminal, tal vez rehuendo del uso de la palabra “terrorismo”, que siempre evoca la clásica controversia de que:

“El terrorista de unos, es el luchador por la libertad de otros.”

Pero nada de esto aconteció. Estados Unidos una vez más se decantó por el uso de la fuerza, al emprender la confrontación bélica contra el gobierno talibán instaurado en Afganistán, al que arrolló con su maquinaria bélica en la operación *Libertad*

*Duradera* y que ahora pone su mira en el régimen de Irak, amenazando con una nueva intervención de sus Fuerzas Armadas.

Quizá hubiese resultado más rentable a la larga orientar tantos esfuerzos a paliar algunos de los terribles problemas económicos, medioambientales y sanitarios que generan miseria y pobreza crecientes, al fin y al cabo, causas fundamentales de la proliferación del terrorismo, así como ejercer presiones reales a niveles diplomáticos para dar solución a los problemas de derechos humanos que persisten en todo el Mundo. Un compromiso decidido a abogar por un cambio solidario y profundo, liberador del yugo de las injusticias de las que los abusos en el Afganistán de los talibanes, no eran más que una de sus expresiones más extremas.

En el campo estratégico, los atentados del 11-S han obligado a los Estados a revisar a fondo sus políticas individuales y sus ambiciones colectivas en materia de defensa. La necesidad de proteger nuestras sociedades contra un ataque directo se ha convertido en la primera preocupación. No obstante, este reagrupamiento en torno a la defensa territorial no implica exclusivamente medidas de naturaleza militar; la seguridad de nuestras poblaciones exige gastos y organización a niveles policiales, de defensa civil, los servicios de inteligencia, etc. lo que no impide que el grado de agresión que implica el fenómeno terrorista dependa de la política de defensa en sentido general, sin ruptura de continuidad entre la dimensión de seguridad interior y los aspectos propiamente militares.

A escala nacional, esto debería conducir a varias consecuencias generales: aumento de los presupuestos militares, así como los destinados a la policía, a la información y a la seguridad civil, de manera que se tenga en cuenta la nueva amenaza, y la adaptación de las Fuerzas Armadas a misiones vinculadas a la lucha sobre el terreno contra los grupos terroristas y sus apoyos estatales, especialmente contra aquellos implicados en la adquisición de armas de destrucción masiva, todo ello enmarcado en la incipiente intervención exterior, ya que, el imperativo de defensa contra el hiperterrorismo, va más allá del orden interior de los Estados.

## BIBLIOGRAFÍA SUCINTA

*Terrorismo como factor geopolítico en el sur del Caúcaso.* Boletín de Información núm. 250. CESEDEN, Ministerio de Defensa, 1.997.

*Terrorismo Internacional como factor desestabilizador.* Boletín de Información núm. 254. CESEDEN, Ministerio de Defensa, 1.998.

*Criminología y Dignidad Humana (Diálogos).* Antonio Beristain y Elías Neuman. Ed. Depalma, Buenos Aires 1.989.

*Principios de Criminología.* Vicente Garrido, Per Stangeland y Santiago Redondo. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia 2001.

*Hiperterrorismo. La nueva guerra.* François Heisbourg y la Fundación para la Investigación Estratégica. (FRS). Ed. Espasa Hoy 2002.

*Criminología y educación Social.* Vicente Garrido Genovés y Ana M. Gómez Piñana. Ed. Tirant lo Blanch, 1998.

*Entrevista sobre el siglo XXI.* Eric Hobsbawm. Ed Crítica 2000. Barcelona.

*Libro Blanco de la Defensa 2.000.* Ministerio de Defensa. España.

*El Choque de Civilizaciones y la reconfiguración del Orden Mundial.* Samuel P. Huntington. Ed. Paidós Estado y Sociedad. 1.997, España.

*El terrorismo. Una lectura analítica.* Montserrat Bordes Solanas. Ed. Bellaterra, 2.000. Barcelona.

*Guerras profanas. Afganistán, EE.UU y el Terrorismo Internacional.* John K. Cooley. Ed. Siglo XXI de España Editores. 2.002. Madrid.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LA ZONA LIBRE DE ARMAS NUCLEARES DE AMÉRICA LATINA: UN MODELO REGIONAL PARA EL AVANCE HACIA EL DESARME NUCLEAR**

# **LA ZONA LIBRE DE ARMAS NUCLEARES DE AMÉRICA LATINA: UN MODELO REGIONAL PARA EL AVANCE HACIA EL DESARME NUCLEAR**

Por Carlos Teijo García

## **Introducción**

La mayor parte de los análisis que se realizan sobre cuestiones de seguridad en América Latina acostumbran a proyectar su enfoque básicamente sobre la dimensión interna de los procesos políticos y militares que afectan a una región que se ha caracterizado durante décadas por sus elevados niveles de inestabilidad. En este capítulo hemos optado, sin embargo, por aproximarnos al estudio de la seguridad en América Latina recurriendo al análisis de una dimensión medular de las relaciones internacionales contemporáneas -como es la no proliferación y el desarme nuclear- que necesariamente nos obliga a trascender el enfoque de carácter interno para observar en perspectiva la contribución regional latinoamericana al mantenimiento de la seguridad colectiva a nivel global.

Uno de los esfuerzos más fructíferos que han realizado los Estados con el objetivo de limitar las amenazas que derivan del uso de la energía atómica con fines militares es el de definir Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN), mediante las que los Estados de estas áreas geográficas se obligan mediante un tratado internacional a no adquirir, poseer o emplazar armas nucleares en su territorio, así como a abstenerse de realizar o participar en actividades relacionadas con usos militares de armas nucleares, mientras que los terceros Estados, y en particular los Estados nucleares, se comprometen tanto a respetar el estatuto de la zona desnuclearizada como a abstenerse de usar o amenazar con el uso de armas nucleares contra los Estados de la zona. Aunque durante casi 20 años los Estados latinoamericanos obligados por el Tratado de Tlatelolco se mantuvieron en solitario como pioneros en la práctica de la desnuclearización regional como estrategia idónea para propiciar

avances parciales hacia el desarme nuclear, en la última década se ha producido una llamativa expansión del modelo de las ZLAN a las diversas regiones que configuran el hemisferio sur del planeta, por lo que consideramos oportuno proceder a analizar tanto las características básicas de la experiencia latinoamericana como la plasmación que se ha dado al esquema de la desnuclearización regional cuando este ha sido proyectado sobre otras áreas regionales <sup>(1)</sup>. Además de la revitalización a nivel global que ha experimentado en los últimos tiempos la práctica relativa al establecimiento de ZLAN, entendemos que también hace particularmente pertinente el estudio del régimen latinoamericano el hecho de que la reciente ratificación del Tratado de Tlatelolco por parte de Cuba (que era el único Estado de la región que todavía no se había obligado por el mismo) va a permitir la plena eficacia de las disposiciones de esta norma convencional <sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> El Secretario General del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) ha sintetizado el valor referencial de la ZLAN latinoamericana señalando que "el establecimiento de una Zona libre de armas nucleares en América Latina, a través de lo dispuesto por el Tratado de Tlatelolco, es una de las más brillantes contribuciones hechas por los países de nuestra región a los ideales políticos, de paz y de desarrollo para la comunidad internacional en su conjunto y al Derecho Internacional aplicado en el campo del desarme", ROMÁN-MOREY, Enrique: "Las Zonas Libres de Armas Nucleares, sobre la huella de Tlatelolco", en ***El Tratado de Tlatelolco y las Zonas Libres de Armas Nucleares: un ejemplo a seguir***, México, OPANAL, 1997.

<sup>2</sup> El Gobierno de la República de Cuba depositó su Instrumento de Ratificación del Tratado de Tlatelolco, con fecha 23 de octubre de 2002, en el que consta la siguiente Declaración: "El Gobierno de la República de Cuba ratifica el Tratado para a Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco), como una muestra de la voluntad política y el compromiso del Estado Cubano con la promoción, el fortalecimiento y la consolidación del multilateralismo y los tratados internacionales en materia de desarme, y una contribución a los esfuerzos regionales en favor del desarme nuclear, la paz y la seguridad internacionales (...). El Gobierno de la República de Cuba declara que los obstáculos que hasta el momento habían impedido la plena incorporación de Cuba al Tratado de Tlatelolco, expresados claramente en la Declaración realizada al momento de la firma de dicho Tratado, el 25 de marzo de 1995, no sólo continúan estando presentes, sino que se han acrecentado, afectando seriamente la seguridad de nuestro país. La única potencia nuclear en esta parte del mundo, los Estados Unidos de América, mantiene contra Cuba una política de hostilidad; acentúa su bloqueo económico, comercial y financiero; ha reforzado sus campañas de difamación y mentiras, y mantiene por la fuerza y en contra de la voluntad de nuestro pueblo la ocupación ilegal de una parte del territorio nacional. (...) Al ratificar el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco), el Gobierno de la

Las páginas siguientes desarrollan de forma sucinta un esquema en el que intentaremos aportar, en primer término, unas notas básicas sobre la regulación jurídica que hace el ordenamiento internacional -con carácter general- de la amenaza o del uso del armamento de carácter nuclear, para dar paso, en un segundo momento, al análisis de la desnuclearización regional como estrategia central para la promoción del desarme nuclear (a partir de un acercamiento a la experiencia emprendida por los Estados latinoamericanos en el marco definido por el Tratado de Tlatelolco) y finalizar, en tercer lugar, abordando el análisis de las fórmulas que han permitido que el ejemplo latinoamericano haya encontrado eco recientemente en otras ZLAN.

### **Derecho Internacional y armas nucleares**

Los efectos indiscriminados que derivan de la utilización de armamento de carácter nuclear y la macabra magnitud de los arsenales atómicos atesorados por las potencias nucleares han motivado que el debate jurídico relativo a si las normas internacionales autorizan o prohíben el recurso a este medio de combate de destrucción masiva constituya, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, una cuestión medular en la interpretación del ordenamiento internacional (<sup>3</sup>). Frente a lo que pudiera pensarse a primera vista, este problema presenta una enorme complejidad puesto que para dar respuesta al mismo es necesario tomar en consideración, desde un punto de vista convencional, la inexistencia de normas de alcance general que declaren la ilegalidad de la posesión, de la amenaza del uso o

---

República de Cuba declara que en su territorio se encuentra una base naval de los Estados Unidos en la provincia de Guantánamo, porción del territorio cubano sobre el cual el Estado cubano no ejerce la jurisdicción que le corresponde, debido a su ocupación ilegal por parte de los Estados Unidos de América. En consecuencia, el Gobierno de la República de Cuba no asume responsabilidad alguna respecto de dicho territorio a los efectos del Tratado, pues desconoce si Estados Unidos ha instalado, posee, mantiene o tiene la intención de instalar armas nucleares en ese territorio cubano ilegalmente ocupado”, cf. OPANAL: *Ratificación por el Gobierno de la República de Cuba del Tratado de Tlatelolco*, de 1 de noviembre de 2002, Doc. S/Inf. 867.

<sup>3</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel: "Seguridad y desarme en la era nuclear: Datos jurídico-políticos", **X Anuario Jurídico Universidad Autónoma de México**, 1983, pág. 360.

del uso de armamento nuclear y, desde la perspectiva de las normas consuetudinarias, la dificultad que entraña cohonestar la progresiva consolidación de una *opinio iuris* contraria a la licitud de la utilización de armas nucleares (que parece poder avanzarse a raíz de las diferentes resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas en la materia) con la persistente oposición manifestada por las potencias nucleares a la formación de esta *opinio iuris*, así como con la práctica de los Estados nucleares relativa al empleo de una estrategia de disuasión que se apoya en la acumulación de arsenales atómicos <sup>(4)</sup>.

Ante el carácter vidrioso del debate sobre la legalidad de las armas nucleares la Asamblea General de Naciones Unidas consideró oportuno instar directamente al Tribunal Internacional de Justicia a que realizase un dictamen sobre la cuestión <sup>(5)</sup>. A pesar de haber logrado determinar de forma prolija el derecho aplicable al asunto

---

<sup>4</sup> Como ha señalado el Tribunal Internacional de Justicia, a propósito de las diversas resoluciones emanadas de la Asamblea General de las Naciones Unidas en las que se recogen pronunciamientos jurídico-políticos relativos al uso de armas nucleares (como puede ser el caso, entre otras, de la Resolución 1653 (XVI) de 24 de noviembre de 1961, que contiene la *Declaración sobre la prohibición del uso de las armas nucleares y termonucleares*, la Resolución 2936 (XXVII) de 29 de noviembre de 1972, la Resolución 33/71 de 14 de diciembre de 1978 que califica el uso del arma nuclear como crimen de lesa humanidad o la Resolución 35/152 de 12 de diciembre de 1980), "varias de las resoluciones que se están examinando en el presente caso han sido aprobadas con numerosos votos en contra y abstenciones; así, aunque son un claro indicio de la profunda preocupación que existe con respecto al problema de las armas nucleares, todavía distan de establecer la existencia de una *opinio iuris* sobre la legalidad del empleo de estas armas", cf. *Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, Opinión Consultiva de 8 de julio de 1996, Doc. A/51/ 218, 19 de julio de 1996, párr. 71 *in fine* (en adelante *Opinión Consultiva*). Por otro lado, como también ha indicado el Tribunal, la consolidación de una costumbre en la materia no sólo se ve trabada por el hecho de que los Estados nucleares objeten la conformación de su elemento espiritual en el seno de la Asamblea General sino que "la emergencia como *lex lata* de una norma consuetudinaria por la que se prohíba específicamente el empleo de las armas nucleares como tales, se ve dificultada por las continuas tensiones entre la incipiente *opinio iuris*, por un lado, y la adhesión todavía muy fuerte a la práctica de la disuasión, por otro", *Opinión Consultiva*, párr. 73 *in fine*.

<sup>5</sup> En sus términos literales, la pregunta que la Asamblea General planteó ante el Tribunal Internacional de Justicia fue "¿Autoriza el derecho internacional en alguna circunstancia la amenaza o el empleo de armas nucleares?", cf. A/Res. 49/75K, del 15 de diciembre de 1994. Sobre las implicaciones de la respuesta dada por el Tribunal a esta cuestión vid., entre la abundante bibliografía existente, FALK, R.: "Nuclear Weapons, International Law and the World Court: a Historic Encounter", *American Journal of International Law*, vol 91, 1997, pág. 64; CHESTERMAN, S.: "The International Court of Justice, nuclear weapons and the Law", *Netherlands International Law Review*, XLIV, 1997, pág. 149; MILLET, A.-S.: "Les avis consultatifs de la Cour Internationale de Justice du 8 juillet 1996", *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 101, 1997, pág. 141; así como el conjunto de contribuciones recogidos en el número especial (nº 137) que con el título *La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la licitud del arma nuclear y acerca del derecho internacional humanitario* publicó la *Revista Internacional de la Cruz Roja* en enero de 1997, y los artículos que figuran en la colectánea de artículos *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados. IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Sevilla, 1997.

(tras revisar en su fundamentación normas internacionales sobre derechos humanos, medio ambiente, desarme, derecho humanitario y uso de la fuerza, para concluir que el derecho relativo a la cuestión es el contenido básicamente en las disposiciones normativas referentes al uso de la fuerza contenidas en la Carta de Naciones Unidas y en el derecho aplicable en los conflictos armados, junto con los tratados pertinentes sobre armas nucleares) <sup>(6)</sup> el Tribunal Internacional de Justicia fue incapaz de proporcionar a la comunidad internacional una respuesta definitiva al interrogante puesto que, si bien señaló que:

"La amenaza o el empleo de las armas nucleares sería generalmente contrario a las normas del derecho internacional aplicable a los conflictos armados, particularmente a los principios y normas de derecho humanitario", terminó admitiendo que en atención a "la situación actual del Derecho Internacional y de los elementos de hecho de que dispone, el Tribunal no puede pronunciarse definitivamente sobre si la amenaza o el empleo de las armas nucleares sería lícito o ilícito en circunstancias extremas de legítima defensa, en las que corriera peligro la propia supervivencia un Estado" <sup>(7)</sup>.

El Tribunal ha evitado afirmar por tanto, sirviéndose del recurso al *non liquet* que nunca había empleado en su jurisprudencia <sup>(8)</sup>, que la amenaza o el empleo empleo

---

<sup>6</sup> Puesto que, en palabras del Tribunal, "la respuesta a la cuestión planteada por la Asamblea General debe hallarse principalmente en el *jus ad bellum* y en el *jus in bello*, en los cuales se reglamenta el empleo de armas, incluido el armamento nuclear, en caso de conflicto armado", *Opinión Consultiva*, párr. 34.

<sup>7</sup> *Opinión Consultiva*, párrafo 105, 2, E. La falta de consenso existente en el seno del Tribunal Internacional de Justicia (que no es más que un reflejo de la división que origina esta cuestión en la propia comunidad internacional) queda patente en que siete jueces concluyeron que existía una incompatibilidad plena entre el uso o amenaza de armas nucleares y las normas del Derecho Internacional, mientras que otros siete, en cambio, dejaron abierta la cuestión para el caso de una extrema circunstancia de autodefensa en la que estuviese comprometida la supervivencia del Estado, siendo esta última posición la que compartió el Presidente del Tribunal, M. Bedjaoui, con lo que convirtió ese criterio -rechazado por la mitad del Tribunal- en la opinión de éste.

<sup>8</sup> Esta opción ha sido criticada por algunos de los propios miembros del Tribunal que defendían que el órgano judicial debía apostar por una respuesta inequívoca (favorable o desfavorable) a la cuestión que le había sido planteada, cf. en la *Opinión Consultiva*, la declaración del Juez Vereshchetin, pág.

de armas nucleares sea ilícito en toda circunstancia, si bien ha avanzado una condena genérica a su empleo al señalar que este difícilmente puede ser compatibilizado con el respeto a las obligaciones que dimanar de las normas humanitarias.

Aunque sobre la base de este (no) pronunciamiento del Tribunal no cabe afirmar, en consecuencia, que las armas nucleares se encuentra completamente proscritas ni a través del Derecho Internacional general ni mediante las disposiciones de un tratado de prohibición de alcance general, sí es cierto que existe un convencimiento normativo al respecto de la naturaleza abominable del arma atómica que ha calado de forma progresiva entre los Estados (sobre todo entre los Estados no poseedores de este tipo de arma) y que este convencimiento ha encontrado traducciones de carácter parcial en diversos tratados sectoriales de desarme que tienen como objetivo la eliminación, limitación, prohibición, fabricación, experimentación e, incluso, el empleo de estas armas <sup>(9)</sup>. En este sentido, es preciso recordar que como ha señalado el Tribunal Internacional de Justicia existe para los Estados:

---

1; y los dictámenes disidentes de los Jueces Schwebel, pág. 8, Shahabuddeen, pág. 10, y Higgins, pág. 1.

<sup>9</sup> En este sentido deben ser interpretadas las disposiciones contenidas en diversos tratados en materia de desarme nuclear como son los referidos a **ensayos nucleares** (*Tratado por el que se prohíben las pruebas con armas nucleares en la atmósfera, en el espacio ultraterrestre y bajo el agua* de 5 de agosto de 1963 y el *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* de 10 de septiembre de 1996), a la **desnuclearización de espacios no sometidos a la jurisdicción soberana de ningún Estado** (como el *Tratado Antártico* del 1 de diciembre de 1959, que dispone en su artículo V que "toda explosión nuclear en la Antártida y la eliminación de desechos radioactivos en dicha región quedan prohibidas"; el *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la luna y otros cuerpos celestes* del 27 de enero de 1967, que prohíbe a los Estados en su artículo 4.1 "colocar en órbita alrededor de la Tierra ningún objeto portador de armas nucleares (...) emplazar tales armas en los cuerpos celestes y (...) colocar tales armas en el espacio ultraterrestre en ninguna otra forma"; y el *Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo*, de 11 de febrero de 1971), a los relativos la **no proliferación horizontal** (*Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares* de 1 de julio de 1968), y finalmente los que regulan la **desnuclearización de territorios sujetos a la soberanía de los Estados** (como el *Tratado de Tlatelolco para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina* de 14 de febrero de 1967; el *Tratado de Rarotonga sobre la Zona Libre de Armas Nucleares del Pacífico Sur* de 9 de agosto de 1985; el *Tratado de Bangkok que crea la zona libre de armas nucleares en el sudeste asiático* de 15 de diciembre de 1995; y el *Tratado de Pelindaba sobre una zona libre de armas nucleares en África* de 11 de abril de 1996). El Tribunal Internacional de Justicia ha señalado que estos tratados "podrían ser precursores de una futura prohibición general del empleo de tales armas, pero no son por sí mismos tal prohibición", *Opinión Consultiva*, párr. 62. Para una visión panorámica de este corpus convencional vid. PELÁEZ MARÓN, J.M.: "Los tratados internacionales que prohíben el empleo de armas de destrucción masiva o limitan la adquisición, fabricación o posesión de armas nucleares", *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados. IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Sevilla, 1997, pág. 147.

"Una obligación de mantener de buena fe y llevar a cabo las negociaciones relativas al desarme nuclear en todos sus aspectos bajo un estricto y eficaz control internacional" <sup>(10)</sup>.

Dentro del contexto general que conforman la panoplia de tratados de desarme que existe nuestro interés se centra, como ya hemos indicado, en el tratamiento de aquellos convenios regionales que establecen ZLAN como:

"Técnica que sirve a la no proliferación de armas nucleares, a la seguridad política y militar de los Estados de la región y a la seguridad mundial en la medida en que, no siendo un fin en sí, se orienta al objetivo del desarme general y completo" <sup>(11)</sup>.

El carácter precursor del Tratado de Tlatelolco y la aquilatada práctica relativa a su aplicación justifican que limitemos, en primer término, nuestro análisis sobre el sistema que se diseña en esta norma convencional para garantizar la implantación de la ZLAN latinoamericana.

## **El Tratado de Tlatelolco para la proscripción**

### **de las armas nucleares en América Latina**

Los orígenes de la ZLAN latinoamericana se remontan a la crisis cubana de los misiles en el año 1962 durante la que Brasil presentó ante el I Comité de la Asamblea General una primera propuesta de resolución solicitando la desnuclearización de América Latina, que no llegó a ser siquiera sometida a

---

<sup>10</sup> *Opinión Consultiva*, cf. párr. 125.2.F de la parte dispositiva y los párrafos 98 al 103. Como ha señalado CONDORELLI "la Corte afirma que hay una verdadera obligación de los Estados de entablar negociaciones que lleven a un futuro desarme nuclear, obligación cuyo alcance y cuyos efectos jurídicos no quedan claros", CONDORELLI, Luigi: "La Corte Internacional de Justicia bajo el peso de las armas nucleares ¿lura non novit curia?" *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 139, 1997, pág. 9.

<sup>11</sup> MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando: "Zonas Libres de Armas Nucleares en el Derecho Internacional", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1985*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pág. 190. Las ZLAN se consideran, en este sentido, como medidas de apoyo a la no proliferación nuclear, cf. LEIGH-PIPPARD, Helen: "Nuclear-Weapon Free Zones", en Darry HOWLETT; John SIMPSON (eds.): *Nuclear Non-Proliferation. A Reference Handbook*, Harlow, Longman, 1992, pág. 63.

votación. En abril de 1963, los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México anunciaron, sin embargo, su disposición a concluir un acuerdo multilateral que convirtiese a la América Latina en una ZLAN. En el año 1964 fue creada la Comisión Preparatoria para el Desarme Nuclear de América Latina que tras un periodo prolongado de negociaciones sobre cuestiones como el trazo de las fronteras de la zona, las garantías de tránsito y la salvaguarda de las actividades nucleares pacíficas aprobó el texto definitivo del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, que fue presentado a la firma de los Estados en Tlatelolco (Ciudad de México) el 14 de febrero de 1967 <sup>(12)</sup>.

Las "obligaciones" fundamentales que el tratado impone a las partes figuran recogidas en el artículo 1 que prohíbe la prueba, uso, fabricación, producción o adquisición por cualquier medio, así como el recibo, almacenamiento, instalación, despliegue y cualquier otra forma de posesión de armas nucleares en América Latina, así como el fomento y la autorización o participación en cualquier forma en la prueba, uso, fabricación, producción, posesión o control de este tipo de armamento <sup>(13)</sup>. Con el fin de asegurar el cumplimiento de este mandato el Tratado crea, en el

---

<sup>12</sup> Tras la aprobación de la Resolución 267 (E-V) de 3 de julio de 1990 por parte de la Asamblea General de OPANAL se añadió a la denominación oficial del convenio los términos "y del Caribe", por lo que en la actualidad el Tratado de Tlatelolco, legalmente, es el *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe*. Con carácter general pueden consultarse como análisis de conjunto del Tratado, entre otros, GARCÍA ROBLES, A: "Mesures de disarmement dans des zones particulieres: Le traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique Latine", *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de La Haye*, 1971, vol. III, pág. 49; REDICK, J.R.: "Regional nuclear arms control in Latin America", *International Organization*, vol. 29, nº 2, 1975, pág. 415; GROS ESPIELL, Héctor: "La seguridad colectiva en América Latina y el Tratado de Tlatelolco", *Anuario de Derecho Internacional*, 1977/78, vol. IV, pág. 185. Para un análisis detallado de la negociación, vid. GARCÍA ROBLES, A.: *La proscripción de las armas nucleares en América Latina*, México, OPANAL, 2002.

<sup>13</sup> El Tratado de Tlatelolco define en el artículo 5 como *arma nuclear* "todo artefacto que sea susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada y que tenga un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos". El Tratado se limita a regular los usos militares de la energía nuclear por lo que indica en su artículo 17 que "ninguna de las disposiciones contenidas en el presente Tratado menoscaba los derechos de las Partes Contratantes para usar, en conformidad con este instrumento, la energía nuclear con fines pacíficos, de modo particular en su desarrollo económico y progreso social" y precisa, en el artículo 18, que las Partes podrán realizar incluso explosiones de dispositivos nucleares con fines pacíficos, siempre que no entren en contradicción con los objetivos del Tratado y se lleven a cabo bajo el control del OPANAL y la AIEA. El alcance de esta última disposición, sin embargo, debe ser matizado en atención a la práctica de los Estados de la zona puesto que, como ha señalado RAMAKER, que Tlatelolco permita la realización de explosiones nucleares pacíficas "es una diferencia importante con el *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, que prohíbe las explosiones por ensayos con armas nucleares o cualquier otro tipo de

artículo 7, el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) <sup>(14)</sup> y establece, en los artículos 12 a 16, un sistema de control que obliga a los Estados-Parte a concluir acuerdos con la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) para la aplicación de salvaguardias a sus actividades nucleares (artículo 13), a presentar informes semestrales sobre el cumplimiento de las disposiciones del tratado ante la OPANAL y la AIEA (artículo 14) y a someterse a inspecciones especiales por parte de la AIEA (artículo 16) <sup>(15)</sup>.

La vigente "zona de aplicación" del Tratado de Tlatelolco se define como la suma de los territorios de los Estados para los que el presente instrumento está en vigor (artículo 4), incluyéndose en la noción de territorio tanto el mar territorial, como el espacio aéreo y cualquier otro ámbito sobre el cual el Estado ejerza soberanía, de

---

explosión nuclear. Sin embargo, en la práctica, esta diferencia aparentemente ha perdido su importancia. Todos los Estados de la región en apariencia están de acuerdo en que no se puede cumplir la condición más importante para permitir las explosiones nucleares con fines pacíficos en virtud del Tratado. Según el Artículo 18, estas explosiones tienen que realizarse de conformidad con el Tratado, cuyo objeto es proscribir las armas nucleares. Puesto que no se puede distinguir técnicamente entre un dispositivo nuclear con fines militares y uno con fines pacíficos, no se puede realizar ninguna explosión con fines pacíficos de conformidad con el Tratado", RAMAKER, Jaap: "El Tratado para la Prohibición Total de Ensayos y las Zonas Libres de Armas Nucleares" en ***El Tratado de Tlatelolco y las Zonas Libres de Armas Nucleares: un ejemplo a seguir***, México, OPANAL, 1997. En opinión de GROS ESPIELL "sin necesidad de reformar el Tratado de Tlatelolco para eliminar el artículo 18, creo que constituiría un motivo de prestigio para el OPANAL, que la Conferencia General, declarara solemnemente que no se realizarán explosiones nucleares con fines pacíficos en América Latina y el Caribe y que el uso pacífico de la energía nuclear en beneficio del progreso, del desarrollo y del bienestar humano, puede realizarse sin incurrir en esta peligrosa forma de acción constituida por las explosiones nucleares que, además de su eventual derivación hacia usos bélicos, presenta enormes peligros - imposibles de dominar - para el medio ambiente y el entorno ecológico general", GROS ESPIELL, Héctor: "Fortalecimiento del OPANAL: nuevos retos para el futuro", en ***El Tratado de Tlatelolco y las Zonas Libres de Armas Nucleares: un ejemplo a seguir***, México, OPANAL, 1997.

<sup>14</sup> Estableciendo a continuación, en los artículos del 8 al 11, las funciones y poderes de sus órganos principales: la Conferencia General, el Consejo y el Secretariado. La Conferencia General, compuesta por todos los miembros firmantes del tratado, es el órgano supremo de la OPANAL y sostiene reuniones regulares y especiales. La Conferencia General también elige a los cinco miembros del Consejo que es el órgano ejecutivo permanente de la organización. El Secretario General es el oficial administrativo máximo de la OPANAL.

<sup>15</sup> La Resolución 290 (E-VII) de la Conferencia General del OPANAL, aprobada el 26 de agosto de 1992 enmendó, a proposición de Argentina, Brasil, Chile y México, la redacción original de los Artículos 14, 15, 16 del Tratado con el objetivo de perfeccionar su texto y fortalecer el papel del Organismo Internacional de Energía Atómica en lo concerniente a la realización de las inspecciones especiales previstas en el Tratado y al mantenimiento de la confidencialidad en las investigaciones, cf. BLIX, Hans: "Los Acuerdos de Salvaguardias del OIEA y el cumplimiento de las Partes en las Zonas Libres de Armas Nucleares", en ***El Tratado de Tlatelolco y las Zonas Libres de Armas Nucleares: un ejemplo a seguir***, México, OPANAL, 1997.

acuerdo con su propia legislación (artículo 3). Sin embargo, el propio artículo 4 dispone, en su párrafo segundo, que la zona geográfica sujeta a desnuclearización se ampliará cuando se produzca la entrada en vigor plena del tratado, para hacer que esta incorpore amplias áreas de los océanos Atlántico y Pacífico sobre las que los Estados no ejercen competencias soberanas <sup>(16)</sup>. La ampliación del ámbito espacial prevista para la aplicación plena del Tratado a los altamares designados en el artículo 4.2 constituye una potencial fuente de dificultades pues, si bien las potencias nucleares se han comprometido en principio "a no contribuir en forma alguna a que, en los territorios a los que se aplique el Tratado *de conformidad con el Artículo 4*, sean practicados actos que entrañen una violación de las obligaciones

---

<sup>16</sup> La plena eficacia del tratado se encuentra condicionada, como dispone el artículo 29.1, a la satisfacción de los rígidos requisitos siguientes: adhesión al tratado de todos los Estados de la región; firma y ratificación del Protocolo Adicional I anexo al Tratado, por parte de todos los Estados extracontinentales o continentales que tengan, de jure o de facto, responsabilidad internacional sobre territorios situados en la Zona de aplicación del presente Tratado; firma y ratificación del Protocolo Adicional II anexo al Tratado, por parte de todas las potencias que posean armas nucleares; celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales sobre la aplicación del Sistema de Salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica. Sin embargo, los propios Estados de la región fueron conscientes de la dificultad práctica que entrañaba el cumplimiento de todas estas exigencias como condición para la entrada en vigor del Tratado por lo que contemplaron en la misma norma convencional (artículo 29.2) que fuese "facultad imprescriptible de todo Estado Signatario la dispensa, en todo o en parte, de los requisitos establecidos en el párrafo anterior, mediante declaración que figurará como anexo al instrumento de ratificación respectivo y que podrá formularse en el momento de hacer el depósito de éste o con posterioridad" con lo que se flexibilizaba el mecanismo de activación del Tratado puesto que "para los Estados que hagan uso de esa facultad, el presente Tratado entrará en vigor con el depósito de la declaración, o tan pronto como se hayan cumplido los requisitos cuya dispensa no haya sido expresamente declarada". El recurso a esta vía permitió que el Tratado comenzase a desplegar sus efectos en abril de 1968 cuando El Salvador y México lo ratificaron dispensando el cumplimiento de los requisitos que figuran en el artículo 29.1. Sin embargo, debemos señalar que la reciente ratificación del Tratado de Tlatelolco por parte de Cuba implica que la Zona de aplicación del Tratado, con toda su proyección marítima, queda sujeta a las obligaciones de desnuclearización del Tratado, cf. VARGAS CARREÑO, Edmundo: "El futuro de la no proliferación nuclear con especial énfasis en América Latina, *Seminario Regional sobre el Protocolo Adicional de Salvaguardas Nucleares*, Lima, 4-7 de diciembre de 2001, pág. 2.

enunciadas en el artículo 1 del Tratado" (<sup>17</sup>), es necesario consignar que las mismas han terminado matizando el alcance de su compromiso (<sup>18</sup>).

Los Estados latinoamericanos fueron conscientes de que para lograr avanzar en un proceso de desnuclearización regional eficaz necesitaban "garantías extrazonales" procedentes de dos tipos de Estados (los que tuviesen bajo su responsabilidad internacional territorios comprendidos dentro del ámbito geográfico de aplicación del Tratado, en primer lugar, y los Estados poseedores de armas nucleares, en segundo término) por lo que el Tratado de Tlatelolco se acompaña de dos protocolos Adicionales. En virtud del artículo 1 del Primer protocolo, los Estados que *de jure* o *de facto* tienen responsabilidad internacional sobre territorios latinoamericanos asumen la obligación de garantizar que en esos territorios se observará el mismo régimen de desnuclearización militar que impone el Tratado a sus miembros, mientras que las partes en el segundo protocolo se comprometen a respetar plenamente el estatuto de desnuclearización de América Latina y el Caribe (artículo 1), a no contribuir a que se violen las disposiciones del Tratado (artículo 2) y a no emplear armas nucleares y a no amenazar con su empleo contra las partes contratantes del Tratado (artículo 3) (<sup>19</sup>).

---

<sup>17</sup> En virtud del artículo 2 del Protocolo Adicional II (la cursiva es nuestra).

<sup>18</sup> De este modo hay que entender la declaración de Francia en el sentido de que "para el Gobierno francés, toda zona más extensa y principalmente la que es considerada en el Artículo 4 párrafo 2 del Tratado, no puede ser considerada como establecida conforme al Derecho Internacional y en consecuencia no podría aceptar que el Tratado se le aplique", *Declaración interpretativa anexa a la firma del Protocolo I*, 2 de marzo de 1979. De igual modo la Unión Soviética señaló que "la firma por la Unión Soviética del Protocolo Adicional II no significa de ningún modo reconocimiento de la posibilidad de la extensión del efecto del Tratado, como prevé el párrafo 2 del Artículo 4, más allá de los territorios de los Estados Partes, incluyendo el espacio aéreo y el mar territorial establecidos de acuerdo con el Derecho Internacional", *Declaración anexa a la firma del Protocolo II*, 18 de mayo de 1978. Ambas declaraciones pueden ser consultados en el documento *Status del Tratado y sus Protocolos Adicionales*, publicado por la Secretaría de OPANAL el 21 de noviembre de 2002 con la signatura S/Inf. 871.

<sup>19</sup> Los Protocolos Adicionales I y II están totalmente en vigor desde 1992 y obligan respectivamente a Holanda, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, en tanto responsables *de jure* o *de facto* de territorios incluidos en el área de adscripción, y, a China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia, en tanto potencias nucleares, a cumplir y a velar por el cumplimiento del Tratado de Tlatelolco. Las obligaciones adquiridas por estos países en lo relativo a la utilización de armas nucleares debe ser, sin embargo, analizadas a la luz de las declaraciones realizadas en el momento de la ratificación de ambos protocolos puesto que Francia ha considerado que las obligaciones adquiridas no le impedirían hacer uso de las mismas en ejercicio de su derecho natural a la legítima defensa confirmado por el artículo 51 de la Carta, mientras que los Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido han señalado, en términos similares, que no violarían las obligaciones que han adquirido en el supuesto de que un Estado de América Latina que fuese Parte en el Tratado cometiera un acto de agresión contra cualquier Estado y recibiera en esa acción el apoyo de un Estado poseedor de

El Tratado de Tlatelolco es generalmente considerado como “una fuente infalible de propuestas innovadoras para el enriquecimiento de la legislación internacional; un paso efectivo y correcto hacia una de las mayores esperanzas de la humanidad, el desarme general y completo” <sup>(20)</sup>, que ha servido como referente empírico para la elaboración de un modelo teórico sobre las ZLAN <sup>(21)</sup>. Sin embargo, a pesar de

---

armas nucleares, por lo que, en definitiva, podemos constatar, de entre los miembros del Club Atómico, tan solo China se ha comprometido incondicionalmente a no emplear ni amenazar con emplear armas nucleares contra los países no nucleares de América Latina, sobre la cuestión vid. GARCÍA RICO, Elena: ***El uso de las armas nucleares y el Derecho internacional***, Madrid, Tecnos, 1999, pág. 36. La interpretación de las declaraciones de los Estados nucleares a los Protocolos Adicionales ha sido objeto de interés específico por parte del Tribunal Internacional de Justicia al analizar la eventual existencia de una norma consuetudinaria relativa al uso de armas nucleares, cf. *Opinión Consultiva*, párr. 59. a). También entre la doctrina ha sido analizado el valor tanto de las *garantías negativas* relativas al uso del armamento nuclear que han realizado las Potencias nucleares como de las declaraciones interpretativas que han hecho a estas garantías, recogidas, en el sistema de Tlatelolco, en el Protocolo II. Así, mientras para GARCÍA RICO los mecanismos de garantía “se han visto desvirtuados e incluso anulados por la actitud que hacia los mismos han mantenido los cinco Estados oficialmente poseedores de armas nucleares, a través del empleo sistemático del mecanismo de las reservas” (*op.cit.*, pág. 40), en opinión de GROS ESPIELL “el Protocolo Adicional II no admite reservas, pero sí declaraciones (...) las potencias nucleares que firmaron el Protocolo Adicional II, hicieron “declaraciones”. No son estrictamente declaraciones interpretativas, sino declaraciones generales de carácter político. Por eso su importancia es muy limitada, salvo para comprobar las reticencias y limitaciones políticas con las cuales encararon su compromiso de respetar el estatuto de desnuclearización de la América Latina y el Caribe (art. 1 y 2) y a no atacar ni amenazar con armas nucleares a los países que integran la zona desnuclearizada de la América Latina y el Caribe (art. 3)”, GROS ESPIELL, Héctor: “Las Garantías Negativas: Un precedente latinoamericano y caribeño para el Derecho Internacional”, *Seminario Internacional sobre Desarme: Una Nueva Agenda de América Latina y el Caribe para el Próximo Milenio*, Lima, Perú, 1-3 de diciembre de 1999 (vid. <http://www.opanal.org>); con carácter general sobre las declaraciones interpretativas, GROS ESPIELL, Héctor: “Reservas y Declaraciones en los Protocolos Adicionales del Tratado de Tlatelolco”, *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año V, N° 13, enero - abril, 1979. A nuestro juicio, no lleva razón el prestigioso jurista uruguayo porque, aunque es cierto que las garantías negativas proporcionadas a los Estados miembros de las ZLAN (y en concreto a los integrados en el sistema de Tlatelolco) por parte de los Estados nucleares son más estrictas que las ofrecidas al conjunto de Estados no poseedores de armas nucleares en virtud de las Resoluciones 255 (1968) y 984 (1995) del Consejo de Seguridad, su eficacia se ve mermada por las declaraciones -interpretativas, y no políticas en nuestra opinión- que han realizado estos Estados.

<sup>20</sup> ROMAN-MOREY, Enrique: “Precursors of Other Nuclear-Weapon-Free Zones” en P.G. ALVES y D. B. CIPOLLONE (eds.): ***Nuclear-Weapon-Free Zones in the 21st Century***, Ginebra, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarme, 1997, pág. 15.

<sup>21</sup> En el marco de las Naciones Unidas la reflexión sobre las ZLAN condujo a la aprobación de la Resolución 3472 (XXX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 11 de diciembre de 1975, en la que se define el concepto de ZLAN, al indicarse que “se considerará *zona libre de armas nucleares*, por regla general, toda zona, reconocida como tal por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que cualquier grupo de Estados haya establecido, en el libre ejercicio de su soberanía, en virtud de un tratado o una convención mediante la cual: a) Se defina el estatuto de

reconocer el valor y la originalidad de algunas de las soluciones que ha aportado el modelo latinoamericano, algún autor ha llamado la atención sobre el dato de que la consecución de los objetivos de no proliferación inherentes al Tratado ha obedecido más al efecto combinado de la crisis económica -que asfixió presupuestariamente los programas para el desarrollo de armamento nuclear emprendidos por Brasil y Argentina- y de la transición de los regímenes de gobierno militar de ambos países hacia la democracia que a la existencia de una percepción de obligatoriedad jurídica por respecto al mandato de la no proliferación en las potencias regionales <sup>(22)</sup>.

### **La constitución de ZLAN como técnica de desarme:**

#### **análisis de los desarrollos regionales en la materia**

Las ZLAN forman parte estructural del régimen internacional de no proliferación nuclear. En este sentido debemos tener en cuenta que el artículo VII del Tratado de No Proliferación (TNP), que fue aprobado un año después del Tratado de Tlatelolco, abrió las puertas a la constitución de ZLAN al disponer que:

---

ausencia total de armas nucleares al que estará sujeta esa zona, inclusive el procedimiento para fijar los límites de la misma; b) Se establezca un sistema internacional de verificación y control para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de ese estatuto". Igualmente la Resolución definió las principales obligaciones de los Estados poseedores de armas nucleares para con las zonas libres de armas nucleares y para con los Estados que las integren, al precisar que "en cualquier caso de una zona libre de armas nucleares que haya sido reconocida como tal por la Asamblea General, todos los Estados poseedores de armas nucleares deberán contraer o reafirmar, en un instrumento internacional solemne que tenga plena obligatoriedad jurídica, como un tratado, una convención o un protocolo, las siguientes obligaciones: a) Respetar en todas sus partes el estatuto de ausencia total de armas nucleares definido en el tratado o convención que sirva de instrumento constitutivo de la zona; b) No contribuir en forma alguna a que en los territorios que formen parte de la zona se practiquen actos que entrañen una violación del referido tratado o convención; c) No emplear armas nucleares y no amenazar con su empleo contra los Estados integrantes de la zona". La reflexión sobre lo que se ha dado en llamar la *teoría de las ZLAN* se completó en el seno de la ONU con la realización, en 1976, de un *Comprehensive Study on the Question of Nuclear-Weapon-Free Zones in all its Aspects* (Doc. A/10027/Add. 1).

<sup>22</sup> En este sentido PANDE, Savita: "La Desnuclearización Regional. El Tratado de Tlatelolco: ¿Cuánto éxito tuvo?", *Air and Space Power Journal*, 2001, n° 4, pág. 36.

"Nada en este Tratado afecta al derecho de cualquier grupo de Estados a concluir tratados regionales para asegurar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios."

Los Estados-Partes en el TNP se han preocupado por reiterar la importancia de las ZLAN en el marco global del régimen de no proliferación al reconocer que:

“El establecimiento de las ZLAN en base a los arreglos libremente pactados entre los Estados interesados de la región, incrementa la paz y la seguridad regional y global” <sup>(23)</sup>.

Las constricciones políticas generadas por la guerra fría condicionaron de forma estricta el desarrollo de ZLAN en áreas diferentes a la latinoamericana, a pesar de la existencia de propuestas teóricas en este sentido, por lo que la dinamización de esta técnica de desarme regional no se produce hasta mediados de los años ochenta y

---

<sup>23</sup> Conferencia de las Partes encargada de la Prórroga y Revisión del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares: "Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament", Doc. NPT/Conf. 1995/32/DEC. 2 contenido en un anexo al Doc. NPT/CONF. 1995/32 (Part I), Nueva York, 11 de mayo de 1995, párr. 5. En el mismo sentido cabe indicar que el Documento Final adoptado durante la Conferencia de Revisión del TNP, de 20 de mayo de 2000, animó tanto a los Estados regionales a la firma y ratificación de los tratados que han constituido ZLAN hasta la fecha como a los Estados nucleares a obligarse por los protocolos que incorporan estos tratados. Por otro lado debe subrayarse igualmente que las cinco potencias nucleares reconocidas por el TNP se refirieron -en su intervención conjunta ante la Conferencia- a las ZLAN y a las garantías de seguridad que implican señalando: "13. Damos la bienvenida a la creación de dos nuevas zonas libres de armas nucleares desde 1995 como una contribución significativa al fortalecimiento de la paz y la seguridad regional e internacional: el Sudeste asiático y África. Los cinco Estados con armas nucleares han firmado y, en la mayoría de los casos, ratificado todos los protocolos relevantes de los tratados de Tlatelolco, Rarotonga y Pelindaba; los procesos internos continúan para asegurar las pocas ratificaciones que faltan. Las consultas con los Estados Partes en el Tratado de Bangkok han sido aceleradas recientemente, allanando el camino para nuestra adhesión al protocolo adicional (...). 14. Hemos de advertir que las acciones de los Estados nucleares desde 1995 al respecto de los protocolos adicionales relevantes de los tratados sobre zonas libres de armas nucleares han elevado el número de los Estados sin armas nucleares que resultan elegibles para las Garantías Negativas de Seguridad hasta casi los 100", cf. Doc. NPT/ CONF.2000/28.

fundamentalmente en la década de los noventa mediante la aprobación de normas convencionales que regulan la desnuclearización del Pacífico Sur, del sureste asiático y del continente africano (<sup>24</sup>).

---

<sup>24</sup> En 1983 Australia propuso el establecimiento de una ZLAN en la región del Pacífico Sur. Como resultado de las negociaciones entre los Estados de la región, Australia, las Islas Cook, Fiji, Kiribati, Nauru, Nueva Zelandia, Nieu, Papua Nueva Guinea, Isla Salomón, Tonga, Tuvalu, Vanuatu y Samoa Occidental, todos ellos Miembros del Foro del Pacífico Sur, firmaron en la capital de las Islas Cook, el *Tratado de Rarotonga sobre la Zona Libre de Armas Nucleares del Pacífico Sur* de 9 de agosto de 1985 estableciendo la Zona propuesta. El *Tratado que crea la zona libre de armas nucleares en el sudeste asiático* fue firmado en Bangkok el 15 de diciembre de 1995. El proceso que da lugar a la elaboración de este Tratado tiene su origen en la Declaración de Kuala Lumpur de 1971 mediante la que los Estados de la ASEAN afirmaron la necesidad de asegurar el reconocimiento el reconocimiento de una "Zona de Paz, Libertad y Neutralidad en el Sudeste Asiático"; posteriormente, en diciembre de 1995, los 7 Estados de la ASEAN (es decir, Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam) junto con Laos, Camboya y Myanmar firmaron el Tratado, creando la Zona Libre de Armas Nucleares del Sudeste Asiático. En el caso africano, los antecedentes del proceso hay que buscarlos en las reacciones a la primera prueba nuclear realizada por la Francia en el Desierto del Sahara Occidental, en territorio de la actual Argelia (el 24 de noviembre de 1961) que llevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a pedir a los Estados Miembros de la organización que siguiesen llevando a cabo estas pruebas en territorios del África del Norte densamente poblados. Tres años después los Jefes de Estado y de Gobierno del África, reunidos en la Conferencia Cumbre de la Organización de la Unidad Africana (OUA), declararon solemnemente que estaban listos para concluir un Tratado que desnuclearizase la región. Esta propuesta, sin embargo, no tuvo ningún avance hasta que la Guerra Fría concluyó. Realmente, es preciso señalar que va a ser a partir de 1991, cuando Sudáfrica que es el único país del continente africano con capacidad tecnológica para fabricar armas nucleares se convierte en parte formal del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), cuando se abren verdaderos espacios políticos para el establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares en el África. El Tratado africano lleva el nombre de Pelindaba en honor a la denominación que tienen las instalaciones nucleares de Sudáfrica que desarrollaron un importante número de cabezas nucleares y que fueron desmanteladas. El *Tratado de Pelindaba sobre una zona libre de armas nucleares en África* fue abierto a la firma el 11 de abril de 1996 en la ciudad de El Cairo. Sobre los procesos históricos de las diferentes ZLAN, vid. ROMÁN-MOREY, Enrique: "Las Zonas Libres de Armas Nucleares, sobre la huella de Tlatelolco", en ***El Tratado de Tlatelolco y las Zonas Libres de Armas Nucleares: un ejemplo a seguir***, México, OPANAL, 1997. Sobre el Tratado de Rarotonga, vid. THAKUR, Ramesh: "The Treaty of Rarotonga: The South Pacific Nuclear-Free Zone", en David PITT y Gordon THOMPSON (eds.): ***Nuclear-Free Zones***, Nueva York,

Aunque los tratados que crean estas ZLAN se asemejan en sus características básicas tanto al Tratado de Tlatelolco como al modelo teórico de ZLAN que define la resolución 3472 (XXX) de la Asamblea General de Naciones Unidas, consideramos oportuno realizar un análisis comparativo de sus disposiciones clave con el objetivo de enfatizar las variantes que ha originado la aplicación del esquema formal a las especificidades de cada uno de los marcos regionales.

Las “obligaciones” fundamentales que los Tratados imponen a las partes consisten en que estas no deben fabricar, adquirir, poseer o controlar, bajo ninguna circunstancia, armas nucleares. A diferencia de lo que ocurre en el artículo 18 del Tratado de Tlatelolco (que permite, en principio, la realización de explosiones nucleares con fines pacíficos, aunque, en la práctica, no se aplica) las nuevas ZLAN prohíben expresamente la realización de explosiones nucleares, con independencia del fin al que se supongan encaminadas estas explosiones por lo que sus normas resultan más congruentes con el *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*. Los tratados del Pacífico Sur, del sureste asiático y africano establecen de forma casuística, junto a las obligaciones habituales para las partes, mandatos adicionales sobre materias no reguladas en la zona latinoamericana. De este modo, el Tratado de Bangkok es el único que contiene disposiciones relativas a la obligación de notificación temprana en el caso de accidentes nucleares; el Tratado de Pelindaba es el único que especifica las obligaciones que incumben a los Estados por relación a la protección física de los materiales nucleares, prohíbe la realización de ataques armados dirigidos contra instalaciones nucleares y prohíbe expresamente la investigación sobre dispositivos explosivos de carácter nuclear; por otra parte, el

---

Croom Helm, 1987, pág. 26; así como BAARO, Makurita: "The South Pacific Nuclear-Free Zone Treaty", en P.G. ALVES y D.B. CIPOLLONE (eds.): *op.cit.*, pág. 50. Sobre el proceso del Sudeste Asiático, vid. ACHARYA, Amitav y Boutin, J.D. Kenneth: "The Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone Treaty", *Security Dialogue*, vol. 29, nº 2, 1998, pág. 219; así como GANAPATHY Arumugam: "The Treaty on the South-East Asia Nuclear-Weapon-Free Zone (The Bangkok Treaty)" en P.G. ALVES y D.B. CIPOLLONE (eds.): *op.cit.*, pág. 59. Sobre el proceso africano, vid. AYEWAH, Isaac E.: "The Treaty on the Nuclear-Weapon-Free Zone in Africa (The Pelindaba Treaty)", en P.G. ALVES y D.B. CIPOLLONE (eds.): *op.cit.*, pág. 55; FISCHER, David: "The Pelindaba Treaty: Africa Joins the Nuclear-Free World", *Arms Control Today*, vol. 25, nº 10, diciembre 1995-enero 1996, pág. 9.

Tratado de Rarotonga prohíbe la exportación de materiales nucleares, a menos que el receptor proporcione garantías estrictas de que estos materiales se destinarán a fines pacíficos, mientras que los tratados del sureste asiático y África prohíben incluso la oferta de material fisionable o de equipo preparado para su producción a cualquier Estado sin que exista una sujeción estricta al sistema de salvaguardias de la AIEA; finalmente, es preciso indicar que, a diferencia del Tratado de Tlatelolco, los Tratados de Rarotonga, Bangkok y Pelindaba prohíben el vertido de materiales nucleares o radioactivos en las respectivas zonas <sup>(25)</sup>.

Las fórmulas adoptadas por las nuevas ZLAN para determinar la "zona de aplicación" geográfica de sus disposiciones presentan ciertas particularidades, como ya ocurría en el caso latinoamericano. La más destacable radica en que la ZLAN del sureste asiático se encuentra formada por los territorios de los Estados-Partes en el Tratado de Bangkok y sus respectivas plataformas continentales y zonas económicas exclusivas (artículos 1 y 2.1). La inclusión de estos dos últimos espacios marítimos constituye, como ha señalado Goldblat:

"Una novedad, pero, de acuerdo con el lenguaje del Tratado, el derecho de los Estados a la libertad de los mares y al paso inocente o al paso en tránsito de buques y aeronaves, no será perjudicado" <sup>(26)</sup>.

---

<sup>25</sup> Para la supervisión del cumplimiento de estas obligaciones los Estados miembros de las respectivas ZLAN han de someterse al sistema de salvaguardias de la AIEA. Sin embargo, en los tres casos se observa que -a pesar de los niveles diferenciados de desarrollo institucional- los Estados Parte en los tratados de desnuclearización han optado por complementar los mecanismos de control desde una óptica regional, siguiendo la estela trazada por el OPANAL, para lo que han sido creados el *Consultative Committee on the South Pacific Nuclear-Free Zone*, la *Commission for the Southeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone* y la *African Commission on Nuclear Energy*.

<sup>26</sup> GOLDBLAT, Jozef: "Nuclear-Weapon-Free Zones: A History and Assesment", *The Nonproliferation Review*, Spring-Summer 1997, pág. 28. La medida adoptada por los Estados de la ZLAN del Sudeste Asiático, sin embargo, no ha sido del agrado de ninguna de las Potencias nucleares (sobre todo, de los Estados Unidos y de China) que se han mostrado preocupadas porque no desean correr el riesgo de que por causa del alcance geográfico de la Zona -que colisiona con las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982- se dificulte el movimiento regular de buques y aeronaves dotadas de armamento nuclear en la región. Como muestra palmaria del rechazo que ha originado esta práctica entre los Estados nucleares debemos subrayar el hecho de que el único Protocolo con que cuenta el Tratado, que es el destinado asegurar que las potencias nucleares reconocen a los Estados miembros de la ZLAN garantías negativas respecto al uso o amenaza de uso contra ellas de armamento nuclear, no ha sido firmado hasta la fecha (todavía, y a diferencia de lo que ocurre con los protocolos análogos de las restantes ZLAN) por ningún Estado miembro del Club Atómico.

El Tratado de Rarotonga, por su parte, presenta la singularidad de cubrir una amplia área de aplicación (definida por el límite occidental de la zona latinoamericana en el este, el límite de la zona desmilitarizada de la Antártida en el Sur, la costa occidental australiana en el Oeste y la línea del ecuador en el Norte), aunque la doctrina afirma que la prohibición de estacionamiento de armas nucleares sólo resulta aplicable a los territorios de los Estados miembros de la zona hasta el límite territorial de las 12 millas <sup>(27)</sup>. El Tratado de Pelindaba prohíbe, finalmente, las armas nucleares en el territorio continental africano, las islas de los Estados miembros de la Organización para la Unidad Africana y todas aquellas otras islas que son consideradas por las resoluciones de esta organización como parte de África, entre las que se encuentran las islas Canarias. El Tratado de Pelindaba, sin embargo, no incluye en su ámbito de aplicación -a diferencia de los anteriores- espacios marítimos sobre los que los Estados de la zona carecen de competencias soberanas.

Al igual que en el Tratado de Tlatelolco, los Estados-Parte en los tratados que instituyen nuevas ZLAN han asumido la necesidad de contar con “garantías extrazonales” que hagan viable la desnuclearización de sus regiones. La práctica en este ámbito no se ha separado demasiado del precedente latinoamericano puesto que los modelos de protocolo ya conocidos (esto es el destinado a ser suscrito por parte de los Estados poseedores de armas nucleares y el previsto para la manifestación del consentimiento en la desnuclearización por parte de los Estados que *de jure* o *de facto* posean territorios bajo su responsabilidad en la zona de adscripción del Tratado) son empleados en el sistema que diseñan los Tratados de Rarotonga y Pelindaba, mientras que el Tratado de Bangkok prescinde del recurso al segundo de ellos ante la inexistencia en el sureste asiático de territorios sometidos al control de Estados extrazonales <sup>(28)</sup>. El Tratado de Rarotonga introdujo un tercer

---

<sup>27</sup> En este sentido se pronuncian tanto GOLBLATT, *op.cit.*, pág. 23, como RAUF, Tariq: **Nuclear-Weapon-Free Zones**, *United Nations Asia Pacific Regional Disarmament Conference*, Wellington, 27-30 March 2001, pág. 12.

<sup>28</sup> A propósito de los Protocolos establecidos para que los Estados que *de jure* o *de facto* posean territorios bajo su responsabilidad en la zona manifiesten su voluntad en respetar el estatuto de desnuclearización regional nos parece llamativo que, a pesar del elevado nivel de aceptación que han encontrado estas normas en todas las ZLAN, tan sólo exista un único Estado que -siendo destinatario de sus disposiciones- no ha manifestado ningún posicionamiento al respecto: España. Así, en América Latina y el Caribe todos los Estados afectados por el Protocolo I (Francia, Holanda, Reino

protocolo, incorporado también al sistema que define la ZLAN africana, con la finalidad de prohibir la realización de ensayos nucleares en el ámbito territorial desnuclearizado.

A la luz del análisis realizado cabe señalar que los tratados que crean las nuevas ZLAN han aprovechado el acervo práctico de la experiencia latinoamericana para enriquecer el modelo originario de regulación consignado en Tlatelolco y adaptarlo, con leves modulaciones, a las exigencias propias del entorno de la posguerra fría. En la actualidad, puede afirmarse que la implantación de áreas desnuclearizadas se ha convertido en una técnica exitosa de desarme nuclear, en tanto que las cuatro zonas agrupan a 121 Estados del hemisferio sur del planeta, que suponen cerca de las dos terceras partes de los Estados que conforman la comunidad internacional. En atención a esta realidad la Asamblea General de Naciones Unidas ha aprobado recientemente una resolución favorable al establecimiento de una ZLAN en el hemisferio sur y las áreas adyacentes que, sin embargo, tiene escasas posibilidades de llegar a ser algo más que una aspiración de carácter normativo puesto que para su avance eficaz en términos operativos los Estados del hemisferio sur tendrían que tener capacidad para restringir no sólo los usos militares de su propio territorio sino también los usos militares de los océanos, lo cual está francamente lejos del ordenamiento jurídico-internacional actual <sup>(29)</sup>.

---

Unido y Estados Unidos) han firmado y ratificado dicho instrumento. En el Pacífico Sur, Francia y Reino Unido han firmado y ratificado el Protocolo I al Tratado de Rarotonga, mientras que los Estados Unidos sólo lo han firmado. Pero, curiosamente, en África, aunque Francia ha firmado y ratificado el Protocolo III al Tratado de Pelindaba, España (que es *el otro* país al que interpela dicha norma, en virtud de los territorios que controla en el continente africano) no ha realizado ningún tipo de manifestación de voluntad sobre la cuestión.

<sup>29</sup> A/Res/51/45B, aprobada el 10 de diciembre de 1996 por 129 votos a favor, 3 en contra (Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia) y 38 abstenciones. A propósito de esta cuestión se ha señalado que para apreciar debidamente la *dimensión geopolítica* de la Zona Libre de Armas Nucleares en el Hemisferio Sur que se desea impulsar hay que tener presente, entre otros datos: 1) que el Tratado Antártico tiene una posición aglutinante para articular la Zona; 2) que las zonas marítimas de los Tratados Antártico, de Tlatelolco, Rarotonga y Bangkok se eslabonan sin interrupción; 3) que el área de aplicación del Tratado de Bangkok, debido a las cuestiones de delimitación marítima pendientes está configurada en la actualidad incluyendo las Zonas Económicas Exclusivas y las plataformas continentales de sus estados miembros; 4) y finalmente que si bien entre África y América Latina, así como entre el Sudeste de Asia y África, se interrumpe la continuidad de las Zonas Libres de Armas Nucleares, dichos vacíos se producen en áreas geográficas respecto de las cuales la Asamblea General de las Naciones Unidas ha proclamado, respectivamente, las Zonas de Paz del Atlántico Sur y del Océano Índico, cf. BERGUÑO, Jorge: "El Tratado de Tlatelolco y su Proyección Actual", en *El Tratado de Tlatelolco y las Zonas Libres de Armas Nucleares: un ejemplo a seguir*, México, OPANAL, 1997. Sobre la cuestión ver también

Desde el punto de vista del análisis de las posibilidades de proyección futura de la técnica de la desnuclearización regional cabe indicar que la creación de otras ZLAN -entre otras áreas en Oriente Medio, Asia Central o Asia Meridional- se encuentra bajo consideración en la actualidad, aunque:

"No es probable que el ritmo al que se han desarrollado las nuevas ZLAN se mantenga en el futuro cercano, ya que otras regiones que se beneficiarían de dichos tratados, como el Asia Meridional o el Oriente Medio, deben sentar primero las bases para unas relaciones políticas estables y pacíficas entre los Estados de esas regiones" <sup>(30)</sup>.

La cuestión del establecimiento de una ZLAN en Oriente Medio fue suscitada ante la Asamblea General de Naciones Unidas por Irán en 1974, contando con el apoyo de Egipto <sup>(31)</sup>. La Asamblea ha venido adoptando anualmente desde entonces resoluciones que recomiendan el establecimiento de la zona <sup>(32)</sup>. El secretario general de Naciones Unidas elaboró a comienzos de la década de los noventa un informe sobre las medidas que facilitarían el establecimiento de una ZLAN en Oriente Medio en el que sugirió que la zona podría incluir a todos los Estados miembros de la Liga de Estados Árabes, la República Islámica de Irán e Israel <sup>(33)</sup>. A pesar del voluntarismo de la propuesta, ésta tropieza con la profunda desconfianza que manifiestan los Estados de la región (y señaladamente Israel) que, hasta el momento, no han adoptado medidas eficaces orientadas hacia el establecimiento de

---

GARCÍA GUERRA, Andrea. "Hacia la integración de las Zonas Libres de Armas Nucleares en el hemisferio sur", *Revista Mexicana de Política Exterior*, primavera-verano 1996.

<sup>30</sup> GRAHAM, Thomas: "El Tratado de Tlatelolco: su papel en el Régimen Internacional de no proliferación", en *El Tratado de Tlatelolco y las Zonas Libres de Armas Nucleares: un ejemplo a seguir*, México, OPANAL, 1997

<sup>31</sup> Cf. A/RES/3263 (XXIX)

<sup>32</sup> Sobre cuestión vid. KAREM, Mahmoud: *A Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East: Problems and Prospects*, Nueva York, Greenwood Press, 1988.

<sup>33</sup> Cf. A/RES 45/52. Aunque en los últimos años no se han producido avances significativos en el proceso resulta oportuno indicar que la propuesta de constitución de una ZLAN en Oriente Medio ha sido complementada por la conocida como *Iniciativa Mubarak* que pretende, a mayor abundamiento, el establecimiento en la región de una zonal libre de armas de destrucción masiva que prohíba no sólo las armas nucleares sino también las armas químicas y biológicas, sobre la propuesta PRAWITZ, J. y LEONARD, J. F.: *A Zone Free of Weapons of Mass Destruction in the Middle East*, Doc. UNIDIR/96/24, Nueva York, 1996.

la ZLAN, como son la puesta en práctica de las salvaguardias de la AIEA, o el acceso al TNP de los Estados que todavía no son partes en el mismo.

Sin extendernos más sobre la cuestión, debemos añadir que también han surgido propuestas infructuosas -truncadas por la falta de consenso entre los Estados de la región- que se orientan hacia el establecimiento de ZLAN incluso en las áreas geográficas que evidencian actualmente una mayor tensión militar de naturaleza nuclear como es el caso de la región asiática meridional (respecto a la que la Asamblea General de Naciones Unidas lleva, desde el año 1974, recomendando la desnuclearización como fórmula idónea para desactivar la amenaza inherente al conflicto indo-paquistaní) <sup>(34)</sup> o del Asia Nororiental (como recurso para conjurar el riesgo que deriva de la estrategia nuclear norcoreana) <sup>(35)</sup>.

## Conclusiones

La reciente práctica internacional pone de manifiesto que el establecimiento de ZLAN se ha convertido en una técnica fundamental para la consolidación de procesos de desarme nuclear a nivel regional, así como para el fortalecimiento -junto con el TNP y el Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty- de los pilares sobre los que asienta el régimen de no proliferación nuclear a escala global.

El sistema de Tlatelolco diseñado por los Estados latinoamericanos y caribeños para hacer posible la desnuclearización de la región se ha mostrado eficaz en el cumplimiento de los objetivos planteados por sus promotores y ha establecido una pauta de funcionamiento que ha sido imitada, en los aspectos básicos, en otras áreas regionales en las que han sido implantadas ZLAN. A pesar de que la aplicación del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América y el Caribe constituye un éxito incontestable, perviven cuestiones que debe ser objeto todavía de análisis por parte de los Estados de la región, como ocurre con el tema

---

<sup>34</sup> Cf. A/RES/3265 A (XXIX) y A/RES/3265 B (XXIX). Los miembros de la ZLAN estarían llamados a ser, en principio, los siete Estados integrados en la South Asian Association for Regional Cooperation, es decir, Bangladesh, Bhutan, India, Maldivas, Nepal, Pakistan y Sri Lanka.

<sup>35</sup> MACK, A.: "A Northeast Asia Nuclear-Free Zone: Problems and Prospects", en A. MACK (ed.), *Nuclear Policies in Northeast Asia*. Research Report UNIDIR/95/16, Nueva York, 1995, pág. 97. La Zona propuesta abarcaría en este caso el territorio de las dos Coreas, Japón y Taiwan.

del transporte de material radiactivo (que se encuentra insuficientemente regulado en el Tratado a pesar de que resulta de fundamental importancia para los Estados ribereños, al contar la zona con dos de los tres pasos utilizados para el transporte internacional de este material como son el canal de Panamá y el cabo de Hornos) o, por citar otro ámbito, con la necesidad de establecer mecanismos de coordinación con las restantes ZLAN.

A nuestro juicio, debemos concluir señalando que, a pesar de las limitaciones parciales que presenta su funcionamiento (por ejemplo, en lo relativo al carácter no incondicional de las garantías negativas concedidas por las potencias nucleares o en lo que se refiere al estatuto de las áreas marítimas adyacentes a las aguas territoriales de los Estados zonales), el establecimiento de ZLAN debe ser estimulado como instrumento orientado hacia la consecución del desarme nuclear pleno a nivel global. La extensión horizontal de estos procesos regionales y la profundización de las dinámicas de no proliferación inherentes a los mismos son piezas claves, sin duda, para la consolidación paulatina de prácticas que puedan dar lugar a la prohibición consuetudinaria de la posesión y empleo de armamento nuclear.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **MEDIDAS ANTITERRORISTAS TOMADAS EN EL CONTINENTE AMERICANO TRAS LOS ACONTECIMIENTOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DEL 2001**

# **MEDIDAS ANTITERRORISTAS TOMADAS EN EL CONTINENTE AMERICANO TRAS LOS ACONTECIMIENTOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DEL 2001**

Por Angélica Ortega Treviño

## **Introducción**

El 11 de septiembre del 2001 (11-S) amanecemos con una noticia desgarradora, unos aviones comerciales, se habían impactado con uno de los edificios más importantes en el ámbito comercial mundial: una de las torres del World Trade Center de la ciudad de los rascacielos: Nueva York. Todavía no se acababan de descubrir las causas del impacto, cuando fuimos nuevamente sorprendidos por la tragedia: otra aeronave comercial, se impactaba ahora con la otra torre del complejo del World Trade Center. La casualidad o la posibilidad de un infortunado accidente se dejaron ahora de lado, invariablemente el “ataque” a las torres gemelas, había sido totalmente planeado, pero ¿por quién?, ¿bajo qué argumentos?, ¿qué pudo motivar a alguna mente enferma a planear y peor aún a materializar un ataque de esta magnitud? Nada se sabía entonces, todo era gritos, desesperación, incredulidad, temor por pensar qué más seguiría, etc. y nadie se equivocó, pues un tercer avión se impactó con el Pentágono, en la ciudad de Washington, y se presume que dos más lograron ser alcanzados y derrumbados para que no cumplieran con sus terroríficas intenciones.

No cabía ahora la menor duda, todo había sido un acto terrorista de las más fatídicas consecuencias, y sobre todo, un acto perfectamente planeado por alguien que manejaba estas estrategias del terror a la perfección.

En esta ocasión no vengo a hablarles de lo que es el terrorismo, porque ustedes ya lo han vivido en carne propia, ya que tienen un claro ejemplo en su país con uno de los más crueles y conocidos del mundo: la ETA.

Por lo tanto, mi objetivo ahora es comentar acerca de los avances que se ha dado en el continente americano, acerca de medidas antiterroristas, que hubieron de ser tomadas tristemente hasta que ocurrieron los fatales acontecimientos del 11-S antes descritos, y una vez que se acrecentaron y casi han quedado comprobados los rumores de que el responsable de dichos ataques ha sido Osama Ben Laden, jefe estratégico del grupo Al Qaeda.

Entrando ahora sí en materia, y que es lo que yo sé, lo que estudio y a lo que me dedico que es el Derecho Internacional, procedo a comentar lo siguiente:

- El Departamento de Estado norteamericano, dio a conocer el pasado 11 de marzo las acciones diplomáticas, legales, financieras y humanitarias emprendidas en la guerra contra el terrorismo mundial:
  1. Legislación y acciones diplomáticas: Estados Unidos ha recibido 46 declaraciones multilaterales de apoyo, provenientes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización de Estados Americanos (OEA) y los aliados de Australia-Nueva Zelanda-Estados Unidos, además, 17 naciones han desplegado en el área de responsabilidad del Comando Central de Estados Unidos más de 16.500 efectivos militares de 136 países han ofrecido algún tipo de ayuda militar.
  2. Acciones financieras: 142 países han emitido órdenes de congelar los bienes de sospechosos de ser terroristas y organizaciones terroristas; 190 países han expresado su disposición a hacerlo. El Gobierno de Estados Unidos emprende acciones para congelar cuentas bancarias de terroristas y ha dislocado la recaudación de fondos y el reclutamiento.
  3. Acciones de ejecución de la Ley: desde el 11-S han sido arrestados cerca de 1,000 agentes de Al Qaeda en más de 60 países.
  4. Ayuda a Afganistán: la comunidad internacional, incluyendo a Estados Unidos, ha prometido 1.800 millones de dólares en ayuda durante este año fiscal, y 4.500 millones de dólares durante los próximos cinco años.

Sin duda, se han dado avances significativos en medidas antiterroristas. De acuerdo a informes de Naciones Unidas, más de 140 países han rendido informes a Naciones Unidas sobre las medidas que han adoptado para contrarrestar las actividades terroristas en sus territorios.

Uno de los sucesos más importantes, es que muchas naciones ahora aprueban leyes antiterroristas y no sólo se limitan a examinar las leyes vigentes, sino que van más allá de las buenas intenciones.

El Comité para la Lucha contra el Terrorismo fue creado por la resolución 1373, aprobada el 28 de septiembre del 2001, a fin de agilizar los esfuerzos para denegarles refugio a los terroristas y a quienes los apoyan.

De conformidad con la resolución 1373 las naciones deberán congelar fondos y demás activos financieros de los terroristas y de sus partidarios, y abstenerse de proporcionar todo tipo de apoyo, pasivo o activo, a las entidades o personas que cometan actos terroristas. Tampoco deberán permitir el reclutamiento de miembros de grupos terroristas o gestiones para abastecer de armas a los terroristas. Además, en virtud de la resolución 1373 las naciones deberán prohibir a sus nacionales o a todas las personas en sus territorios que pongan fondos o servicios a disposición de personas vinculadas con el terrorismo, abstenerse de dar apoyo a personas que cometen actos terroristas, tomar medidas para prevenir actos terroristas y denegar refugio a las personas que cometen actos terroristas.

La resolución hace un llamado a las naciones para que aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la comisión de actos de terrorismo. Dichos actos deberán ser tipificados como delitos graves en las leyes internas de las naciones y el

castigo que se imponga deberá corresponder a la gravedad de esos actos terroristas.

La resolución insta asimismo a los Estados a proporcionarse recíprocamente asistencia en las investigaciones y procedimientos penales para intensificar y agilizar el intercambio de información. Asimismo, les exhorta a impedir el movimiento de terroristas o grupos de terroristas mediante controles eficaces en las fronteras y en la emisión de documentos de identidad y de viaje, así como a adoptar medidas para evitar la falsificación, alteración ilegal y utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje.

Todos los estados tienen la obligación de cumplir la 1373 en lo relativo al proceso que establece y con medidas al nivel nacional.

A continuación los avances en materia antiterrorista, se dividirán en dos etapas para su exposición, en primer lugar Estados Unidos, de los cuales se hará un breve estudio, y en segundo lugar la OEA, en cuanto a los avances en materia antiterrorista en los países del continente americano, que consiste básicamente en la expedición de la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la Declaración de Lima contra el Terrorismo.

## **Estados Unidos de Norteamérica**

### *Sistema de alerta para la seguridad del territorio nacional*

Es una estructura nacional, pero es lo suficientemente flexible para ser aplicada en caso de una amenaza contra una ciudad, un Estado, un sector, o una industria. Este sistema provee un vocabulario común, de modo que funcionarios en cualquier nivel del gobierno puedan comunicarse fácilmente entre ellos y con el público. Provee

factores claros y fáciles de comprender que ayudan a medir la amenaza. Y, lo más importante es que permite que el gobierno y los ciudadanos tomen medidas para enfrentar la amenaza. Para cada nivel de la amenaza habrá un nivel de preparación. Es un sistema que iguala a la amenaza.

El sistema de alerta, se basa en cinco condiciones de amenaza: baja, moderada, elevada, alta y grave, representadas, desde la más baja hasta la más alta, por cinco colores: verde, azul, amarillo, naranja y rojo.

Al presente, Estados Unidos se encuentra en la condición amarilla de riesgo elevado, y se prevé que no se pueda reducir la condición a verde hasta que se hayan derrotado y desmantelado las redes terroristas de alcance global.

La creación de este mecanismo se justifica en el hecho de que Estados Unidos necesita un sistema de alerta sobre la seguridad de su territorio nacional, con el fin de que se disponga de un medio completo y eficaz para diseminar información acerca del riesgo de actos de terrorismo contra las autoridades federales, estatales y locales y contra el público estadounidense. Este sistema proveerá advertencias en la forma de una serie de "condiciones de amenaza" graduadas, las que aumentarían a medida que creciera el riesgo. Conforme a cada condición de amenaza, los departamentos y las agencias federales pondrán en efecto una serie correspondiente de "medidas protectoras" para reducir la vulnerabilidad o aumentar la capacidad de respuesta durante un periodo de alerta.

Este sistema tiene por intención crear un vocabulario, un contexto y una estructura común para una discusión nacional sobre la naturaleza de las amenazas que confrontan al territorio nacional y las medidas apropiadas que se deben adoptar para una respuesta. Procura informar y facilitar decisiones apropiadas a los diferentes niveles de gobierno y a los ciudadanos privados en el hogar y en el trabajo.

*Ley contra el bioterrorismo*

El bioterrorismo, otro gran foco rojo. El 11-S el mundo vio como hombres con ideas negativas pueden usar aviones como armas del terrorismo, y poco después se vio cómo personas malvadas pueden utilizar esporas microscópicas como armas del terrorismo. El bioterrorismo es una amenaza real contra el Mundo entero. Es una amenaza contra todas las naciones que aman la libertad. Los grupos terroristas quieren armamentos biológicos y es ya sabido que algunos Estados al margen de la Ley Internacional ya las tienen.

Es importante enfrentar esas amenazas y prepararse para emergencias futuras. Proteger a las personas contra el bioterrorismo es el deber urgente de los gobiernos de los Estados del continente americano y del Mundo entero.

Debemos desarrollar el estudio, la tecnología y los sistemas encargadas de la atención de la salud que nos permitirán contestar a los ataques con cuidados médicos de vanguardia en todo el mundo.

El presidente Bush promulgó el 12 de junio del 2002, la Ley de Seguridad de Salud Pública y Respuesta al Bioterrorismo, de la que dijo que ayudará a las autoridades a mejorar su capacidad de prevenir y detectar ataques bioterroristas.

En virtud de que las armas biológicas son potencialmente las más peligrosas del mundo, es menester prepararse mejor para prevenir, identificar y responder, y se cree que esta Ley ayudará mucho en este esfuerzo esencial.

La Ley está destinada a mejorar las inspecciones en los puertos, proteger los abastecimientos de alimentos, rastrear material biológico y mejorar las instalaciones de respuesta en el sistema para la atención de la salud, en el caso de un ataque grave.

La legislación fue preparada y promulgada en respuesta a los varios ataques con ántrax contra Estados Unidos en los meses finales de 2001. Cinco personas murieron y centenares fueron atendidas por exposición real o potencial. Todavía prosigue una investigación, pero las autoridades no han hecho arrestos ni mostrado a posibles sospechosos.

Las armas biológicas son potencialmente las más peligrosas del mundo. El año pasado los ataques con ántrax fueron una tragedia increíble para mucha gente en Norteamérica, lo que fue una advertencia que se necesitaba y ante la cual ya se han empezado a tomar precauciones.

Esta Ley mejorará la capacidad de prevenir y detectar los ataques bioterroristas, fortalecerá las redes de comunicaciones que enlazan a los proveedores de atención de la salud con las autoridades encargadas de la salud pública, como los ataques biológicos pueden hacerse en silencio, serán los profesionales del cuidado de la salud quienes reconocerán antes que nadie que ha ocurrido un ataque. La velocidad con que detecten y respondan a una amenaza a la salud pública puede representar la diferencia entre la contención y la catástrofe. En tercer lugar, la Ley fortalecerá la capacidad del sistema de atención de la salud para facilitar los tratamientos en todo el país. Finalmente, la Ley ayudará a crear mejores medicamentos en el futuro, aunado a que existirá una mayor capacitación para utilizar en la investigación la experiencia combinada del gobierno y el sector privado, para mejorar las vacunas, los medicamentos y los exámenes de diagnóstico.

Fortalecer la protección contra el bioterrorismo es parte de un esfuerzo más amplio para enfrentar las nuevas amenazas del siglo XXI. Si se quiere tener éxito, es necesario reorganizar a los propios gobiernos, a manera de asegurar la alineación de la autoridad con la responsabilidad, para que realmente se cuente con una respuesta para el enemigo que todavía quiere golpear a Norteamérica.

*Ley de seguridad fronteriza*

Ésta es básicamente una Ley que cierra las brechas en la seguridad fronteriza, que se hicieron evidentes luego de los ataques terroristas del 11-S contra Estados Unidos.

La medida tiene como objetivo fortalecer la aplicación de las leyes de inmigración, mantener lejos de Estados Unidos a los terroristas y hacer un mejor seguimiento de los estudiantes extranjeros que asisten a colegios y universidades de Estados Unidos.

La Ley de Seguridad Fronteriza establece:

1. Que los pasaportes de Estados Unidos emitidos después del año 2003 deben ser resistentes a las alteraciones y que los visitantes extranjeros porten documentos que puedan ser leídos con máquinas e identifiquen al portador con datos biométricos.
2. El estricto control de los estudiantes que asisten a los colegios y universidades de Estados Unidos por medio de un nuevo sistema de seguimiento del Servicio de Naturalización e Inmigración (INS) que registra la aceptación de extranjeros por las instituciones educativas de Estados Unidos y requiere que las instituciones notifiquen al INS cuando los estudiantes extranjeros no asisten a clases.
3. La creación de una base computarizada de datos para revisar las solicitudes de visas en todas las embajadas y delegaciones de Estados Unidos en todo el mundo; de éstas, aquellas que sean de personas que despierten ciertas sospechas, o cuenten con malos antecedentes de cualquier índole, serán desechadas, por lo tanto, será aún más difícil ir a Estados Unidos.
4. El INS debe contratar 200 nuevos investigadores de inmigración y otros 200 inspectores, y mejorar los salarios de los agentes de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos.
5. La Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) deben intercambiar más información con el Departamento de Estado, que emite las visas en el extranjero.

El costo estimado de las mejoras en la seguridad fronteriza es de 1.200 millones de dólares en el primer año y de 3.200 millones durante los tres años posteriores.

Es importante destacar que aunque estos intentos han sido llevados a cabo por Estados Unidos, que es la "víctima" directa de los ataques terroristas del 11-S, es importante que los demás países tanto del continente como del mundo entero, los tomen en cuenta, a efecto de que queden como "leyes modelo", que puedan ser retomadas por cualquier otro país y ser incorporadas en su legislación interna, tal y como lo ha empezado a hacer ya México.

## **La OEA**

### *Convención Interamericana contra el Terrorismo*

La Asamblea General de la OEA reunida en Bridgetown (Barbados) aprobó el 3 de junio de este año, la Convención Interamericana contra el Terrorismo e instó a los Estados miembros a "ratificar la Convención a la brevedad posible de conformidad con sus procedimientos constitucionales".

Esta Convención surgió como una inmediata respuesta ante la continua amenaza que representa el terrorismo para los valores democráticos y para la paz y la seguridad internacionales, que desestabiliza y socava las bases de la toda la sociedad, y afecta seriamente el desarrollo económico y social de los Estados del continente americano.

Como puntas de lanza que se tomaron en cuenta para la creación de esta Convención, se tiene a la resolución RC.23/RES.1/01 respecto al fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, del 21 de septiembre del 2001, que encomendó al Consejo Permanente la elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo; la Declaración de Lima

para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo y el Plan de Acción de Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo, adoptado en el marco de la I Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo en Lima, Perú, en abril de 1996, así como el Compromiso de Mar del Plata, adoptado en la II Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo y el trabajo del Comité Interamericano contra el Terrorismo.

La creación de esta Convención Interamericana, encuentra su razón de ser en el compromiso de los Estados miembros de promover y defender la democracia representativa, y el no permanecer indiferentes frente a la clara amenaza que el terrorismo representa para las instituciones y libertades democráticas; reafirmando que la lucha contra el terrorismo debe realizarse con pleno respeto al Derecho Nacional e Internacional, a los derechos humanos y a las instituciones democráticas, para preservar el Estado de Derecho, las libertades y los valores democráticos en el hemisferio.

La adopción, ratificación e implementación efectiva de la Convención Interamericana contra el Terrorismo contribuye al desarrollo progresivo y la codificación del Derecho Internacional; destacando la importancia de una acción eficaz para eliminar el suministro de fondos para el terrorismo, así como el desarrollo de una acción coordinada con entidades internacionales competentes en materia de lavado de dinero; reconociendo la urgencia de fortalecer y establecer nuevas formas de cooperación regional contra el terrorismo con el objeto de erradicarlo; y reconociendo la importancia y actualidad del acervo jurídico internacional existente en la lucha contra el terrorismo.

En virtud de todo lo anterior, la OEA resolvió:

1. Adoptar la Convención Interamericana contra el Terrorismo y abrirla a la firma de los Estados miembros.
2. Instar a los Estados miembros a ratificar la Convención a la brevedad posible de conformidad con sus procedimientos constitucionales.
3. Solicitar al secretario general que presente un informe al trigésimo tercer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el progreso registrado hacia la entrada en vigor de la Convención.

Ahora bien por lo que hace al contenido de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, su objetivo principal es el de prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Para tal efecto, los Estados-Parte de la OEA, se comprometen a adoptar las medidas necesarias y fortalecer la cooperación entre ellos, de acuerdo con lo establecido en esta Convención.

La Convención señala como medidas para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo las siguientes: cada Estado-Parte, en la medida en que no lo haya hecho, deberá establecer un régimen jurídico y administrativo para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo y para lograr una cooperación internacional efectiva al respecto, la cual deberá incluir:

1. Un amplio régimen interno normativo y de supervisión para los bancos, otras instituciones financieras y otras entidades consideradas particularmente susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas. Para esto será necesaria una plena identificación del cliente, conservación de registros y comunicación de transacciones sospechosas o inusuales.
2. Medidas de detección y vigilancia de movimientos transfronterizos de dinero en efectivo, instrumentos negociables al portador y otros movimientos relevantes de valores.

3. Medidas que aseguren que las autoridades competentes dedicadas a combatir los delitos relacionados con el terrorismo y el lavado de dinero, tengan la capacidad de cooperar e intercambiar información en los niveles nacional e internacional, de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno. Con ese fin, cada Estado-Parte deberá establecer y mantener una unidad de inteligencia financiera que sirva como centro nacional para la recopilación, el análisis y la difusión de información relevante sobre lavado de dinero y financiación del terrorismo.

Cada Estado-Parte deberá informar al secretario general de la OEA sobre la autoridad designada como su unidad de inteligencia financiera.

Otro de los mecanismos de control establecido por la Convención es el embargo y decomiso de fondos u otros bienes que constituyan el producto de la comisión o tengan como propósito financiar o hayan facilitado o financiado la comisión de un delito internacional, de acuerdo a los procedimientos internos de cada Estado-Parte.

Estas medidas serán aplicables respecto de los delitos cometidos tanto dentro como fuera de la jurisdicción del Estado-Parte.

Por lo que hace a los delitos de lavado de dinero, la Convención señala que cada Estado-Parte tomará las medidas necesarias para asegurar que su legislación penal referida al delito del lavado de dinero, incluya también a los contemplados en los diferentes instrumentos internacionales, a manera de que sea considerado delito internacional y pueda ser de acción persecutoria por cualquier país, incluyendo de esta manera a los delitos de lavado de dinero cometidos tanto dentro como fuera de la jurisdicción del Estado-Parte.

También se contempla la cooperación transfronteriza, en donde los Estados-Parte, de conformidad con sus respectivos regímenes jurídicos y administrativos internos, promoverán la cooperación y el intercambio de información con el objeto de mejorar las medidas de control fronterizo y aduanero para detectar y prevenir la circulación internacional de terroristas y el tráfico de armas u otros materiales destinados a apoyar actividades terroristas.

En este sentido, promoverán la cooperación y el intercambio de información para mejorar sus controles de emisión de los documentos de viaje e identidad y evitar su falsificación, alteración ilegal o utilización fraudulenta.

Dichas medidas se llevarán a cabo sin perjuicio de los compromisos internacionales aplicables al libre movimiento de personas y a la facilitación del comercio.

Otro de los puntos de trascendental importancia para una efectiva aplicación de los lineamientos contenidos en la Convención, es sin duda la cooperación entre las autoridades competentes, a este respecto, los Estados-Parte colaborarán estrechamente, de acuerdo con sus respectivos ordenamientos legales y administrativos internos, a fin de fortalecer la efectiva aplicación de la Ley y combatir los delitos establecidos en los instrumentos internacionales de los que forme parte la OEA.

En este sentido, establecerán y mejorarán, de ser necesario, los canales de comunicación entre sus autoridades competentes a fin de facilitar el intercambio seguro y rápido de información sobre todos los aspectos de los delitos internacionales establecidos en dichos instrumentos internacionales.

Esta asistencia jurídica mutua, versará sobre todo en cuanto a la prevención, investigación y proceso de los delitos y los procesos relacionados con éstos, de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables en vigor. En ausencia de esos acuerdos, los Estados-Parte se prestarán dicha asistencia de manera expedita de conformidad con su legislación interna.

Otro factor de peso en la Convención es el referente a los derechos humanos, por lo que se aclara que todas las medidas que adopten los Estados-Parte, se llevarán a cabo con pleno respeto al estado de derecho, los derechos humanos y las libertades

fundamentales y nada de lo dispuesto en la Convención se interpretará en el sentido de que menoscaba otros derechos y obligaciones de los Estados y de las personas conforme al Derecho Internacional, en particular la Carta de Naciones Unidas, la Carta de la OEA, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados.

A toda persona que se encuentre detenida o respecto de la cual se adopte cualquier medida o sea encausada con arreglo a la presente Convención se le garantizará un trato justo, incluido el goce de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional.

Finalmente hay que indicar que esta Convención entró ya en vigor oficialmente el día 15 de julio del 2002.

La Convención citada, tuvo como punto de referencia la Declaración de Lima contra el Terrorismo, de la que a continuación haré una breve mención:

Esta Declaración de Lima para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, tuvo lugar en Lima, Perú, en abril de 1996, estableciendo básicamente los siguientes puntos:

1. Que la vigencia del Derecho Internacional, el pleno respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, el respeto a la soberanía de los Estados, el principio de no-intervención y el estricto cumplimiento de los derechos y deberes de los Estados consagrados en la Carta de la OEA constituyen el marco global para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.
2. Que la violencia terrorista erosiona la convivencia pacífica y civilizada, afecta el Estado de Derecho y el ejercicio democrático y pone en peligro la estabilidad de las instituciones nacionales y el desarrollo socioeconómico de nuestros países.
3. Que el terrorismo, como grave manifestación de violencia deliberada y sistemática dirigida a crear caos y temor en la población, genera muerte y destrucción y constituye una actividad delictiva repudiable.

4. Su más enérgica condena a todos los métodos y actos terroristas, dondequiera que sean cometidos y cualesquiera que sean sus agentes, modalidades y motivaciones con las que se pretenda justificarlos.
5. Que los actos terroristas son delitos comunes graves y, como tales, deben ser juzgados por tribunales nacionales de conformidad con la legislación interna y las garantías que ofrece el Estado de Derecho.
6. Su voluntad de cooperar plenamente en materia de extradición conforme a su legislación interna y a los tratados de extradición vigentes, sin perjuicio del derecho de los Estados de conceder asilo cuando corresponda.
7. Que el terrorismo, como lo señalaron los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de las Américas, constituye una violación de los derechos y libertades esenciales de los individuos y un asalto a la democracia misma.
8. Su decisión de estudiar, a la luz de la evaluación de los instrumentos internacionales existentes, la necesidad y conveniencia de una nueva convención interamericana sobre terrorismo.
9. La importancia de que, tan pronto como sea posible, los Estados miembros de la OEA ratifiquen o adhieran a los instrumentos internacionales sobre terrorismo y, cuando sea necesario, los implementen a través de sus legislaciones nacionales.
10. Su decisión de intensificar la cooperación entre los Estados miembros para combatir los actos terroristas, con pleno respeto al Estado de Derecho y a las normas internacionales, especialmente las que se refieren a los derechos humanos.
11. Que es indispensable adoptar las medidas de cooperación bilateral y regional necesarias para prevenir, combatir y eliminar, por todos los medios legales, los actos terroristas en el hemisferio, con pleno respeto de la jurisdicción de los Estados miembros y de los tratados y convenciones internacionales.

Como se ha podido apreciar, los Estados del continente americano ya contaban con ciertos mecanismos de protección contra acciones terroristas, mismas que no habían sido tratadas con la importancia que requerían, y que desafortunadamente fueron reconsideradas por los diferentes estados americanos a raíz de los acontecimientos del 11-S.

Esto obligó a los Estados miembros de la OEA, y del continente en general, a instaurar prontamente en sus legislaciones internas y en la práctica, medidas antiterroristas, a efecto de evitar otro acontecimiento de similar magnitud, que no solo amenaza a los Estados Unidos de Norteamérica, sino al continente americano en general.

En el caso de mi país: México, está en proceso de ratificación en el Senado, esta Convención Interamericana, pero el Gobierno Federal se ha adelantado y se ha puesto a trabajar en el cumplimiento de las medidas exigidas a los países miembros, respecto a las acciones tendientes a contrarrestar un posible

Aunado a lo anterior, se ha establecido un mecanismo de cooperación transfronteriza con Estados Unidos y científicos de la Universidad Nacional Autónoma de México están realizando acciones de cooperación con científicos norteamericanos en materia de bioterrorismo. ataque terrorista, o el financiamiento y facilitación a los terroristas para llevar a cabo sus planes en otros países del continente.

Esto es un esbozo muy general de los avances y las medidas que se han tomado en relación al terrorismo en el continente americano, espero que la información que les he proporcionado les sea de utilidad, aunque estoy plenamente convencida que estas son solo acciones legales, que deben mostrar su eficacia en la práctica, y hasta el momento esto no ha sido posible.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**EL TERRORISMO COMO DELITO**  
**INFORMÁTICO EN MÉXICO**

# EL TERRORISMO COMO DELITO INFORMÁTICO EN MÉXICO

Por Carlos A. Ceballos De La Mora

## Introducción

No resulta tarea fácil tratar de dar una definición de Seguridad Nacional en México, es un concepto ambiguo, equívoco, y que da lugar a diversas interpretaciones. Tal como lo afirma el analista Lorenzo Meyer:

"El término Seguridad Nacional, es un término de manejo difícil porque no hay, ni remotamente, un acuerdo sobre su definición; sin embargo, es un concepto que reviste gran importancia, no sólo en la teoría, sino también en la práctica, pues con el se puede intentar dar o restar legitimidad a políticas nacionales fundamentales" <sup>(36)</sup>.

Es necesario precisar los significados que revisten al término, con la finalidad de acercarnos hacia aquel que describa mejor su concepto. En un acercamiento puede concebirse que:

"La Seguridad Nacional no es homogéneo para todos los estados o países" <sup>(37)</sup>.

De ahí la dificultad de una definición aplicable a todos ellos. Sin olvidar que es dinámico, se modifica al mismo tiempo con que evolucionan los intereses y objetivos nacionales. Finalmente:

"La Seguridad Nacional es una condición bajo la cual un país, pretende obtener los objetivos nacionales" <sup>(38)</sup>.

---

<sup>36</sup> Meyer, Lorenzo, "Prólogo", en Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce M., En busca de la seguridad perdida, Siglo XXI Editores, México, 1990, p.11.

<sup>37</sup> Vega García, Gerardo C. R., Seguridad nacional. Concepto, organización, método. México, 1989, inédito, p. 66.

<sup>38</sup> Vega García, Gerardo C. R., Op. cit. p. 67

Su consecución dependerá del nivel de poder nacional que pueda manifestar.

Resultaría en tanto tedioso, considerar la totalidad de definiciones que han tratado de proyectar la esencia de la Seguridad Nacional en nuestro país, por lo cual, sólo se expondrán las más relevantes. Tal es el caso de la reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:

"La Seguridad Nacional es la condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos, el denominador común es el respeto absoluto al estado de derecho y a los principios que éste representa. Seguridad de la nación es un bien invaluable de nuestra sociedad, y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia" <sup>(39)</sup>.

La definición deja claro el hecho de que la Defensa Nacional es una parte fundamental de la Seguridad Nacional, no pueden ser equiparadas:

"La Defensa Nacional abarca las medidas de que dispone un Estado, para defenderse de agresiones cuyos efectos trastornan un desarrollo normal, poniendo en acción su aparato militar, para enfrentar y eliminar con los recursos del poder nacional, la amenaza, la cual se manifiesta por el empleo de la fuerza armada de otro estado" <sup>(40)</sup>.

Es el caso de la definición de Seguridad Nacional que hace Félix Galván López, cuando afirma:

---

<sup>39</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México p.42

<sup>40</sup> Vega García, Gerardo C. R., Op. cit. p.8

"La Seguridad Nacional es el mantenimiento, el equilibrio social, económico y político, garantizando por las fuerzas armadas" (<sup>41</sup>).

En el anterior concepto se confunden los términos, la Defensa Nacional debe ser entendida parte de la Seguridad; las Fuerzas Armadas deben compartir la tarea con el servicio de inteligencia civil a cargo del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 propició otras interpretaciones, como la del Colegio de Defensa Nacional:

"Seguridad Nacional es la condición permanente de libertad, paz y justicia social, que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación, mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares, tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo su soberanía e independencia" (<sup>42</sup>).

Puede considerarse la más completa por incluir en la responsabilidad a los tres poderes de la Federación, contempla situaciones internas y externas y que puede hacer frente la nación mexicana, además incluye la concepción mexicana manejada en círculos académicos y político.

Es importante mencionar la visión de Modesto Suárez:

"La Seguridad Nacional ha ampliado sus horizontes para incluir otros elementos, cuya desatención también causa desequilibrios en un país: estabilidad política basada en gobiernos representativos, punto respetuosos de los derechos de los ciudadanos, desarrollo económico que beneficie a la

---

<sup>41</sup> Ibidem, p.71

<sup>42</sup> Colegio de Defensa Nacional, op. cit. p. 46

totalidad de la población, oportunidad de educarse, de trabajar, de recibir atención médica y protección de la naturaleza” (43).

Al analizar la anterior definición, surge la duda de entender a partir de qué época de la evolución histórica de la nación, empezó a comprenderse la Seguridad Nacional como el género, y las demás clases de seguridades, como la especie; ya que, durante algún tiempo, el término se asoció con la defensa exterior y las actividades de las Fuerzas Armadas.

A inicios de los años noventa, se cuestionaba en el campo académico la novedad de concepto de Seguridad Nacional en México y su ausencia en el discurso político. Lorenzo Meyer trata de dar una explicación:

"[...] buscó no asociarse en este campo con las escuelas de pensamiento desarrolladas por los regímenes militares del cono sur americano.

[...] y aunque mucho ha cambiado el panorama político latinoamericano, el concepto aún despierta sospechas, pues las estructuras autoritarias mexicanas siguen temiendo el potencial de dar un uso indebido al tema de la Seguridad Nacional: el de justificar la acción represora e ilegal de los aparatos del Estado en contra de los opositores del gobierno, haciéndolo a parecer como la defensa de las esencias de la nación” (44).

Iniciando su inserción en los documentos oficiales y en el análisis académico mexicano. Es oportuno aclarar que las dificultades derivadas de su aplicación al caso mexicano surgen de la historia política del país, de lo técnico de los términos y por la naturaleza de la formación de la nación mexicana.

En la revolución mexicana, los esfuerzos de la nación en este rubro se concentró en dos áreas: frente a la unión norteamericana demostrar la capacidad de auto determinación política; promover el desarrollo económico con tintes proteccionistas

---

<sup>43</sup> Sarre, Miguel, “Seguridad Ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo”, Suárez, Modesto, Cuidar la Nación, Revista del Senado de la República, México, núm. 9, octubre-diciembre de 1997, p. 176

<sup>44</sup> Meyer, Lorenzo, op. cit. p 11

del mercado interno e intervención del Estado en procesos productivos. Estas áreas se convirtieron en el tema. Central del nacionalismo revolucionario, pilar de la política mexicana postrevolucionaria cuyo fin se da en el año 1982 con la crisis del modelo económico.

En los años noventa se redefine el elemento de interés social de la Seguridad, consecuencia de la nueva política económica impulsada por el nuevo escenario internacional de mercado globalizado al que aspiraba el Estado mexicano; por lo tanto al tratar de interpretar la definición del tópico en cuestión dependerá de las circunstancias y expectativas políticas, sociales, económicas y militares de México y de la influencia de su entorno internacional. Lorenzo Meyer ha considerado:

"La definición concreta, operativa, de la Seguridad Nacional, la dan básicamente, aunque no únicamente, aquéllas instancias que tienen la responsabilidad y el control del aparato estatal. Se trata pues de una definición que no puede quedar fija de una vez por todas, sino que debe cambiar según se modifique la naturaleza de los proyectos gubernamentales " (45).

En el sistema político democrático mexicano los representantes del pueblo, como lo menciona la carta magna, deben elegir lo que entiende por seguridad nacional y ser parte del proyecto de nación:

"En teoría, ése debería ser, por tanto el caso de México, pero en la práctica aún no lo es, pues la persistencia en nuestro país de un partido de Estado y de una presidencia con amplios poderes metaconstitucionales, limita mucho las posibilidades de las bases sociales para influir por medio de sus representantes en la definición operativa del contenido del interés y de la seguridad nacional" (46).

---

<sup>45</sup> Ibidem, p. 14

<sup>46</sup> Ibidem, p. 15

Según Leonardo Curzio no existe contradicción ni conflicto entre la definición usada en los planes de desarrollo y el uso de la fuerza como recurso:

"Se trata más bien de dos agendas distintas que se ocupan una del horizonte estratégico y la otra del táctico. La perspectiva estratégica supone la administración de todo el poder nacional en sus cuatro ámbitos: el económico, el político, el social y el militar y por consiguiente debe partir de una definición amplia. La perspectiva táctica, por el contrario, parte de la amenaza inmediata y requiere por tanto de un tratamiento inmediato y especializado de los cuerpos de seguridad del estado" <sup>(47)</sup>.

Sin embargo, la definición de Seguridad Nacional que se elija debe contar con los elementos básicos tales como:

1. Para el México actual no tiene mucho sentido poner el énfasis de la definición en el aspecto tradicional, es decir, militar.
2. Dada la naturaleza de las relaciones con Estados Unidos de Norteamérica, la concepción mexicana depende de la visión de seguridad que tenga el primer país y el lugar asignado en su agenda para México.
3. Ante la carencia de la conciencia ciudadana sobre el significado, se corre el riesgo de relacionarla con la intolerancia y la represión estatal, y no con la capacidad de desarrollo del país.
4. Al relacionarla con los objetivos nacionales sabremos "al estar cerca esté la comunidad de alcanzar objetivos, más seguras se sentirá e, inversamente, mientras más alejada esté de los objetivos que se ha trazado, mayor será su percepción de vulnerabilidad <sup>(48)</sup>.

---

<sup>47</sup> Curzio, Leonardo, "La seguridad nacional en México: balance y perspectivas", Seguridad Nacional, Revista del INAP, México, 1998, p. 12

<sup>48</sup> Ibidem, p. 14

Finalmente, podemos decir que el concepto no estará libre de juicios de valor con tintes políticos y morales; por tanto, es necesario no confundir la Seguridad del Estado con la del gobierno, o con la de un grupo político, pues de esa confusión a la idea de la existencia de un "enemigo interno" y en la de ver en el adversario político a un traidor que debe destruirse, en vez de tolerarse, sólo hay un paso, y las consecuencias han sido las más de las veces trágicas y dañinas para una evolución política democrática.

En el año 1980 cuando el entonces secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López, definió el concepto de Seguridad Nacional se dio lugar a la creación del Colegio de Defensa Nacional; retomado el concepto en los Planes Nacionales de Desarrollo 1983-1988, 1989-1994. En diciembre de 1988, se creó el Gabinete de Seguridad Nacional (Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas y Procuraduría General de la República). En el siguiente año por decreto presidencial se da forma al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, entre sus atribuciones está la de establecer y operar un Sistema de Investigación e Información para la Seguridad del País, teniendo como antecedente inmediato a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, entre sus objetivos estaba el marco funcional y administrativo en la producción de inteligencia evitando duplicación y dispersión de información.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, no fija el concepto del tema en estudio, Lorenzo Curzio comenta:

“[...] asumen los elementos fundamentales de lo que se va configurando como el contenido mínimo de lo que Seguridad Nacional significa en un horizonte estratégico: esto es, un concepto más amplio e incluyente basado en una política de defensa regida por una doctrina muy precisa y rígida, una política exterior también rígida por una serie de principios tradicionales, una política económica que promoviera la justicia social y una estabilidad interna basada en el funcionamiento de una democracia regida por la ley”<sup>(49)</sup>.

---

<sup>49</sup> Curcio, Leonardo, op. cit. p. 12

Dicho Plan contempla en el primero de sus objetivos fundamentales:

“Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.”

Para lograr tal objetivo la autoridad se propone fortalecer la capacidad del estado para garantizar la Seguridad Nacional, la vigencia del Estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la república en todo el territorio nacional.

Agregando:

“El cambio mundial y la nueva dimensión internacional de México, aunado a la difícil coyuntura del país, conducen a proponer los siguientes objetivos específicos, con miras al México del año 2000.

Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra Seguridad Nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano.

Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.”

Entre sus estrategias básicas se encontraba:

“Preservar, con apego a la Ley, y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de

personas y armas, y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.

Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicana; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas, y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.

Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la Seguridad Nacional: el terrorismo.

El Código Penal Federal mexicano vigente incluye el título denominado "Delitos Contra la Seguridad de la Nación", que liga la seguridad interior, al referirse a delitos como el terrorismo con la seguridad exterior.

El tema en estudio actualmente se asocia al desarrollo y a factores desestabilizadores:

"...a pesar de la tendencia claramente democratizadora de los últimos veinte años en México, el desempeño eficiente de la economía, la falta de conocimiento y voluntad política de sus gobernantes, las relaciones internacionales asimétricas desventajosas y la dinámica geográfica, han ocasionado problemas tales como el desempleo, los desequilibrios regionales de desarrollo y el deterioro ambiental, que habrán de agravarse hasta volverse asuntos de seguridad nacional, por no contar con una política

ambiental integrada y regionalizada, a ni con políticas de población adecuadas y de tecnología orientada al ambiente y al desarrollo" (<sup>50</sup>).

Cabe por lo tanto, esperar que los principales problemas del futuro de México sea también el desempleo, la pobreza, la marginación y el deterioro ambiental, por lo que habrán de diseñarse estrategias que integre la generación de empleos a una política de desarrollo regional sustentable y equitativo.

Uno de los objetivos primordiales del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, es garantizar la seguridad:

"La política exterior de México se ha orientado con base en los principios que están plasmados en nuestra constitución política, mismos que son productos de la experiencia histórica de nuestra nación. Sin embargo, estos principios de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales. Estos intereses debe enunciarse en forma general de la siguiente manera:- garantizar que nuestra Seguridad Nacional y nuestra integridad territorial no sean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior."

Entre sus estrategias y líneas de acción para garantizarla se encuentra:

1. Concebir la Seguridad Nacional desde una visión amplia destinada a prever frente a situaciones que amenaza de la paz, la vigencia del orden jurídico, el

---

<sup>50</sup> Carrillo Huerta, Mario M., "Comentarios" a México en la Globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 359.

bienestar, la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad el territorio.

2. Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apoyen el derecho en su actuación, contribuya preservar integridad, establece la permanencia del Estado mexicano.

Promover un marco normativo que precise lo que constituye la Seguridad Nacional del Estado mexicano y los elementos que la componen. Las Agencias de Inteligencia del Ejecutivo Federal deberán sujetarse a los criterios de operación propios de un esquema democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucionales quien pondrá cuidado en salvaguardar la confidencialidad de información determinada como reservada y se fijarán, asimismo, los términos y condiciones de su clasificación. Se trabajará para que el personal se distinga por guardar lealtad y respeto al Estado y sus instituciones, a la legitimidad de sus autoridades electas y judiciales, así como los principios del Estado de Derecho. Además las Agencias de Inteligencia del Ejecutivo Federal deberán mejorar la oportuna eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la Seguridad Nacional.

## **El Sistema de Seguridad Nacional**

### **y el Gabinete de Seguridad Nacional**

El Sistema de Seguridad Nacional podría definirse, siguiendo el criterio del Colegio de Defensa Nacional, de la siguiente manera:

"El conjunto estructurado de los diversos recursos, instituciones y componentes de un estado, que en forma coordinada y metodológica disponen de capacidad para manifestar del poder nacional de manera

evidente y funcional para posibilitar el desarrollo nacional con soberanía e independencia" <sup>(51)</sup>.

Actualmente se encuentra constituido por un Gabinete de Seguridad Nacional, presidido por el titular del poder Ejecutivo, el secretario de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina y el Procurador General de la República; el secretario técnico es el director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

### **El Centro de Investigación y Seguridad Nacional**

Es un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, adscrito al secretario de gobernación; encargado del Servicio de Inteligencia Civil y Contrainteligencia para la seguridad del país, apoya en la toma de decisiones para la preservación de la soberanía e independencia, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos y la defensa del territorio.

Entre sus atribuciones está la de establecerse y operar un Sistema de Investigación e Información, recabar y procesar dicha información, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones.

### **El ciberterrorismo**

Uno de los destacados exponentes del Derecho de la Informática en México, el doctor Julio Téllez Valdez en su libro *Derecho Informático*, define al Derecho Informático:

“Rama de las ciencias jurídicas que contempla a la informática tanto como instrumento (informática jurídica) como objeto de estudio (Derecho de la Informática)” <sup>(52)</sup>; a su vez, el Derecho de la Informática “es el conjunto de leyes, normas y principios aplicables a los hechos y actos derivados de la

---

<sup>51</sup> Colegio de Defensa Nacional, Glosario de términos, p. 48.

<sup>52</sup> TÉLLEZ VALDEZ, Julio, DERECHO INFORMÁTICO, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987

informática”<sup>(53)</sup>, dentro de los temas de estudio se encuentran los delitos informáticos.

Al respecto Espino González<sup>(54)</sup> agrega:

“La introducción de la informática en casi todas las actividades de la sociedad ha generado nuevos problemas que el Derecho debe contemplar, o presentado bajo otra óptica, vertientes novedosas de viejos problemas que plantean al jurista desafíos impensados. El conjunto de los debates, reflexiones y soluciones generados en el ámbito jurídico por la irrupción de las computadoras suele denominarse Derecho Informático. El contenido de la disciplina es variado como distintas sus especialidades en las cuales el impacto tecnológico genera nuevos interrogantes. Contemplando a los delitos informáticos.

En México la interpretación y aplicación de la legislación por los tribunales es casi nula, se debe por la falta de participación de los involucrados en el ejercicio de sus derechos ante el sistema judicial. Nuestro campo de acción se limitará al estudio de los delitos informáticos.

### **Los delitos informáticos**

Pedro Zamora Sánchez<sup>(55)</sup> escribe:

“Los delitos a través de computadoras existen, ciertos autores proponen definiciones que muestran problemas de inexactitud para ser aplicables fuera del ámbito para el cual fueron elaboradas. Estas conductas involucran actividades delictivas tradicionales, como robo, fraude y falsificación; propiciando nuevas formas para cometer ilícitos y mal uso o abusos que pueden o no constituir una transgresión.”

---

<sup>53</sup> op. cit.

<sup>54</sup> Op. cit.

<sup>55</sup> Zamora Sánchez, Pedro; Marco jurídico del lavado de dinero; Colección Estudios jurídicos; Editorial Oxford; México, D.F.; 1999.

¿Qué son los delitos informáticos? Téllez Valdez menciona:

“Dar un concepto sobre delitos informáticos no es fácil porque su denominación alude a una situación especial ya que para hablar de “delitos” en el sentido de acciones típicas (es decir tipificadas) o sea, contempladas en textos jurídicos-penales, se requiere que la expresión delitos informáticos esté consignada en los códigos penales, lo cual, no ha sido objeto de tipificación aún; sin embargo, por la necesidad, emplearemos dicha alusión, aunque se distinga lo típico y atípico” (<sup>56</sup>).

De esta manera tenemos que, dependiendo del caso, los delitos informáticos son actitudes ilícitas en que se tienen a las computadoras como instrumento o fin (concepto atípico) o las conductas típicas, antijurídicas y culpables en que se tienen a las computadoras como instrumento o fin (concepto típico).

Es de gran ayuda la aportación de Téllez Valdez al proporcionar la definición de Carlos Sarzana, quien los entiende como:

“Cualquier comportamiento criminógeno en que la computadora está involucrada como material, objeto o mero símbolo.”

La actual subprocuradora de la Procuraduría General de la República, María de la Luz Lima (<sup>57</sup>) dice que:

“El delito electrónico es cualquier conducta criminógena o criminal que en su realización hace uso de la tecnología electrónica ya sea como método, medio o fin y que, en un sentido estricto, el delito informático, es cualquier acto ilícito penal en el que las computadoras, sus técnicas y funciones desempeñan un papel ya sea como método, medio o fin.”

En los delitos informáticos debe considerarse el tiempo de ejecución, se requieren segundos para obtener los resultados deseados, sin importar las consecuencias

---

<sup>56</sup><sup>56</sup> Op. cit.

<sup>57</sup> Lima Ma., de la Luz; Delitos Electrónicos; Ciminalia; México, Academia Mexicana de Ciencias Penales; Editorial Porrúa; núm 1-6, año L; Enero-Junio; 1984.

generadas; cuyas repercusiones pueden darse en la casa del vecino o en el otro lado del mundo. Factor considerado por quien comete la acción u omisión, en contraste con el tiempo invertido para descubrir la acción, en muchos casos imposible de hacerlo, por el grado de sofisticación, siendo posible eliminar cualquier evidencia o sospecha.

Considero acertada la distinción dada por Téllez Valdez sobre el concepto de delito informático, como se comentó en su oportunidad. La situación se agrava debido a la falta de un marco legal propio para los actos y hechos producidos por la revolución informática. El legislador debe buscar, utilizando una buena técnica legislativa, la actualización de la norma jurídica penal cuyo fin es la prevención y sanción de conductas.

### **Clasificación de los delitos informáticos**

María de la Luz Lima (<sup>58</sup>) los clasifica en tres categorías:

1. Los que utilizan la tecnología electrónica como método. Conductas criminales en donde los individuos utilizan métodos electrónicos para llegar a un resultado ilícito.
2. Los que utilizan la tecnología electrónica como medio. Conductas criminógenas en donde para realizar un delito utilizan una computadora como medio o símbolo.
3. Los que utilizan la tecnología electrónica como fin. Conductas criminógenas dirigidas contra la entidad física del objeto o máquina electrónica o su material con objeto de dañarla.

### **El terrorismo como delito informático**

El terrorismo, que generalmente se dirige hacia cualquier tipo de víctima y en forma cruel y violenta, que por su extensión y por la intervención en ellas de un mayor

---

<sup>58</sup> Op. cit.

número de sujetos, y principalmente por producir una cantidad notable de víctima, puede denominarse macro criminalista, tiene como rasgos:

1. La crueldad.
2. Amenaza para el cuerpo social.
3. Producir desorden e inquietud en la sociedad.
4. Pluralidad de autores y de víctimas.
5. Diversidad de móviles.
6. Estado de indefensión de las víctimas.

Delito tendiente a dominar a través del temor (miedo), realizando actos violentos de lucha política que infunden inseguridad para desacreditar u obligar al gobierno a realizar determinados actos en favor de su ideología, buscará destruir el orden jurídico y político. Cuando la conducta involucra el uso de las computadoras e informática cuyo fin u objetivo va dirigido contra otras computadoras, sus accesorios o programas como entidad física, este delito es considerado como aquellas acciones dirigidas para destruir o apoderarse de los centros neurálgicos computarizados; es una conducta típica, antijurídica y culpable (concepto típico) por utilizar un medio violento, tal como lo tipifica el código penal federal mexicano en su libro segundo, título primero "delitos contra la seguridad de la nación", sancionada por la autoridad para garantizar la estabilidad del país, en el artículo 139:

"Se impondrá pena de prisión de 2 a 40 años y multa hasta de 50.000 pesos, sin perjuicio de las penas que correspondan por los del delitos que resulten, al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación. Se aplicará pena de uno a nueve años de prisión y multa hasta de 10,000 pesos, al que teniendo conocimiento de las

actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades."

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional es el órgano encargado del Servicio de Inteligencia Civil y Contrainteligencia, en ejercicio de su autonomía técnica y operativa deberá establecer y operar un Sistema de Investigación e Información para recabar y procesar los datos que señalen la presencia de acciones terroristas y/o ciberterroristas.

### **Conclusión**

Se tienen problemas de guerrilla, de inseguridad, de narcotráfico, corrupción, pero en México no hay presencia de terrorismo ni de ciberterrorismo, existe la posibilidad como se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; podrá ser puente de acceso para Estados Unidos de Norteamérica o punto estratégico para lograr los fines y objetivos de los grupos terroristas como se evidenció en los acontecimientos del 11-S.

Como se mencionó, los principales problemas del futuro mexicano serán el desempleo, la pobreza, la marginación y el deterioro ambiental, por lo que habrán de diseñarse estrategias que integre la generación de empleos a una política de desarrollo regional sustentable y equitativo.

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **EL TRATADO-MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA: ¿UN MODELO PARA LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA?**

# EL TRATADO-MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA: ¿UN MODELO PARA LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA?

Por Irene Rodríguez manzano

## Introducción

Transcurrido un quinquenio desde su entrada en vigor, el año 2002 es la fecha prevista en el Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica para que los Estados-Parte evalúen y acuerden las modificaciones que estimen necesarias realizar en su texto (<sup>59</sup>). Iniciamos, por lo tanto, la redacción de este capítulo, inmersos en una negociación que, a pesar de no haber concluido, justifica -a nuestro juicio- que las páginas que siguen formen parte de esta *Monografía*, más aún si tenemos en cuenta la escasa atención prestada a este tema en el ámbito académico español.

El Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica es el corolario, como analizaremos seguidamente, de un proceso negociador político-diplomático que, tratando de poner fin a la escalada de violencia que, en la década de los ochenta, amenaza la estabilidad ístmica, se inicia con el Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica, prolongándose -como veremos también- con la renovación del esquema de integración subregional. Este proceso crea las condiciones indispensables para que las elites políticas e intelectuales del Istmo aborden una profunda reflexión sobre la seguridad en América Central en un momento histórico en el que, por lo demás, el agotamiento paulatino del

---

<sup>59</sup> Como se establece en su texto, "A los cinco años de haber entrado en vigor el presente Tratado, y antes o después, a solicitud de dos Estados Parte, la Comisión de Seguridad convocará a una reunión de todas las Partes con el propósito de evaluar y acordar las modificaciones que estimen necesarias. Dichas modificaciones serán sometidas a consideración de la Reunión de Presidentes, por intermedio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores". *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, art. 71.

enfrentamiento Este-Oeste extiende esa reflexión al conjunto de la sociedad internacional. Sobre la base de esta reflexión y de la nueva dinámica internacional se irá afianzando la idea de definir un "nuevo modelo de seguridad" para Centroamérica, cuyos principios -como expondremos a continuación- son incluidos en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrito por los presidentes del Istmo el 13 de diciembre de 1991, fecha tras la cual los esfuerzos desarrollados tanto en el plano político como en el técnico desembocarán en la firma del Tratado objeto de nuestras consideraciones.

Suscrito el 15 de diciembre de 1995 y en vigor desde el 26 de diciembre de 1997, el Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica define ese nuevo modelo de seguridad al que hemos hecho referencia anteriormente, cuyas características se infieren del vasto y diverso conjunto de compromisos asumidos por los Estados-Parte. En tal sentido y fundamentados en el concepto de "seguridad democrática", esos compromisos van más allá de la institucionalización de mecanismos con los que dar respuesta a las llamadas "amenazas tradicionales" a la seguridad -a través, por ejemplo, del establecimiento de un balance razonable de fuerzas o de medidas de fomento de la confianza-, al incorporar también las referidas como "amenazas no tradicionales" a esa seguridad, entre las que se incluyen el narcotráfico, el tráfico de armas, el terrorismo, la corrupción, la defensa del consumidor, el deterioro medio ambiental o el desarrollo económico y el problema de la pobreza extrema. En definitiva, el nuevo modelo de seguridad centroamericana, "único, integral e indivisible", como se reconoce en los considerandos del Tratado (<sup>60</sup>), es un esfuerzo consciente con el que superar la vieja Doctrina de la Seguridad Nacional que hacía del Estado y sus instituciones el único objeto a proteger, sacrificando incluso el bienestar de la sociedad y sus integrantes,

---

<sup>60</sup> Específicamente, en el tratado se afirma: "Que entre los propósitos del Sistema de la Integración Centroamericana, establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, se encuentra la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone *concretar un Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible*, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración". *Ibidem*, considerando segundo (el énfasis es nuestro).

por una formulación alternativa, la Doctrina de la Seguridad Democrática, en la que ese bienestar se distingue también como un fin a ser amparado.

Desde estas reflexiones introductorias, nuestra atención se dirige, en primer término, al examen del proceso que, como hemos señalado, posibilitó en su momento la definición de un nuevo modelo de seguridad para América Central, cristalizándose - como hemos apuntado también- en la suscripción y posterior entrada en vigor del Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. A partir de ello, el análisis del tratado será el objeto de nuestras reflexiones, recurriendo a una sistematización que organizará dicho análisis en tres secciones. Así, mientras en la primera de ellas nos ocuparemos del concepto de seguridad democrática, fundamento -como se ha aludido- del instrumento jurídico sobre el que versa este estudio, el examen de los principios y objetivos de la agenda centroamericana de seguridad dará forma a la segunda de las secciones proyectadas. En último término, nos adentraremos en la organización e institucionalidad prevista en el Tratado, sección que completará parcialmente este trabajo, pues unas conclusiones le podrán el punto y final.

## **La integración centroamericana**

### **tras la crisis de los ochenta**

La década de los ochenta envolvió a Centroamérica en la crisis más profunda de su historia inmediata, una crisis en la que se conjugan la grave recesión económica mundial, el problema de la deuda, el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones y unos conflictos armados que, a pesar de localizarse en tres países, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, tuvieron unas consecuencias que se extendieron al conjunto de la subregión (<sup>61</sup>). Esta difícil situación dio paso a un ejemplar proceso de pacificación protagonizado inicialmente por el Grupo de Contadora, conformado -como es bien sabido- por Colombia, México, Panamá y

---

<sup>61</sup> Un riguroso análisis de esta crisis se encuentra, entre otros, en: CAMACHO, D.; ROJAS, M. (1984), *La Crisis Centroamericana*. San José, EDUCA; FACIO, G.J. (1985), *La Confrontación Este-Oeste en la Crisis Centroamericana*. San José, Libro Libre; GALLARDO, M.E.; LÓPEZ, R. (1986), *Centroamérica: la crisis en cifras*. San José, FLACSO; RIVERA, E.; SOJO, A.; LÓPEZ, J. (1986), *Centroamérica. Política Económica y Crisis*. San José, DEI/ICADIS/UNA.

Venezuela. La labor desarrollada por este Grupo desde su primera reunión, celebrada en la isla panameña que le da nombre en enero del año 1983, resultará en las conocidas dos versiones del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, en las que se define una elaborada propuesta de seguridad, así como importantes compromisos políticos, económicos y sociales <sup>(62)</sup>.

El Acta de Contadora, aunque nunca fue firmada, constituyó el precedente necesario para que, a mediados del año 1986, los países centroamericanos asumieran directamente la pacificación subregional a través del llamado Proceso de Esquipulas <sup>(63)</sup>. Este nuevo esfuerzo conducirá a la firma, el día 7 de agosto de 1987, del ya referido Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica. Conocido coloquialmente como el Acuerdo de Guatemala, este procedimiento desembocará -en el plazo de diez años- en la conclusión exitosa de

---

<sup>62</sup> Sobre la labor desarrollada por el Grupo de Contadora en la pacificación de Centroamérica, véase, entre otros: ANTILLÓN, A. (1997), *Contadora, ¿Simple Buenos Oficios o Formal Mediación?: Pacificación en la Crisis Centroamericana*. Heredia (Costa Rica), Escuela de Relaciones Internacionales/Universidad Nacional; BAGLEY, B.M. (ed.) (1987), *Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America*. Boulder, Westview Press; CEPEDA, F.; GARCÍA-PEÑA, R. (1985), *Contadora, Desafío a la Diplomacia Tradicional*. Bogotá, CEI/Universidad de los Andes/Editorial Oveja Negra; CEPEDA, F.; PARDO, R. (1987), *Negociaciones de Pacificación en América Central por el Grupo de Contadora*. San José, FLACSO/Cuadernos de Ciencias Sociales n° 4. Una excelente recopilación de los documentos emanados del Grupo de Contadora se encuentra en: BAGLEY, B.M.; ALVÁREZ, R.; HAGEDON, K.J. (eds.) (1985), *Contadora and the Central American Peace Process: Selected Documents*. Boulder, Westview Press. Como es bien sabido, a la labor del Grupo de Contadora se sumará en poco tiempo el trabajo del llamado *Grupo de Apoyo*, conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Sobre este particular, ver: FROHMANN, A. (1990), "De Contadora al Grupo de los Ocho: el Aprendizaje de la Concertación", en *Relaciones Internacionales* n° 32 (segundo trimestre), págs. 7/36. Véase también la bibliografía citada en la nota 5.

<sup>63</sup> Entre el significativo número de trabajos que han reflexionado sobre este proceso, véase: AGUILERA, G. (comp.) (1989), *Balance de Esquipulas: Un Debate*. Guatemala, FLACSO/FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT; ORTEGA, O. (1992), *El Acuerdo de Esquipulas II*. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano/Cuadernos de Trabajo n° 7; ROJAS ARAVENA, F. (1992), *Esquipulas II: un caso exitoso de negociación y de cooperación para la paz*. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano/Cuadernos de Trabajo n° 1; SALGUERO, M.E. (1990), *Perspectivas de la Paz en Centroamérica a la luz de Esquipulas*. Guatemala, FLACSO/Serie Debate n° 7. Desde una perspectiva que no se limita al análisis del proceso de Esquipulas, ver: AGUILERA, G. (1993), "Contadora y Esquipulas. Los Procesos Negociadores y la Crisis Centroamericana", en CASAUS, M.E.; CASTILLO, R. (coords.), *Centroamérica: Balance de la Década de los 80. Una Perspectiva Regional*. Madrid, CEDEAL, págs. 197/221; MURILLO, C. (1999), *Paz en Centroamérica. De Nassau a Esquipulas*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica/Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano; PAZ BARNICA, E. (1988), *Centroamérica: de Contadora a Esquipulas*. Caracas, Universidad Simón Bolívar/Instituto de Altos Estudios de América Latina; SOLIS, L.G.; QUESADA, C.F. (1993), *El Proceso de Paz en Centroamérica*. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano/Cuadernos de Trabajo n° 13.

procesos nacionales de cese de las hostilidades, reconciliación y desarme. Así, en el año 1990 se alcanza la desmovilización de las fuerzas de la llamada "resistencia nicaragüense"; en enero de 1992 se firman los acuerdos de paz de Chapultepec, permitiendo la incorporación del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) a la vida política salvadoreña; y en diciembre de 1996 el presidente de Guatemala y representantes de la guerrilla -agrupada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)- suscriben un tratado con el que ponen fin a 36 años de lucha armada en el país (<sup>64</sup>). Junto a ello y tras una historia política caracterizada por el autoritarismo y la represión, todos los países centroamericanos constituyen gobiernos sucesivos electos en comicios libres, transparentes e internacionalmente supervisados (<sup>65</sup>).

La progresiva recuperación de la paz y la democracia en Centroamérica corre en paralelo a los esfuerzos encaminados a renovar su viejo proceso de integración, un proceso que había alcanzado la década de los ochenta prácticamente paralizado tras más de diez años de dificultades y del fracaso de los esfuerzos que trataron de revitalizarlo. Aunque esta deteriorada situación se agudiza con la crisis que caracteriza aquella década, la integración nunca desapareció de la agenda centroamericana, definiéndose incluso como uno de los instrumentos para alcanzar la pacificación. Así se expresa, por ejemplo, el primer documento emanado de la actividad político-diplomática desplegada en el proceso negociador, la Declaración de Esquipulas I, en cuyo texto los presidentes centroamericanos expresan:

“Su voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área, para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades de la crisis que les aqueja.”

En esta Declaración, los presidentes convienen también la creación del Parlamento Centroamericano, convencidos de que:

---

<sup>64</sup> OLIVER, J. (dir.), *Después de Esquipulas: Apuntes sobre los Procesos Nacionales de Paz*. The Hague, San José, Clingendael Institute/Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

“Es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración centroamericana”, y deciden formalizar las Reuniones de Presidentes "como una instancia necesaria para analizar los problemas más urgentes que se presenten en el área en relación a la paz y al desarrollo regional y buscarles soluciones apropiadas" (66).

La integración centroamericana se define entonces, en el sentido aludido, no sólo como un medio para promover el desarrollo sino también como un mecanismo para alcanzar la paz.

No es, sin embargo, hasta la década de los noventa cuando los primeros frutos del Proceso de Esquipulas y la incorporación de la democracia a los proyectos políticos de los gobiernos del Istmo crean el clima propicio para renovar el proceso de integración centroamericana. Aunque las líneas generales de esa renovación se fueron precisando en las cumbres presidenciales de Antigua, Puntarenas y San Salvador -celebradas entre junio de 1990 y julio de 1991 (67) -se concretarán

---

<sup>65</sup> GAMBOA, N.; ORDÓÑEZ, J. (1997), *Esquipulas, diez años después: hacia dónde va la democracia?*. San José, EDUCA/CSUCA.

<sup>66</sup> *Declaración de Esquipulas I*, párrafos 3 y 1. El texto final del *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas* es aprobado por la *Comisión Preparatoria* instituida para su elaboración el 2 de octubre de 1987. Seis días después, el presidente guatemalteco Vinicio Cerezo y su homólogo salvadoreño Napoleón Duarte suscriben el tratado, el día 15 lo hacen los presidentes Oscar Arias de Costa Rica y Daniel Ortega de Nicaragua y el 16 el presidente hondureño José Azcona. Guatemala ratifica el tratado el 14 de diciembre de 1987, El Salvador el 1 de septiembre de 1988, Honduras el 1 de septiembre de 1988 y Nicaragua el 20 de enero de 1988. Costa Rica, sin embargo, aún no lo ha ratificado. El tratado ha sido complementado con tres protocolos, cuyos textos están recogidos en: <http://www.sgsica.org/tratados-convenios/index.php> (consultada el 12 de febrero de 2003).

<sup>67</sup> En la *Declaración de Antigua* -emanada de la *VIII Reunión de Presidentes Centroamericanos*, celebrada en la ciudad que da nombre al documento en junio de 1990- no sólo se decide la renovación del proceso de integración sino también la estrategia a seguir y el fin buscado. En tal sentido, los presidentes acuerdan "reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional" con el objeto de "imprimirles renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad del Istmo Centroamericano". *Declaración de Antigua*, párrafo 26. No ha de extrañar, por lo tanto, que en la *IX Reunión de Presidentes Centroamericanos* -realizada en Puntarenas el 17 de enero de 1991- se

definitivamente en un solo documento, el ODECA, en la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en la ciudad que da nombre al acuerdo el 13 de diciembre de 1991 <sup>(68)</sup>. El protocolo establece el SICA, al que define explícitamente como:

“El marco institucional de la Integración Regional Centroamericana que deberá garantizar el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural, político y ecológico” -es decir, como la organización-marco del proceso de integración-, aunque del texto se infiere también que el SICA es una institución política destinada a "la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como región de paz, libertad, democracia y desarrollo" <sup>(69)</sup>.

---

decida sistematizar y fortalecer la organización de las Cumbres Centroamericanas, otorgándoles una periodicidad y unas atribuciones que progresivamente las convertirán en el órgano central del proceso. *Declaración de Puntarenas*, párrafo 35. Esta no fue, sin embargo, la única decisión adoptada en esta cumbre presidencial. En ella se da un paso más en la concreción de la estrategia económica decidida por los presidentes en la reunión de Antigua, acordándose "la liberalización del comercio regional y extrarregional; la ejecución de una política regional sobre precios y abastecimiento de productos agropecuarios con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de Centroamérica; el apoyo al desarrollo de los sectores productivos, mediante programas de modernización y reconversión; la elaboración de propuestas específicas, que conduzcan a solucionar el grave problema de la deuda que enfrentan nuestros países; y la acción regional conducente a eliminar los obstáculos discriminatorios que sufren nuestras exportaciones en otros países". *Ibidem*, principios y propósitos. No obstante, el paso decisivo antes de la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa se produce con ocasión de la *X Reunión de Presidentes Centroamericanos*, en cuyo documento final -la *Declaración de San Salvador*- se determina "activar la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), como Sistema Institucional Regional que dará seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las Cumbres y coordinará su ejecución", instándose, con tal fin, a la *Comisión Ejecutiva* a que "con carácter prioritario, negocie y concluya, en un plazo máximo de noventa días, un protocolo que actualice el marco jurídico de la ODECA, readecuándolo a la realidad y necesidades actuales". *Declaración de San Salvador*, párrafo 8.

<sup>68</sup> El Protocolo de Tegucigalpa ha sido objeto de una enmienda que modifica su artículo 35, referido al mecanismo de solución de controversias. La decisión de adoptar esta enmienda se toma en la *Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos*, celebrada en Managua, Nicaragua, el 27 de febrero de 2002. *Declaración de Managua*, párrafo 8. La enmienda aún no ha entrado en vigor. Su texto está recogido en: <http://www.sgsica.org/tratados-convenios/index.php> (consultada el 12 de febrero de 2003).

<sup>69</sup> *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)*, arts. 2 y 3. Para la materialización de este objetivo general, así como del resto de los propósitos establecidos en el protocolo, se define un complejo marco institucional que, como veremos más adelante, en poco tiempo conducirá a los presidentes a su reforma. Este marco está conformado por una estructura institucional básica, en la que se incluyen: la *Reunión de Presidentes*, el *Consejo de Ministros*, el *Comité Ejecutivo* y la *Secretaría General*. Junto a ella, el SICA comprende también la *Reunión de Vicepresidentes y Designados de la República*, el *Parlamento Centroamericano*, la *Corte Centroamericana de Justicia*, el *Comité Consultivo*, así como "los Órganos e Instituciones creados en el marco del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica" y "los

Con relación al tema que nos ocupa, el Protocolo de Tegucigalpa -en el sentido avanzado- menciona expresamente la necesidad de concretar un nuevo modelo de seguridad subregional, sustentado, como se afirma en su texto:

"En un balance razonable de fuerzas, el poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas" <sup>(70)</sup>.

La renovación del proceso de integración no se detiene, sin embargo, con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa. En tal sentido y con ocasión de la XIV Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada del 27 al 29 de octubre de 1993, se adopta el Protocolo de Guatemala, por el que se adecua a las nuevas circunstancias internacionales y regionales el viejo Tratado General de Integración Económica Centroamericana <sup>(71)</sup>. Este Documento, complementario al Protocolo de

---

originados en esfuerzos precedentes a este Protocolo", siempre que sean compatibles con los propósitos, principios y estructura orgánica del mismo. *Ibidem*, art. 1. Sobre las funciones y composición de cada uno de estos órganos e instituciones, análisis que supera a todas luces las pretensiones de este trabajo, véase nuestro estudio: RODRÍGUEZ MANZANO, I. (1998), "El nuevo marco político e institucional de la integración centroamericana", en SANAHUJA, J.A.; SOTILLO, J.A. (coords.), *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC-UCM, págs. 141/177. El SICA -organización con personalidad jurídica- estableció su sede en San Salvador, comenzando sus funciones el 1 de enero de 1993.

<sup>70</sup> *Protocolo de Tegucigalpa... cit*, art. 3(b). Esta necesidad está de nuevo presente en la *XV Reunión de Presidentes Centroamericanos*, celebrada en Guácimo, Costa Rica, el 20 de agosto de 1994. En la agenda emanada de esta reunión se reafirma "la importancia de establecer un acuerdo en materia de seguridad regional que refleje la nueva realidad política, jurídica e institucional existente en el istmo centroamericano, que incorpore medidas para fomentar la confianza, de manera que contribuya a garantizar la concreción del *nuevo modelo de seguridad regional* que se prevé como uno de los propósitos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)". En tal sentido, se instruye "al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a las autoridades correspondientes para que, en un plazo perentorio, se reactiven las negociaciones en esta materia". *Agenda de Guácimo*, numeral 11 (el énfasis es nuestro). Poco después, los días 25 y 26 de octubre del mismo año, los presidentes -reunidos en la *Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica*- acuerdan "la reactivación inmediata de la Comisión Centroamericana de Seguridad, para que proceda a concretar el *modelo de seguridad democrática regional* a que se refiere el numeral 11 de la Agenda de Guácimo". *Compromisos sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica*, numeral 11 (el énfasis es nuestro). Llama la atención la referencia expresa que en esta última disposición se hace a un modelo particular de seguridad, el de seguridad democrática regional, supuestamente mencionado en el numeral 11 de la Agenda de Guácimo.

<sup>71</sup> El Protocolo de Guatemala entró en vigor el 17 de agosto de 1995. Este protocolo también ha sido objeto de una enmienda que modifica su artículo 38, referido a la composición del *Consejo de Ministros de Integración Económica*. Al igual que la enmienda al Protocolo de Tegucigalpa a la que nos hemos referido más arriba, su adopción se decide en la *Reunión Extraordinaria de Presidentes*

Tegucigalpa, al definir el proceso de integración económica como un "subsistema" dentro del marco jurídico e institucional de la integración global de Centroamérica, el SICA, marca el inicio de la división de este último en diversos subsistemas de acuerdo a distintas áreas de competencia (<sup>72</sup>). Así, el Subsistema de Integración Económica puede entenderse como la organización marco del Programa de Integración Económica, cuyo objetivo básico no es otro -como se afirma en el protocolo- que "alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos", para la consecución del "bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros", mediante un proceso que:

---

*Centroamericanos*, celebrada en Managua, Nicaragua, el 27 de febrero de 2002, pues tiene como fin hacer del Consejo de Ministros de Integración Económica la instancia responsable del mecanismo de solución de controversias en ella previsto. *Declaración de Managua*, párrafo 9. Esta enmienda tampoco ha entrado en vigor. Su texto está recogido en: <http://www.sgsica.org/tratados-convenios/index.php> (consultada el 12 de febrero de 2003).

<sup>72</sup> Al Subsistema de Integración Económica se han sumado posteriormente el Subsistema de Integración Social, el Subsistema de Integración Ambiental y el Subsistema de Integración Política. Todos ellos funcionan coordinadamente por medio del conjunto de los órganos e instituciones de la integración centroamericana, si bien la coordinación general es responsabilidad del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y, de manera permanente, de la Secretaría General del SICA. Los desarrollos más significativos de esta organización funcional se han localizado, no obstante, en el Subsistema de Integración Social y en el Subsistema de Integración Ambiental. El primero de ellos ha sido organizado, regulado y estructurado por el *Tratado de Integración Social Centroamericana*, cuyo objetivo –como se afirma en su artículo 1- es “alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la integración social centroamericana, con el fin de promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, asegurando su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible”. Este tratado fue firmado, con ocasión de la XVI Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Cerro Verde, El Salvador, el 30 de marzo de 1995. En el marco del Subsistema de Integración Ambiental, en último término, se han adoptado los siguientes documentos: el *Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo*, firmado en San José, Costa Rica, el 12 de diciembre de 1989 –este convenio ha sido objeto de un protocolo, suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de julio de 1991, para posibilitar la adhesión de Panamá y Belice a la Comisión-; el *Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central*, firmado en Managua, Nicaragua, el 5 de junio de 1992; el *Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos*, firmado en Panamá, Panamá, el 11 de diciembre de 1992; el *Convenio Regional sobre Cambio Climático*, suscrito en Guatemala, Guatemala, el 29 de octubre de 1993; el *Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales*, firmado en Guatemala, Guatemala, el 29 de octubre de 1993; el *Convenio de Cooperación para la Protección y el Desarrollo Sostenible de las Zonas Marinas del Pacífico Nordeste y su Plan de Acción*, suscrito en Antigua, Guatemala, el 18 de febrero de 2002; y el *Protocolo Centroamericano de Acceso a los Recursos Genéticos y Bioquímicos y al Conocimiento Tradicional Asociado*, suscrito en 2002.

<Permita la transformación de las estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional" (73).

De este modo, el Protocolo de Tegucigalpa recoge de manera creativa las experiencias del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y proyecta un nuevo estilo de integración a ejecutar desde la perspectiva del regionalismo abierto.

El vasto y complejo marco institucional establecido con este proceso de renovación genera en poco tiempo problemas de coordinación, ineficacia y dispersión que impiden un adecuado avance de la integración. Por ello, los gobiernos centroamericanos -en el sentido avanzado- solicitan a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la elaboración de un diagnóstico sobre dicho marco del que emergerá el Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana. Sobre la base de este Programa, los representantes de las seis repúblicas manifiestan su propósito de "revisar y fortalecer el proceso de integración" y, en particular, "la institucionalidad regional en que se sustenta", tal como se establece en la Declaración de Panamá II, suscrita en la XIX Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en aquella ciudad en julio de 1997 (74). Esta decisión constituye el inicio de un proceso de

---

<sup>73</sup> *Protocolo de Guatemala*, art. 3. Para la realización de este ambicioso objetivo se establece también un complejo marco institucional, al que se incorporan los órganos e instituciones del Protocolo de Tegucigalpa. En tal sentido, el Protocolo define un conjunto de "órganos" -*Consejo de Ministros de Integración Económica, Consejo Intersectorial de Ministros, Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica*-, "órganos técnico-administrativos" -*Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA), Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA), Secretaría Turística Centroamericana (SITCA)*- e "instituciones" -*Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) y Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE)*-. Para un análisis de sus funciones y composición remitimos también a nuestro trabajo citado más arriba (nota 11).

<sup>74</sup> Los principios orientadores y la dirección de la reforma se determinan en un documento anexo a la declaración, titulado *Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional*. En tal sentido, se reafirma el papel de la *Reunión de Presidentes* como órgano central del SICA y del *Consejo de Ministros*, proponiéndose cambios significativos en el resto de las instituciones y órganos del sistema. Particularmente, estos cambios se localizan en el *Parlamento Centroamericano*, la *Corte Centroamericana de Justicia* y las secretarías.

profundización y perfeccionamiento del Programa de Integración Subregional cuyo objetivo final será la constitución de la Unión Centroamericana <sup>(75)</sup>.

No obstante, con anterioridad a la decisión de emprender esta nueva reforma del proceso de integración, los presidentes suscriben la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en la Cumbre Ecológica Centroamericana, celebrada en Masaya (Nicaragua) en octubre de 1994. Incorporando al proceso de integración el concepto de desarrollo sostenible <sup>(76)</sup>, el objetivo de la Alianza no es otro que la promoción -a través de un conjunto de políticas, programa y acciones a corto, medio y largo plazo- de un desarrollo político, económico y social equilibrado e interdependiente, centrado en el ser humano y capaz de mejorar la calidad de vida sin deteriorar el medio ambiente. Este enfoque integral del desarrollo se sustenta, por un lado, en el aludido Protocolo de Tegucigalpa, en el que -como vimos- se instituye el SICA con el objeto de garantizar el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural, político y ecológico <sup>(77)</sup>, y, por otro, en los principios y objetivos de la Agenda 21, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

---

<sup>75</sup> El objetivo de “iniciar el proceso de constitución, gradual y progresivo, de la Unión Centroamericana” se determina en la *Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos*, celebrada en Managua, Nicaragua, el 2 de septiembre de 1997. Una aspiración que -como se afirma en el documento emanado de esta cumbre- no sólo requiere “profundizar aún más los compromisos adoptados en el marco de la integración, en particular aquellos que permitirán a la región vincularse con ventaja a los procesos de globalización”, sino también ratificar la decisión de garantizar “el adecuado funcionamiento y el desarrollo regionalmente armónico de las instituciones democráticas...”, así como el escrupuloso respeto de todos los derechos humanos, el fortalecimiento de la gobernabilidad y el Estado de Derecho, y la consolidación del nuevo modelo de Seguridad Democrática. *Declaración de Nicaragua*, párrafos 11 y 8.

<sup>76</sup> Literalmente, el concepto centroamericano de *desarrollo sostenible* se define como “un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como el centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región”, apostillándose a continuación que “este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural, regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras”. *Alianza para el Desarrollo Sostenible*, concepto de desarrollo sostenible.

<sup>77</sup> No ha de extrañar, por lo tanto, que la ALIDES -a diferencia de otras experiencias, donde desarrollo sostenible y proceso de integración marchan separadamente- apoye su implementación en “los mecanismos o instrumentos de integración regional existentes”, complementándolos, apoyándolos y fortaleciéndolos y, en particular, en la conversión del desarrollo sostenible “en la estrategia y política central de los Estados y de la región en su conjunto”. *Alianza para el Desarrollo Sostenible*, Introducción y párrafo 4.

Es en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible donde debe situarse el proceso de negociación del Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, cuyo texto culmina la tarea encomendada -como se vio más adelante- por la Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica a la Comisión de Seguridad. Suscrito en el marco de la XVII Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en San Pedro de Sula (Honduras), el 15 de diciembre de 1995, el tratado recoge las bases y principios de esa nueva Doctrina de la Seguridad a la que hemos hecho referencia con anterioridad, establece las áreas centrales de preocupación y define el marco normativo mínimo que ha de regir el comportamiento de los Estados signatarios, así como el esquema organizador e institucional para su ejecución (<sup>78</sup>). Todas y cada una de estas cuestiones, como hemos avanzado, serán objeto de nuestras consideraciones en las páginas que siguen.

## **Hacia un nuevo modelo de seguridad hemisférica:**

### **potencialidades y limitaciones del Tratado-Marco**

#### **de Seguridad Democrática en Centroamérica**

*De la Doctrina de la Seguridad Nacional*

*a la Doctrina de la Seguridad Democrática*

Desde el fin de la guerra fría, distintos han sido los esfuerzos desplegados para ampliar el concepto de Seguridad, tradicionalmente vinculado a la protección de la soberanía y el territorio ante amenazas internas y externas. Dos razones fundamentales explican, a nuestro entender, estos esfuerzos. Por un lado, el mismo fin de la guerra fría y, con él, la desaparición de una confrontación ideológica, política, económica y militar de alcance internacional y, por otro, y estrechamente vinculado a esa desaparición, el despertar con fuerza de amenazas “no

---

<sup>78</sup> Suscrito por todos los países centroamericanos -si bien Costa Rica y Panamá lo hicieron introduciendo reservas a doce de sus artículos- y ratificado por los gobiernos de Guatemala, el Salvador, Honduras y Nicaragua, el tratado entró en vigor -como hemos apuntado- el 26 de diciembre

tradicionales” a la Seguridad como la extrema pobreza, el terrorismo, el tráfico de armas, el narcotráfico, el crimen organizado, la inestabilidad política o, entre otras, el deterioro medio ambiental, todas ellas con un perfil menor en el escenario internacional de la guerra fría (<sup>79</sup>).

Entre esos esfuerzos, especialmente significativo es el protagonizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presentado -bajo el concepto de “seguridad humana”- en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 (<sup>80</sup>). En él, el PNUD señala siete componentes básicos de la seguridad humana: económico, alimentario, relativo a la salud, personal, comunitario, ambiental y político, cada uno de ellos vinculando a diferentes indicadores con los que cuantificar su grado de deterioro (<sup>81</sup>). El concepto de seguridad humana se identifica, por lo

---

de 1997. Las disposiciones respecto a las que Costa Rica y Panamá expresan reserva son recogidas en su artículo 75.

<sup>79</sup> Más allá de los esfuerzos que se considerarán seguidamente, el concepto de seguridad es objeto entonces de un intenso debate académico. Como ejemplo de ese debate, véase: BUZAN, B. et ali. (1998), *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, Lynne Rienner Publisher; HOMER-DIXON, T.F. (1991), "Environmental Change and Human Security", en *Behind the Headlines* vol. 48, n° 3 (spring); KLARE, M.T. (1992) (ed.), *World Security: Challenges for a New Century*. New York, St. Martins Press; MATHEWS, J.T. (1989), "Redefining Security", en *Foreign Affairs* vol. 68, n° 2 (spring), págs. 162/177; SORENSON, T.C. (1990), "Rethinking National Security", en *Foreign Affairs* vol. 69, n° 3 (summer), págs. 1/18. A pesar del debate inmerso en estos trabajos, todos ellos inciden en la necesidad de que los *Estudios sobre Seguridad* combinen la atención tradicionalmente prestada a los Estados con un mayor énfasis en los individuos, abarcando, en tal sentido, no sólo las amenazas militares sino también las "no militares".

<sup>80</sup> El término, no obstante, ya había sido recogido en el *Informe de Desarrollo Humano* de 1993, donde se apuesta por un cambio en el concepto de seguridad "desde un énfasis exclusivo en la seguridad nacional a un mayor acento en la seguridad de las personas, de una seguridad a través de los armamentos a una seguridad mediante el desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y medio ambiental". UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) (1993), *Human Development Report 1993*. New York, Oxford University Press, pág. 2. Asimismo, la seguridad humana figura en varios documentos de las Naciones Unidas desde 1992; entre otros, en la *Agenda para la Paz* de ese mismo año. En ella, al referirse a las atribuciones de la Secretaría General y la Asamblea General en el ámbito de la seguridad internacional, se señala que "cada uno tiene un papel especial e indispensable a ocupar en una aproximación integrada a la seguridad humana". *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277 – S/24111, 17 June 1992, párrafo 15.

<sup>81</sup> Esos indicadores son los siguientes: seguridad económica (desempleo, inseguridad en el trabajo, disparidades en el ingreso y los recursos, pobreza, carencia de vivienda), seguridad alimentaria (expresada en términos de disponibilidad cuantitativa y cualitativa de alimentos), seguridad en salud (epidemias, nuevos virus –incluido el SIDA-, enfermedades respiratorias causadas por la polución), seguridad ambiental (aire, agua, suelo y degradación forestal), seguridad personal (conflictos, pobreza, delitos relacionados con las drogas, violencia contra las mujeres y los niños, terrorismo), seguridad comunitaria (conflictos étnicos y culturales), y seguridad política (violación de los derechos

tanto, con las medidas y soluciones necesarias para prevenir las distintas amenazas que obstaculizan el desarrollo humano y la capacidad de los individuos para utilizar su potencial plenamente. En tal sentido, la seguridad humana tiene como eje de protección al ser humano, es universal e interdependiente en naturaleza, siendo más fácil de alcanzar a través de la prevención temprana <sup>(82)</sup>. Junto a la “seguridad humana”, merece también ser recordado el concepto de “seguridad global”, propuesto por la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales. Como afirma la Comisión:

"La seguridad global debe ser extendida desde su enfoque tradicional en la seguridad de los estados hasta la inclusión de la seguridad de las personas y el planeta."

---

humanos). UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) (1994), *Human Development Report 1994*. New York, Oxford University Press, págs. 24 a 33. En el ámbito académico, NEF ha recopilado también distintas dimensiones de la seguridad humana, proponiendo un sistema clasificador alternativo con base en sus análisis de los elementos constitutivos del sistema internacional. Así, el autor distingue como componentes de la seguridad humana: el ecológico/medio ambiental; el económico; el social; el político y el cultural, todos ellos vinculados. Para NEF, el medio ambiente y la economía están unidos por los recursos, la economía y la sociedad por las fuerzas sociales, la sociedad y la política por las alianzas, y la política y la cultura por la ideología. NEF, J. (1999), *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*. Ottawa, International Development Center, 2ª ed. (1ª ed. 1995). En un sentido semejante, MACLEAN incorpora en su formulación de la seguridad humana: la seguridad personal de los individuos ante la violencia; el acceso a las necesidades básicas; la protección ante el crimen o el terrorismo, las pandemias, la corrupción política, la migración forzada y la ausencia de derechos humanos; la libertad frente a violaciones con base en el género; los derechos de las comunidades políticas y culturales; la prevención del abuso de los recursos naturales; el desarrollo sostenible y los esfuerzos para reducir la polución. MACLEAN, G. (1998), "The Changing Perception of Human Security: Coordinating National and Multilateral Responses", United Nations Association in Canada (UNAC) paper on The United Nations and the New Security Agenda. Este trabajo está recogido en: [http://www.unac.org/en/link\\_learn/canada/security/perception.asp](http://www.unac.org/en/link_learn/canada/security/perception.asp) (consultada el 12 de febrero de 2003).

<sup>82</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP), *Human Development Report 1994*, *Op. Cit.*, págs. 22 y 23. En el ámbito académico, el concepto de seguridad humana ha sido analizado también -entre otros- por: CHEN, L.C. (1995), "Human Security: Concepts and Approaches", en MATSUMAE, T.; CHEN, L.C. (eds.), *Common Security in Asia: New Concepts of Human Security*. Tokyo, Tokai University Press; FLORINI, A.; SIMMONS, P.J. (1998), *The New Security Thinking: A Review of the North American Literature*. New York, Carnegie Endowment for International Peace; KHONG, Y.F. (2001), "Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?", en *Global Governance* vol. 7, nº 3 (july/september), págs. 231/236; KING, G.; MURRAY, CH. (2001-02), "Rethinking Human Security", en *Political Science Quarterly* vol. 116, nº 4 (winter), págs. 585/610; PARIS, R. (2001), "Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?", en *International Security* vol. 26, nº 2 (fall), págs. 87/102; STOETT, P. (1999), *Human and Global Security: An Exploration of Terms*. Toronto, University of Toronto Press; SUHRKE, A. (1999), "Human Security and the Interests of States," en *Security Dialogue* vol 30, nº 3 (september), págs. 265/276; TEHRANIAN, M. (ed.) (1999), *Worlds Apart: Human Security and Global Governance*. London, I.B. Tauris.

De este modo, la seguridad de los Estados, de las personas y del planeta, esta última especialmente vinculada con las amenazas ambientales, se definen como tres metas complementarias y dependientes (<sup>83</sup>).

El Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica se estructura, como hemos apuntado y refleja su titular, en torno al concepto de “seguridad democrática”, igualmente comprensivo que los considerados previamente. Este concepto fue desarrollado por las élites políticas e intelectuales latinoamericanas a finales de la década de los ochenta como una alternativa a la Doctrina de la Seguridad Nacional, diseñada por Estados Unidos y adoptada por los regímenes autoritarios de la región en los años sesenta y setenta. Frente a esta Doctrina, en la que el Estado y sus instituciones –como hemos adelantado- son el único objeto a proteger, la Doctrina de la Seguridad Democrática rescata también el bienestar de la sociedad y de sus integrantes como un fin a ser amparado, incidiendo en la promoción de todos aquellos factores que propicien ese bienestar (<sup>84</sup>). En el párrafo segundo del artículo 1 del tratado se abarcan esos factores en los siguientes términos:

"El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción la

---

<sup>83</sup> COMISIÓN DE GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS MUNDIALES (1995), *Nuestra Comunidad Global*. Madrid, Alianza Editorial, pág. 80 (1ª ed. en inglés: *Our Global Neighbourhood*. Oxford, Oxford University Press, 1995).

<sup>84</sup> En el ámbito europeo, la seguridad democrática ha sido especialmente promovida por el *Consejo de Europa* desde la *Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno* celebrada en Viena en octubre de 1993. En la declaración emanada de la cumbre, esta organización internacional se compromete a crear una vasta zona de seguridad democrática en Europa, señalándose como amenazas a combatir el renacer de los nacionalismos agresivos, la perpetuación de zonas de influencia, la intolerancia o las ideologías totalitarias. *Declaración de Viena*, párrafos 1 y 3.

impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad."

Más allá de explicitar los factores que propician el bienestar de la sociedad y sus integrantes, definiendo un enfoque multidimensional de la seguridad que cubre aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, de esta disposición se desprende también que la consecución de la seguridad humana no invalida o excluye el logro de la seguridad del Estado; muy al contrario, ambas metas son complementarias.

Esta disposición, por otro lado, forma parte -prácticamente inaugurándolo- del grueso del Tratado, conformado por sus cuatro primeros títulos. Mientras en los dos primeros, el Título I -referido al "Estado de Derecho"- y el Título II -relativo a la "Seguridad de las Personas y sus Bienes"-, las partes afirman un conjunto de principios y asumen diversos compromisos que reflejan una concepción amplia de la seguridad democrática, el Título III -concerniente a la "Seguridad Regional"- incide, sin embargo, en una visión tradicional de la seguridad, centrada en el Estado y en los aspectos estratégico-militares. Esta visión se reafirma en el Título IV, en el que se define la organización e institucionalidad del "Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática". No obstante, antes de adentrarnos en esta organización e institucionalidad, y con el objeto de analizar los principios y objetivos que conforman la Agenda Centroamericana de Seguridad, dirigimos nuestra atención -siguiendo un orden lógico- al estudio de esos tres primeros títulos del Tratado de los que venimos de referirnos.

### **Principios y objetivos de la Agenda Centroamericana de Seguridad**

El Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica es parte -como venimos señalando- del esquema de integración subregional, definiendo -entre otras cuestiones- la Agenda Centroamericana de Seguridad. En esta Agenda, como se ha reiterado también en las páginas precedentes y analizaremos con profundidad en este epígrafe, los asuntos de carácter militar son sólo un componente, aunque -a

nuestro entender- nada despreciable, vinculándose a ellos el conjunto de cuestiones relativas a la seguridad humana. Una agenda, por lo demás, construida -como recoge el Título I del Tratado- sobre tres fundamentos:

"La democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho", "la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto" y "el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana" <sup>(85)</sup>.

Estos fundamentos inauguran el Título I del Tratado, cuyo eje –como se adelantó- lo constituye el Estado de Derecho, afirmándose a continuación sus cuatro principios rectores, los cuales, a nuestro juicio, no son más que medios para alcanzar los citados fundamentos. Esos principios, tal como se afirma en el artículo 2, son: la supremacía del imperio de la ley, la existencia de seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas; el fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas a través de la consolidación y fortalecimiento del poder civil, la limitación del poder de las Fuerzas Armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales y la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia basada en los valores democráticos; la subordinación de las Fuerzas Armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas <sup>(86)</sup>; y el mantenimiento de un

---

<sup>85</sup> En tal sentido, "las Partes se comprometen a que toda acción realizada por las autoridades públicas, se enmarque en su respectivo ordenamiento jurídico y el pleno respeto a los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos". *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica... cit.*, art. 1, párrafo 1 y art. 3.

<sup>86</sup> El artículo 4 del tratado completa esta disposición, al comprometer a los Estados Parte a establecer y mantener "un control eficaz sobre sus fuerzas militares o de seguridad pública, por las autoridades constitucionalmente establecidas", a velar porque dichas autoridades "cumplan con sus responsabilidades en ese marco" y a definir "la doctrina, misiones y funciones de esas fuerzas y su obligación de actuar únicamente en ese contexto". Por otro lado, el artículo 7 reconoce la importancia de que esas autoridades públicas, así como las fuerzas militares y de seguridad pública, orienten su actuación bajo los documentos emanados de la Asamblea General que a continuación se indican: *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder* (Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985); *Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión* (Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988); *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad* (Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990); *Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otras Penas Cruelles, Inhumanas y Degradantes* (Resolución 3452 (XXX), de 9 de diciembre de 1975), y el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley* (Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979). Junto a ellos, el compromiso

diálogo, flexible, activo y de colaboración mutua sobre todos los aspectos de la seguridad para garantizar la democracia en Centroamérica. Junto a estos principios, un conjunto de objetivos o propósitos completan este Título I. Así, los Estados-Parte se comprometen a erradicar la corrupción y la impunidad, a abstenerse:

“De prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole, a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y el orden del Estado o propugnen el derrocamiento o desestabilización del gobierno democráticamente electo de otra de las partes”, y a impedir “el uso de su territorio para organizar o realizar acciones armadas, actos de sabotaje, secuestros o actividades delictivas en el territorio de otro Estado” (<sup>87</sup>).

El Título II, referido –como adelantamos- a la “Seguridad de las personas y sus bienes”- refleja, por su parte, que la dimensión humana es inseparable de la seguridad democrática, premisa que incluye entre sus principios rectores, a los que se añade, por otro lado, ese enfoque multidimensional de la seguridad que, como hemos avanzado también, preside el tratado. En tal sentido, en su texto se afirma que el logro de la seguridad humana responde a:

“Una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas” (<sup>88</sup>).

A estos principios se suman otros dos. Por un lado, el compromiso de los Estados-Parte a prestar ayuda solidaria y humanitaria en situaciones de emergencia, amenaza y desastres naturales, y, por otro, la consideración de la pobreza y de la extrema pobreza:

---

se extiende a los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley*, adoptados por el *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

<sup>87</sup> *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica... cit.*, arts. 5, 6 y 8.

<sup>88</sup> *Ibidem*, art. 10, párrafos (a) y (b).

"Como amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas" (<sup>89</sup>).

Al igual que en el Título I, estos principios son seguidos de unos objetivos con los que hacer realidad la seguridad de las personas y sus bienes. Estos objetivos, como establece el artículo 11 del Tratado, son: el impulso a una economía de mercado que posibilite el crecimiento con equidad; el establecimiento y fortalecimiento de los mecanismos de coordinación operativa para hacer más eficiente la lucha, en el ámbito nacional y regional, contra la delincuencia y otras amenazas a la seguridad como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado (<sup>90</sup>); y la promoción de la cooperación entre Estados para garantizar la seguridad jurídica de los bienes de las personas.

El Título III, sin embargo, respondiendo -como hemos adelantado- a un concepto tradicional de la seguridad, en el que el Estado y los aspectos estratégico-militares ocupan un lugar prioritario, se rige por los principios de igualdad soberana, solución pacífica de controversias (<sup>91</sup>), renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza, autodeterminación de Centroamérica, prevención y solución conjunta de los

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, art. 10, párrafos (c) y (d). Desde esta consideración de la pobreza y la extrema pobreza, los Estados Parte se comprometen, por un lado, a "dar prioridad a los esfuerzos por superar causas estructurales y a mejorar la calidad de vida de las poblaciones" y, por otro, a orientar los presupuestos nacionales en "beneficio del sector social en salud, educación y en aquellos ámbitos que contribuyan a mejorar la calidad de vida del ser humano, así como de las clases más desprotegidas de la sociedad". *Ibidem*, arts. 15 y 16.

<sup>90</sup> En tal sentido, el tratado incorpora también el compromiso de los Estados Parte con la promoción de "la profesionalización y modernización permanente de sus cuerpos de seguridad pública", incidiendo en la puesta en funcionamiento del *Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía*, así como con el fomento de "la cooperación para la erradicación de la narcoactividad, el comercio ilícito de los precursores y delitos conexos, de conformidad con los acuerdos internacionales, regionales y subregionales de que sean Parte o aquellos que puedan suscribirse en esta materia y particularmente el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas". *Ibidem*, arts. 14 y 17. Por otro lado, y con el objeto de prevenir y combatir todo tipo de actividades delictivas, los Estados Parte -en virtud del artículo 18 del tratado- se comprometen a impedir su planificación, preparación y realización dentro de su territorio, obligándose también -por el artículo 20- a tomar medidas de contención de las actuaciones de las bandas organizadas dedicadas al tráfico de personas con transcendencia internacional. Al instituto y convenio citados nos referiremos más adelante.

<sup>91</sup> Así, los Estados Parte "reafirman su obligación de resolver cualquier diferencia que pueda poner en peligro la paz y la seguridad de la región, por la vía de la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial y cualquier otro medio pacífico de solución de controversias". *Ibidem*, art. 45.

problemas de seguridad regional, prohibición del uso del territorio de un Estado para agredir a otros Estados y del fortalecimiento de su seguridad en menoscabo de la de los demás, defensa colectiva en caso de agresión armada externa <sup>(92)</sup>, unidad nacional e integridad territorial, así como por el respeto de los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de Estados Americanos <sup>(93)</sup>. Sobre la base de estos principios, los Estados-Parte se comprometen a establecer un “mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad en cualquiera de sus categorías”, “un programa permanente de medidas de fomento de la confianza” <sup>(94)</sup> y un “balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública” <sup>(95)</sup>. Entre sus objetivos fundamentales, este título se refiere también a la institucionalización de un Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación para la Seguridad y de instrumentos subregionales para la solución pacífica de las controversias, a la necesidad de coordinar la cooperación con los esfuerzos internacionales para el

---

<sup>92</sup> Como se afirma en el artículo 42 del tratado, “cualquier agresión armada, o amenaza de agresión armada, de un estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía o la independencia de un estado centroamericano, será considerada como un acto de agresión contra los demás estados centroamericanos”. En tales supuestos, “los países centroamericanos, a petición del estado agredido, actuarán conjuntamente y de manera solidaria, para asegurar en los foros y organismos internacionales la defensa jurídica y política, por la vía diplomática del estado centroamericano agredido”. En caso de una agresión armada y tras agotar las instancias de conciliación y solución pacífica, los países centroamericanos, a petición del Estado agredido y si fuese posible, “asegurarán para el pronto establecimiento de la paz, la defensa colectiva y solidaria frente al agresor, mediante las medidas y procedimientos que se acuerden en el seno del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de conformidad con las respectivas disposiciones constitucionales, la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y los tratados vigentes de que sean parte”. *Ibidem*, arts. 42 párrafo segundo y 43.

<sup>93</sup> *Ibidem*, art. 26.

<sup>94</sup> Sin perjuicio, no obstante, como se afirma en el artículo 28 del tratado, de la preparación y ejecución por la Comisión de Seguridad del *Programa Anual de Actividades de Fomento de la Confianza*, los Estados Parte se comprometen a “notificar por escrito a las demás Partes, por la vía diplomática, con no menos de treinta días de antelación, cualquier maniobra, desplazamiento o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval planificado, que se realice bajo las condiciones que determine la Comisión de Seguridad...”, así como a presenciar el desarrollo de esas actividades.

<sup>95</sup> Este “balance razonable de fuerzas” permitirá –como establece el artículo 32- “continuar los esfuerzos para la limitación y control de armamentos”. Con relación a este último objetivo, los Estados Parte se comprometen a “presentar, en el seno de la Comisión de Seguridad, con la periodicidad que establezca el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, un informe sobre la composición de sus instituciones armadas y de seguridad pública, su organización, instalaciones, armamentos, materiales y equipo...”, a proporcionar información -también en el seno de la Comisión de Seguridad- “sobre sus respectivos gastos militares y de seguridad pública”, y a “organizar el sistema de registro centroamericano de los armamentos y sus transferencias...”. *Ibidem*, art. 35.

logro del mantenimiento y establecimiento de la paz y la seguridad internacionales (<sup>96</sup>), a la promoción de la seguridad jurídica de las fronteras de los Estados signatarios del tratado y a la garantía de la defensa común del patrimonio territorial, cultural, ecológico de Centroamérica (<sup>97</sup>).

### *Organización e institucionalidad*

#### *del Modelo de Seguridad Democrática Centroamericana*

Desde su definición como un instrumento derivado y complementario del Protocolo de Tegucigalpa, la organización e institucionalidad del Modelo de Seguridad Democrática en Centroamericana responde a la de aquel (<sup>98</sup>). En tal sentido, su estructura institucional está encabezada por la Reunión de Presidentes, a la que sigue el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. En tanto órgano supremo y de coordinación del SICA respectivamente, corresponde al primero definir y dirigir todos aquellos asuntos relacionados con la seguridad y se atribuye al segundo la tarea de asegurar la ejecución de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes, tarea en la que es asesorado y asistido por:

“Los ministros de Defensa y de Seguridad o sus equivalentes”, recibiendo también información de todos los acuerdos y resoluciones emanadas de los *Consejos Sectoriales e Intersectoriales de Ministros*” (<sup>99</sup>).

---

<sup>96</sup> No ha de extrañar, por lo tanto, que los Estados signatarios del tratado se obliguen a combatir el tráfico ilegal de armas, material y equipos militares, y armas ligeras de protección personal, así como a “abstenerse de adquirir, mantener o permitir el estacionamiento o tránsito en sus territorios de armas de destrucción masiva o indiscriminada, incluyendo las armas químicas, radiológicas y bacteriológicas”. En el mismo sentido, los Estados Parte se comprometen a no construir o permitir la edificación en sus respectivos territorios de instalaciones para la fabricación o almacenaje de ese tipo de armas, reafirmando las obligaciones asumidas en el *Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe* de 1967, y obligándose a iniciar –si fuese el caso– los trámites necesarios para aprobar, ratificar o adherirse al *Protocolo sobre la Prohibición del Uso en la Guerra, de Gases Asfixiantes, Tóxicos o Similares y de Medios Bacteriológicos* de 1925 y a la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción y Almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Tóxicas y su Destrucción* de 1972. *Ibidem*, arts. 30, 34 y 46.

<sup>97</sup> *Ibidem*, art. 27.

<sup>98</sup> *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica... cit.*, art. 64.

<sup>99</sup> *Ibidem*, arts. 49, 47 y 48.

Junto a ambos órganos, el Tratado -siguiendo el orden jerárquico establecido en su artículo 47 y, por lo tanto, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores- incorpora a su estructura institucional la Comisión de Seguridad:

"Una instancia subsidiaria de ejecución, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción" (<sup>100</sup>).

Aunque esta Comisión precede al Tratado, pues -como venimos señalando- la decisión presidencial de revitalizarla tiene como fin la definición de un nuevo modelo de seguridad subregional que se concretará en dicho Tratado, con su suscripción se convierte en su instancia operativa principal (<sup>101</sup>). En tal sentido, la Comisión de Seguridad, conformada por los "viceministros de Relaciones Exteriores y viceministros o autoridades competentes en los ramos de Defensa y Seguridad Pública" (<sup>102</sup>), tiene como responsabilidades o funciones las que se recogen en la siguiente sinopsis:

1. Ejecución de las decisiones que le encomiende la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o las que ella adopte.
2. Evaluación del cumplimiento de los acuerdos adoptados.

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, art. 50.

<sup>101</sup> La Comisión de Seguridad fue creada por disposición de la Comisión Ejecutiva el 17-18 de septiembre de 1987, comenzando sus funciones el 31 de julio de 1990. Sobre este particular, véase: AGUILERA, G. (1991), "La problemática de Seguridad en Centroamérica", en KRUIJT, D.; TORRES-RIVAS, E. (eds.), *América Latina: Militares y Sociedad*. San José, FLACSO, págs. 63 a 90. De este modo, se reemplazaba al *Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA)*, creado a iniciativa de los Estados Unidos el 12 de diciembre de 1963 como un órgano de cooperación militar orientado fundamentalmente a la contrainsurgencia. Con la guerra entre Honduras y El Salvador de 1969 y la victoria sandinista de 1979, el CONDECA quedó prácticamente colapsado.

<sup>102</sup> Reuniéndose ordinariamente con la periodicidad que establezcan sus miembros y "extraordinariamente, en cumplimiento de una decisión de la Reunión de Presidentes o del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o cuando así lo solicite uno o varios de sus miembros, para examinar un asunto con carácter de urgencia", la coordinación de la Comisión de Seguridad se encomienda a los Viceministros de Relaciones Exteriores. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica... cit.*, arts. 51 y 55.

3. Establecimiento de la comunicación y coordinación necesaria con los organismos, instituciones y secretarías de los subsistemas para enfrentar integralmente los problemas de seguridad.
4. Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación frente a emergencias, amenazas y desastres naturales.
5. Elaboración de propuestas de coordinación y apoyo regional con los organismos internacionales encargados del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, así como de la lucha contra las amenazas a la seguridad de las personas y los bienes.
6. Organización del Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación para la Seguridad.
7. Elaboración del Programa Anual de Actividades de Fomento de la Confianza.
8. Elaboración del régimen de informes periódicos y de un sistema de registro de los armamentos y sus transferencias.
9. Examen de la información proporcionada por los Estados-Parte sobre presupuestos militares y de seguridad.
10. Acordar programas de armonización y modernización legislativa, así como de capacitación de funcionarios judiciales y policiales, con organizaciones centroamericanas.
11. Elaboración de su reglamento interno de funcionamiento.
12. Proporcionar medidas de protección para la seguridad y confidencialidad de la información recibida por los Estados-Parte.
13. Velar por el cumplimiento de las disposiciones del tratado y cumplir con las funciones que le confiere (<sup>103</sup>).

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, art. 52.

Para la ejecución de estas responsabilidades o funciones, la Comisión de Seguridad -en virtud de lo establecido en el artículo 53 del Tratado- ha organizado sus trabajos en tres subcomisiones sectoriales: la Subcomisión de Defensa, la Subcomisión de Seguridad y la Subcomisión Jurídica, cada una de las cuales se encarga de determinados temas, aunque algunos sean tratados conjuntamente por dos de ellas o por las tres (<sup>104</sup>). En tal sentido, la Subcomisión de Seguridad tiene como eje principal de actuación el ámbito de la "seguridad de las personas y sus bienes" y, en particular, las cuestiones relativas al Plan Regional contra el Crimen Organizado -bajo la responsabilidad de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica (<sup>105</sup>)-, el Plan de Acción Subregional de Lucha contra la Narcoactividad -a cargo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP) (<sup>106</sup>)-, el Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente (<sup>107</sup>) o, entre otros asuntos, el control de armas (<sup>108</sup>). Junto a ella, la Comisión de Defensa

---

<sup>104</sup> Así, por ejemplo, las tres subcomisiones están trabajando en el *Plan Centroamericano de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas*, adoptado por la Comisión de Seguridad el 25 de octubre de 2001. Este resultado de la declaración "*Centroamérica Unida contra el Terrorismo*", emanada de la Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Honduras el 19 de septiembre de aquel año, tiene como finalidades la promoción de cambios en las legislaciones nacionales para combatir a los grupos terroristas que actúen o se refugien en los países de la subregión, la aprobación de leyes para la confiscación de fondos destinados a grupos terroristas, el fortalecimiento de la seguridad de las fronteras, los puertos y los aeropuertos de la zona o, entre otras metas, la intensificación de los controles y la vigilancia de los flujos migratorios para la detención de cualquier persona vinculada con el terrorismo.

<sup>105</sup> El plan fue suscrito en la *X Reunión Extraordinaria de Jefes de Policías de Centroamérica y el Caribe*, celebrada en San Salvador, El Salvador, el 5 y 6 de mayo de 2001. Por su parte, la asociación es instituida por la *Declaración Conjunta Constitutiva de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica*, adoptada en Panamá, Panamá, en julio de 1992.

<sup>106</sup> Institucionalizada por el *Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, firmado en Guatemala, Guatemala, el 29 de octubre de 1993 y en vigor desde el 7 de febrero de 1996.

<sup>107</sup> El Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente fue adoptado en la ya mencionada XVII Reunión de Presidentes Centroamericanos, siendo, por lo tanto, simultáneo al tratado objeto de este trabajo.

<sup>108</sup> Las actuaciones en este ámbito siguen los lineamientos del *Plan de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*, aprobado en Nueva York, en julio de 2001, y de la *Declaración de Recolección de Armas Ilícitas en Manos de Civiles en Centroamérica*, adoptada en la *Reunión Extraordinaria de Presidentes de*

se encarga de la "seguridad regional" y, concretamente, de la consecución del desminado y del balance razonable de fuerzas, de los programas anuales de fomento de la confianza, de los inventarios sobre armamentos, del Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación para la Seguridad, y del mantenimiento de la paz. En último término, la Subcomisión Jurídica tiene como misión central no sólo el seguimiento de los distintos instrumentos jurídicos vinculados al modelo de seguridad democrática contenido en el tratado marco, antecedan o precedan a este tratado, sino también la elaboración de todos aquellos que se consideren necesarios para el buen funcionamiento de ese modelo (<sup>109</sup>).

Las reuniones de estas tres subcomisiones, así como las celebradas por la Comisión de Seguridad, cuentan -en virtud, como apuntábamos más arriba, de la naturaleza del Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica como un instrumento derivado y complementario del Protocolo de Tegucigalpa- con el apoyo de la *Secretaría General* del SICA, quien les brinda los servicios de secretaría técnica administrativa. En el mismo sentido y completando su institucionalidad, el tratado define esta Secretaría como el vehículo a través del cual el Comité Consultivo -órgano representativo de la sociedad civil instituido por el Protocolo de Tegucigalpa- podrá exponer:

"Sus opiniones a la Comisión de Seguridad sobre las materias concernientes a la *seguridad de las personas y sus bienes...*" (<sup>110</sup>).

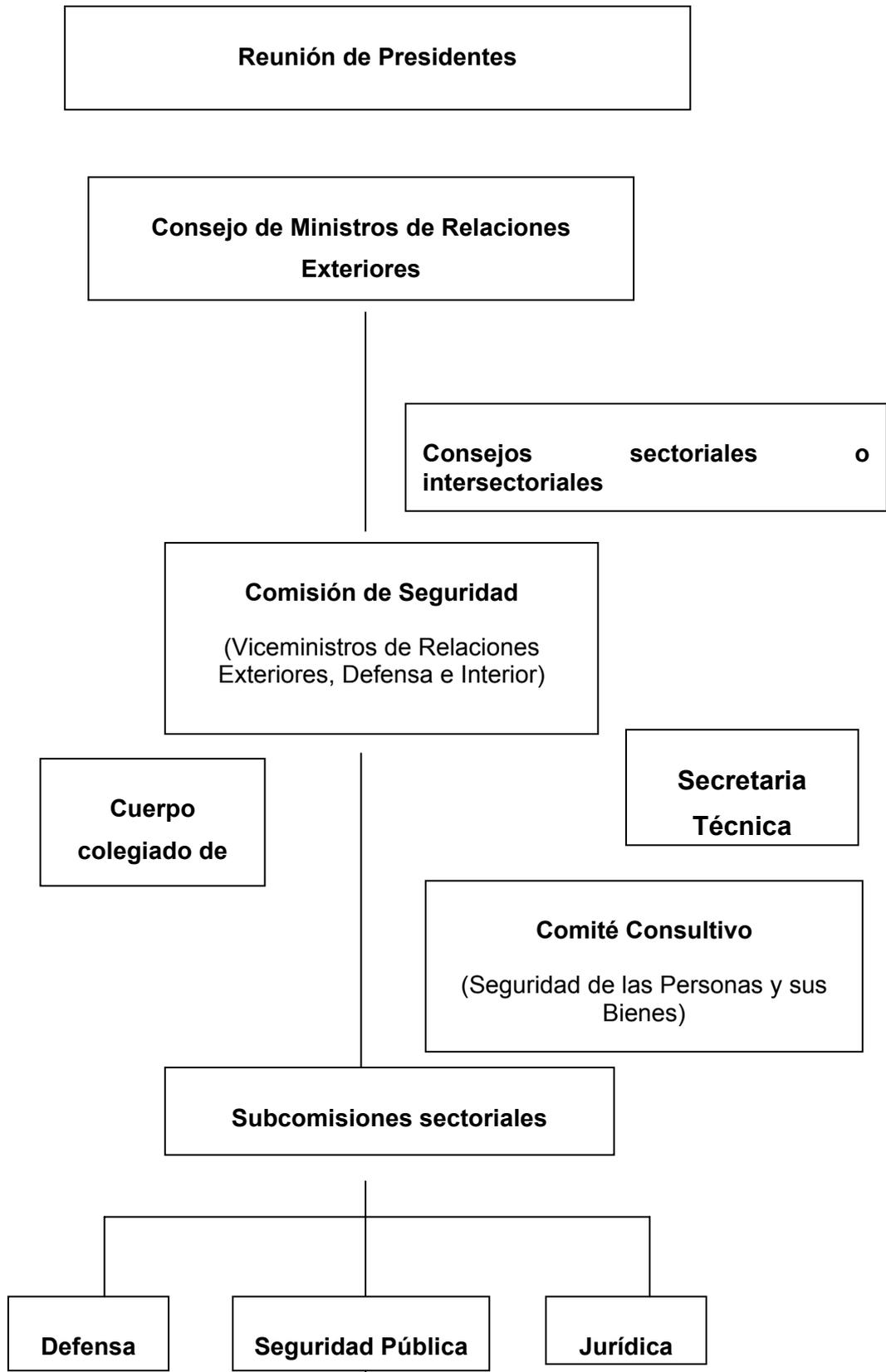
---

*Centroamérica y el Primer Ministro de Belice*, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, el 28 de enero de 1997.

<sup>109</sup> En tal sentido, la Subcomisión Jurídica viene trabajando en el fortalecimiento y agilización de la cooperación jurídica y judicial en Centroamérica a través del *Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*, adoptado en el marco de la *XIV Reunión de Presidentes Centroamericanos*, celebrada en Guatemala, Guatemala, los días 27, 28 y 29 de octubre de 1993. Asimismo, es objeto de sus consideraciones el *Convenio Centroamericano para la Prevención y Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos*, suscrito en Panamá, Panamá, el 11 de julio de 1997. No obstante, en este momento, la labor más significativa de la Subcomisión Jurídica está vinculada al ya referido proceso de evaluación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

<sup>110</sup> *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica... cit.*, arts. 54 y 47 (el énfasis es nuestro). El Comité Consultivo está integrado "por los sectores empresarial, laboral, académico y otras fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica". *Protocolo de Tegucigalpa... cit.*, art. 12.

La Secretaría General del SICA no es, sin embargo, como puede concluirse de nuestras consideraciones precedentes, el único órgano con el que cuenta la Comisión de Seguridad para el desarrollo de sus actuaciones, pues para ello -como se establece en el artículo 62 del Tratado- puede designar un "*cueroo colegiado de expertos ad hoc*". En definitiva, la institucionalidad del Modelo de Seguridad Democrática Centroamericana se resume en la figura 1:



Si bien es cierto que con este diagrama ponemos fin al análisis de la estructura organizadora e institucional del Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, estas páginas quedarían inconclusas sin examinar la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CCFA), espacio colateral de consulta y cooperación militar instituido por los países de la subregión con Fuerzas Armadas - Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador (<sup>111</sup>)- el 12 de noviembre de 1997 y en vigor desde el 17 de diciembre de ese mismo año (<sup>112</sup>). En su escueto acuerdo de creación se recoge el espíritu y las metas del Tratado-Marco, incidiéndose, en tal sentido, no sólo en la necesidad de "garantizar a los habitantes de la región centroamericana, el goce de la libertad, el respeto a los derechos humanos, la salud, la cultura, el bienestar económico, la justicia social y el equilibrio ecológico", sino también en la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, en su papel irremplazable en la consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible, y en la conveniencia de impulsar las actividades de fomento de la confianza, transparencia y cooperación mutua entre esas fuerzas (<sup>113</sup>). Desde estos orígenes y más allá de esa recepción, la CCFA se compromete también a desarrollar sus acciones en consonancia con el proceso de integración regional, armonizando y coordinando su funcionamiento con el SICA. Así, la CCFA ha asesorado a los presidentes centroamericanos en el ámbito de la integración militar, se ha consolidado como un instrumento de cooperación militar entre los países que la conforman, ha contribuido a la implementación de medidas de confianza mutua entre las Fuerzas Armadas de esos países, y ha fortalecido el concepto de diplomacia preventiva.

---

<sup>111</sup> Si a estos Estados Parte se suman España y Francia como observadores, debe constatarse también que tanto Panamá como la República Dominicana han manifestado sus intenciones de integrarse en la CCFA en calidad de miembros de pleno derecho, mientras Estados Unidos, Alemania y Canadá han expresado las mismas intenciones, si bien como observadores.

<sup>112</sup> La CCFA tiene su origen en la *Reunión de Ministros de Defensa y Comandantes en Jefe de los Ejércitos del Área*, celebrada en Roatán, Islas de la Bahía, Honduras, en marzo de 1997, entrando en vigor tras la desactivación del *Comité Permanente del Consejo de Defensa Centroamericano (COPECONDECA)*.

<sup>113</sup> *Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas. Acuerdo de Creación*, considerandos. En el acuerdo se resuelve también "designar al militar del más alto rango y jerarquía de las Fuerzas Armadas" de cada uno de los Estados Parte para elaborar su reglamento interno. *Ibidem*, numeral 2.

Para la consecución de sus metas, la CCFA se apoya en una estructura orgánica y funcional mínima encabezada por el Consejo Superior CDAC, órgano decisorio integrado -de acuerdo con la legislación interna de cada país- por el ministro de Defensa, el secretario de Estado y/o el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas (<sup>114</sup>). En la toma de decisiones, el Consejo Superior recibe el asesoramiento del Comité Ejecutivo que, formado por los jefes de Estado Mayor Conjunto o equivalentes de los Estados-Parte y presidido por el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas del país sede de la reunión, tiene encomendada también la función de controlar y dar seguimiento a esas decisiones (<sup>115</sup>). En último término, completan esta estructura la Secretaría General Pro-Témpore y las Fuerzas Armadas de los Estados miembros. La Secretaría General Pro-Témpore es el órgano administrativo de la CCFA y está integrada por un secretario general, un subsecretario general, representantes de las Fuerzas Armadas de los Estados-Parte y personal de apoyo, recayendo sobre ella esa misión de armonización y coordinación del funcionamiento de la conferencia con el Sistema de Integración Centroamericana a la que hemos hecho referencia más arriba, actuando de enlace permanente con su Secretaría General (<sup>116</sup>). Las Fuerzas Armadas de los Estados

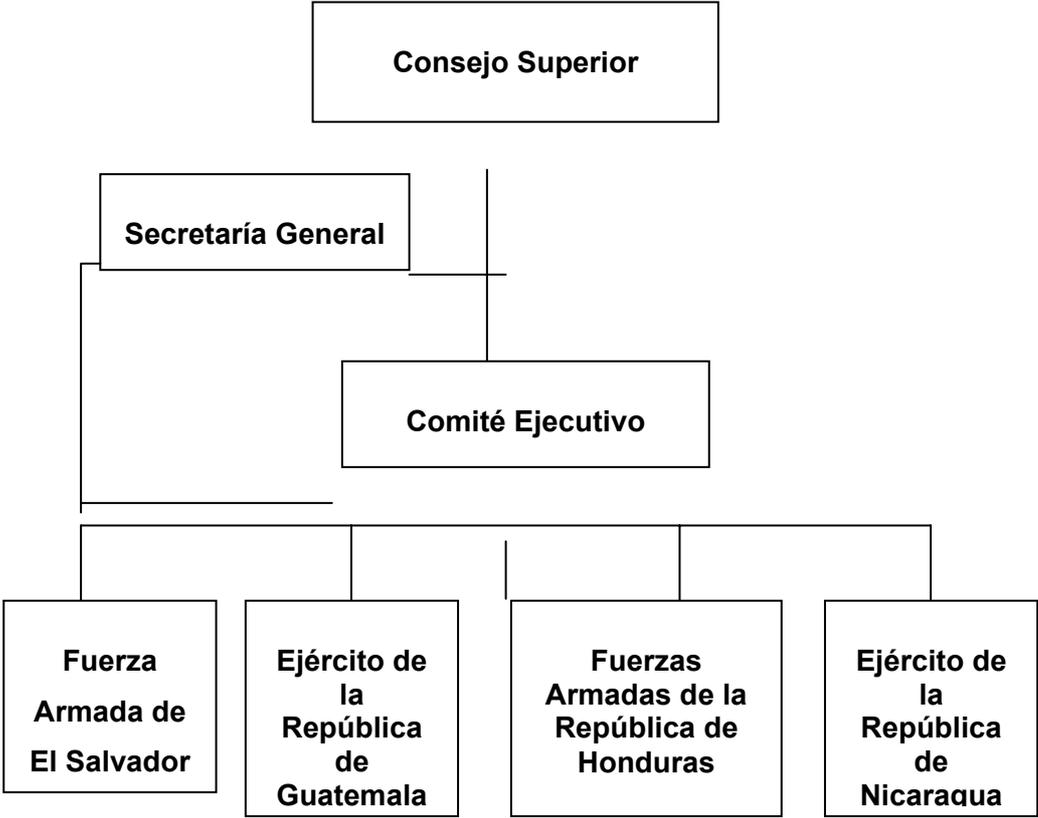
---

<sup>114</sup> En sus reuniones, realizadas ordinariamente una vez cada semestre y extraordinariamente cuando así lo decida o por mandato de los presidentes de los Estados Parte, un militar del más alto rango y jerarquía acompañará al Ministro o Secretario de Defensa siempre que estos sean civiles. A 12 de febrero de 2003, integran el Consejo Superior: Juan Antonio Martínez Varela -General de Aviación-, Ministro de la Defensa Nacional de la República de El Salvador; Eduardo Arévalo Lacs -General de Brigada-, Ministro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala; Enrique Flores Valeriano -Abogado y Notario-, Secretario de Estado en el Despacho de la Defensa Nacional de la República de Honduras; y Javier Alonso Carrión Mc Donough -General de Ejército-, Comandante en Jefe del Ejército de la República de Nicaragua.

<sup>115</sup> A 12 de febrero de 2003, conforman el Comité Ejecutivo: Álvaro Antonio Calderón Hurtado -General de División-, Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada de El Salvador; Álvaro Lionel Méndez Estrada -General de Brigada-, Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional de la República de Guatemala; Daniel López Carballo -General de Brigada-, Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada de la República de Honduras; y Moisés Omar Halleslevens Acevedo -Mayor General-, Jefe del Estado Mayor de la República de Nicaragua.

<sup>116</sup> La Secretaría General Pro-Témpore rota en virtud de un orden geográfico de norte a sur, correspondiendo a cada Estado Parte por un período de dos años. A 12 de febrero de 2003, esta secretaría está integrada por Hugo Sigfredi Velásquez Hernández -Teniente Coronel de Infantería-, representante de la Fuerza Armada de El Salvador; Francisco Rolando Sandoval Ordóñez -Coronel de Aviación-, representante del Ejército de Guatemala; Benjamín Ernesto Magaña Sierra -Coronel-, Secretario General; Aldo Augusto Barahona Aldana -Coronel de Infantería-, representante de las Fuerzas Armadas de Honduras; y Evertz Alemán Lara -Teniente Coronel-, representante del Ejército de Nicaragua. Con relación a sus vínculos con el SICA, no hay que olvidar que los representantes de

miembros, por su parte, son las responsables -entre otras cuestiones- de organizar y ejecutar las actividades especializadas de la CCFA (117), desarrollar programas educativos en ámbitos como los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario o la cultura de paz, así como de organizar y facilitar el despliegue de la Unidad Humanitaria y de Rescate de la CCFA (118). Esta estructura orgánica y funcional puede resumirse en la figura 2.



cada una de las Fuerzas Armadas de los Estados Parte son también miembros de la ya referida Subcomisión de Defensa de la Comisión de Seguridad.

<sup>117</sup> Entendidas como actividades desarrolladas por distintos grupos de trabajo con el objetivo de alcanzar el consenso respecto a determinados temas, desde 1998 se han centrado en la sanidad militar, la inteligencia, el mantenimiento de la paz, el desminado, la defensa civil, la educación militar o -entre otras cuestiones- los derechos humanos.

<sup>118</sup> La Unidad Humanitaria y de Rescate de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas fue instituida por el Consejo Superior, en virtud de su Acta N° 005/99, de 24 de mayo, celebrándose la ceremonia oficial de constitución en la misma ciudad un año después. Expresión del deseo de dotar a las fuerzas armadas de un nuevo papel en tiempos de paz, la unidad tiene como objetivo atender a la población en caso de desastres o emergencias -inundaciones, terremotos, incendios forestales o epidemias-. En tal sentido, para mitigar los efectos y evitar la transmisión de la epidemia de dengue hemorrágico que sacudió a El Salvador en octubre de 2000 se activaron tanto la unidad salvadoreña como la guatemalteca y la nicaragüense. Asimismo, estas dos últimas unidades apoyan a las Fuerzas Armadas de El Salvador para responder al terremoto que asoló el país en el año 2001.

El análisis de la organización y la institucionalidad del Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica realizado hasta aquí refleja, como hemos adelantado, una disfunción entre los principios y compromisos que le dan forma y los mecanismos establecidos para su ejecución, disfunción resultante como, ha afirmado Arévalo de León:

“De la dificultad de traducir el concepto general de seguridad democrática adoptado a nivel declarativo, en un modelo regional operativo, funcional y efectivo” (119).

En tal sentido, mientras la Agenda Centroamericana de Seguridad decidida en el Tratado exige, a nuestro entender, el desarrollo de una estructura organizativa e institucional que administre y coordine todos los aspectos -desde lo militar, policial o judicial hasta lo económico o ecológico- en ella contemplados, la definición de la Comisión de Seguridad -integrada, como hemos apuntado- por los viceministros de Relaciones Exteriores y viceministros o autoridades competentes en el ámbito de la Defensa y la Seguridad Pública- como su instancia operativa central determina la disfunción señalada al abrir su composición actual importantes interrogantes sobre su idoneidad para atender y dar respuesta a los compromisos asumidos por los Estados-Parte en los Títulos I y II del Tratado. Constatamos, de este modo, un significativo desequilibrio entre el lugar que ocupan las obligaciones relativas a la seguridad regional dentro del concepto general de seguridad democrática sobre el que se fundamenta el Tratado y la primacía que reciben en su desarrollo operativo (120).

---

<sup>119</sup> ARÉVALO DE LEÓN, B. (1999), “Seguridad Democrática y Sociedad Civil: limitaciones y potencialidades del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”, ponencia presentada en el Seminario “Tratado Marco de Seguridad Democrática”, organizado por la *Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica*, Guatemala, Guatemala, 29 de julio, pág. 4.

<sup>120</sup> No ha de extrañar, por lo tanto, que diversas organizaciones de la sociedad civil centroamericana consideren una contradicción -como ha constatado ARÉVALO DE LEÓN- que la estructura institucional establecida en el tratado descansa en una concepción tradicional de la seguridad, subrayando la necesidad de corregirla mediante el procedimiento de reforma en él establecido. ARÉVALO DE LEÓN, B. (1999), “Hacia un nuevo modelo de Seguridad Hemisférica: Reflexiones en torno al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”, ponencia presentada en el “Foro sobre Seguridad Hemisférica”, convocado por la *Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos*. Washington, 19 y 20 de abril, págs. 5 y 6. Este trabajo está

## Conclusiones

En Centroamérica, el concepto de Seguridad Democrática se remonta a finales de la década de los ochenta y primeros años del decenio de los noventa, período en el que los presidentes de la subregión -como hemos visto- apuestan decididamente por su consolidación como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Esta idea se traducirá posteriormente, como hemos apuntado también, en la mención específica a la necesidad de concretar un nuevo modelo de seguridad subregional incluida en el Protocolo de Tegucigalpa, iniciándose un proceso destinado a la definición de su contenido, así como al diseño de la institucionalidad precisa para su ejecución, que desembocará en la ya referida suscripción del Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Este Tratado es -a nuestro juicio- uno de los instrumentos jurídicos más completos de cooperación en la materia que nos ocupa, al tratar de responder a las necesidades de una comunidad de Estados desde la definición de una Agenda de Seguridad que, fundamentada en la plena vigencia de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, se organiza -como vimos- sobre la base de la conjunción entre las llamadas amenazas tradicionales y las referidas como amenazas "no tradicionales" a esa Seguridad. Se concreta así un cambio de paradigma que, reformando la concepción tradicional de la seguridad, en la que el Estado y sus instituciones son el único objeto a proteger, sitúa al ser humano -como hemos señalado también- entre los fines a ser amparados. De este modo, Centroamérica se integra en una dinámica que, con su origen en el fin de la guerra fría, envuelve a distintos actores internacionales en un complejo debate sobre el significado del concepto de Seguridad.

Sin menoscabar el alcance que el Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica tiene no sólo para la subregión sino también para la definición de un modelo para la Seguridad en América Latina, las páginas que anteceden evidencian

la necesidad de continuar profundizando y desarrollando el concepto y la estructura institucional que lo sustentan. En tal sentido y aunque es indudable el alcance del compromiso asumido por los Estados-Parte en relación con la democracia, en tanto marco para el desarrollo social y humano de los pueblos centroamericanos, y para contrarrestar una concepción de la seguridad como la contenida en la Doctrina de la Seguridad Nacional, la concreción de un análisis detallado de las posibilidades y alternativas que hagan posible traducir el concepto de seguridad democrática en un modelo eficaz y operativo es hoy un imperativo. Un esfuerzo de estas características permitiría, a nuestro entender, que los logros alcanzados en ámbitos como la lucha contra la criminalidad o el fomento de medidas de confianza mutua se extiendan a otras esferas, estableciéndose un régimen de seguridad democrática real.

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **LOS DERECHOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO DEL DERECHO PENAL DE EMERGENCIA**

# LOS DERECHOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO DEL DERECHO PENAL DE EMERGENCIA

Por César Landa

## Presentación

Durante la pasada década de 1990-2000, luego del autogolpe de Fujimori en abril de 1992 y la promulgación de la Constitución de 1993, la legislación penal del Perú sufrió una profunda transformación. La característica fundamental de la misma fue la instauración de un Derecho Penal de emergencia, fundamentado en la denominada "ideología de la seguridad del Estado", subordinando los derechos de las personas a esa finalidad, a fin de revertir la acción terrorista de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), que sembraron la destrucción y la inseguridad ciudadanas <sup>(121)</sup>.

Se trató de una instrumentalización, al máximo, de los principios constitucionales que sustentan el Derecho Penal en función del control social y la represión, antes que de la rehabilitación de la persona humana. Desde luego no es reprobable que el Estado haya implementado una política criminal antiterrorista, por el contrario, es una responsabilidad que debe ser asumida con suma seriedad por todo gobierno. Pero, debe realizarse siempre dentro del ámbito del marco establecido por la Constitución, vale decir, dentro del respeto de los derechos humanos.

---

<sup>121</sup> El costo social de la violencia durante la década de los ochenta ha sido estimada en casi treinta mil muertos y veintitrés mil millones de dólares en pérdidas económicas. Ver: Violencia Política, en PERUPAZ N° 29, Enero 1995, ICS, Lima, 1995; asimismo, Jaime Carbajal y Percy Iriarte. *Economía y violencia. Los costos ocasionados por el terrorismo: un marco teórico y un modelo de estimación*. ICS, Lima, 1993.

El problema esencial heredado de la legislación penal antiterrorista, durante la etapa señalada, fue la inobservancia del marco constitucional y, en particular, de los tratados internacionales sobre derechos humanos; debido a que la legislación estableció tipos penales abiertos con el delito de apología; dispuso que la justicia militar juzgue delitos de terrorismo agravado –tipificándolos como traición a la patria– amplió el plazo de detención preventiva a 15 días más de los previstos en la Constitución; estableció la incomunicación absoluta del detenido durante los diez primeros días; dispuso que el auto apertorio de instrucción siempre fuese con mandato de detención; prohibió la interposición del *hábeas corpus*; los abogados no podían patrocinar más de un caso de terrorismo; redujo la edad mínima de imputación de los delitos desde los 15 años; estableció la pérdida de nacionalidad como sanción penal, incorporó la figura de los jueces sin rostro; reintrodujo la reincidencia, la condena en ausencia y la cadena perpetua –sin perjuicio de la pena de muerte–; estableció el aislamiento celular durante con media hora al día de salida al patio; así como prohibió el acceso a los medios de comunicación social el primer año; redujo el derecho de visita sólo a familiares cercanos una vez a la semana, entre otras limitaciones legislativas.

Esta legislación contraria a los derechos humanos se fue modificando progresivamente, gracias a las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a peticiones de condenados por el delito de terrorismo; y, en particular, ante la demanda de inconstitucionalidad planteada contra dicha legislación. Así, el Tribunal Constitucional ha expedido una sentencia el día 4 de enero del 2003, declarando inconstitucionales diversas normas de la legislación antiterrorista y ha dejado al Congreso la responsabilidad de dictar la nueva legislación antiterrorista, acorde con los estándares internacionales y constitucionales, para un nuevo juzgamiento de los condenados procesados por los delitos de terrorismo. Tarea que el Gobierno actual se encuentra en pleno proceso de elaboración.

Sin perjuicio de la sentencia del Tribunal Constitucional, es imperativo reseñar las bases constitucionales de los derechos fundamentales de las personas dentro, o partir de las cuales, debe desarrollarse una reforma constitucional y de la legislación

penal, en el contexto de un Estado Constitucional de Derecho, que se sustenta en la defensa de los derechos humanos.

Sobre la base de estos lineamientos el propósito del presente capítulo es anotar los alcances de la sentencia del Tribunal Constitucional; identificar los principios de los derechos humanos que fundamentan el denominado "Derecho Constitucional Penal"; presentar las instituciones constitucionales relativas al derecho penal material, la tipificación de los delitos, el Derecho Procesal Penal y de Ejecución; así como, dar cuenta de los artículos correspondientes aprobados en el actual proceso de reforma constitucional.

### **Sentencia del Tribunal Constitucional**

La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la legislación antiterrorista <sup>(122)</sup>, constituye un hito importante en el proceso de fortalecimiento del Estado democrático; por cuanto integra el respeto de los derechos fundamentales con la Defensa y Seguridad tanto ciudadana como del Estado. En este proceso, el Tribunal Constitucional ha cumplido con sus funciones de control constitucional.

#### *Valoración*

En virtud de la cual, el Tribunal Constitucional ha examinado y valorado como incompatible la legislación antiterrorista con el bloque constitucional, integrado por la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos, así como las sentencias que la Corte Interamericana ha expedido sobre la materia <sup>(123)</sup>.

A partir de dicho canon valorativo de interpretación conforme a los derechos humanos, el Tribunal Constitucional ha encontrado que dichas leyes quebrantaron el respeto al debido proceso legal y otros derechos fundamentales.

#### *Pacificación*

---

<sup>122</sup> *Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. N° 014-2002-AI/TC.* Lima. 2003. Ver: [www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe).

<sup>123</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castillo Petruzzi y otros. Sentencia de 30 de mayo de 1999.* San José de Costa Rica, p. 92.

La valoración que ha realizado el Tribunal Constitucional se expresa en la expulsión de las normas viciadas de inconstitucionalidad, tales como: el juzgamiento de civiles por tribunales militares; la cadena perpetua por violar el principio humanista de la resocialización de las penas; el delito de traición a la patria por violar el principio de legalidad y el derecho al juez natural; el delito de apología del terrorismo, por ser una ley penal en blanco que viola la libertad de expresión; la desproporcionada restricción del acceso a la justicia; la prohibición del derecho de recusar a los jueces; los procesos sumarios que afecten la garantías judiciales dentro de un plazo razonable; la incomunicación del detenido; la detención policial mayor a 15 días naturales; la privación del derecho a la nacionalidad; el aislamiento celular continuo durante el primer año de la detención, básicamente.

### *Ordenación*

Como producto de esta “sentencia interpretativa y manipulativa” el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República para que dentro de un plazo razonable, sustituya la legislación declarada incompatible con la Constitución y dicte la nueva legislación penal antiterrorista, conforme al bloque constitucional. Al respecto, el Congreso ha dictado la Ley número 27.913 delegando facultades legislativas al poder Ejecutivo para que expida los decretos legislativos correspondientes.

El Tribunal Constitucional también ha establecido que su fallo en ningún caso puede dar lugar a la excarcelación judicial de los condenados por terrorismo. Pero, cualquier anulación de los procesos judiciales en que se hayan aplicado las leyes declaradas inconstitucionales, requiere de la nueva legislación democrática antiterrorista para que se puedan volver a juzgar a los que lo demanden.

A diferencia del gobierno de Fujimori, la reconstrucción del Estado Democrático de Derecho tiene en la Ley su mejor arma contra el terrorismo. Pero, con lealtad constitucional tampoco se debe olvidar que la Ley debe ser respetuosa de los derechos humanos de los procesados, sin olvidar la reparación de las víctimas del terrorismo.

### **Principios de los derechos humanos**

Se puede señalar que los derechos humanos constituyen la expresión jurídica de un conjunto de facultades y libertades humanas, que atienden a las necesidades y aspiraciones de todo ser humano, con el fin de realizar una vida digna, racional y justa. Es decir que con independencia de las circunstancias sociales y de las diferencias entre las personas, los derechos humanos son bienes que portan todos los seres humanos por su condición de tales. Por ello, los derechos humanos son tributarios de los siguientes principios (<sup>124</sup>):

#### *Universalidad*

Por el hecho de ser un ser humano, la persona es titular de derechos frente al Estado y los particulares; sin menoscabo alguno por cualquier condición circunstancial.

#### *Imprescriptibilidad*

Los derechos humanos son inextinguibles; debido a que son consustanciales a la existencia del ser humano. El Estado no puede proscribirlos.

#### *Irrenunciabilidad e inalienabilidad*

Las personas no pueden disponer de sus derechos humanos renunciando a los mismos; tampoco puede enajenarlos o manipularlos arbitrariamente.

#### *Inviolabilidad*

Está proscrito imponer a la persona privaciones a sus derechos humanos en contra de su voluntad; siempre que no medie una causa justa predeterminada en un norma legal.

#### *Eficacia*

---

<sup>124</sup> Ayala Corao, Carlos. "El derecho de los derechos humanos (la convergencia entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos)", en *Revista de la Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XXXV, Lisboa, 1994; asimismo, Ministerio de Justicia, *Guía para promotores de derechos humanos*, MINJUS, Lima, 2001, pp. 14-20.

Los derechos humanos son formulaciones ético-jurídicas, en la medida que tienen una eficacia vinculante sobre todo el ordenamiento jurídico.

#### *Trascendencia positiva*

Los derechos humanos no requieren ser reconocidos expresamente por la legislación interna para que sean protegidos; por cuanto, su reconocimiento y protección trasciende el hecho que se encuentren o no recogidos en una norma jurídica.

#### *Interdependencia y complementariedad*

Los derechos humanos constituyen un complejo integral e interdependiente, motivo por el cual son tutelables tanto en su forma de derechos civiles y políticos, como de derechos económicos, sociales y culturales.

#### *Igualdad*

Los derechos humanos protegen a todos los seres humanos por igual, ya sea garantizando la igualdad en la norma jurídica como en el trato; de donde se deriva que está prohibida toda discriminación por motivo de origen, sexo, raza, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

#### *Progresividad e irreversibilidad*

Los derechos humanos, al ser producto de la evolución humana, se asumen como la expresión de la conciencia ética de la humanidad, fundada en la dignidad del hombre. En tal entendido, los derechos humanos reconocidos quedan integrados al elenco de los derechos pre-existentes y no pueden ser suprimidos posteriormente.

#### *Corresponsabilidad*

Todos somos responsables de los derechos humanos. Sólo cuando el Estado, la sociedad, las instituciones y las personas asuman su compromiso con la plena vigencia de los derechos humanos, se hará posible su realización.

### **Fundamento constitucional para el Derecho Penal**

Sobre la base de la sentencia del Tribunal Constitucional y del decálogo de los derechos humanos, propio de un Estado Social y Democrático de Derecho, corresponde reformar las bases del Derecho Penal en la Constitución, en función de la tutela de la persona humana y sus derechos. Así, los derechos humanos despliegan su fuerza normativa y replantean los conceptos e instituciones clásicas del Derecho Penal en sus campos sustantivo, procesal y de ejecución penal, en función del “bloque constitucional” de los derechos humanos.

En el caso del ordenamiento jurídico peruano, el principio humanista del derecho fue reconocido por la Constitución de 1979 y nominalmente reiterado en la Constitución de 1993. En tal entendido, la Constitución actual establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad es el fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1); asimismo, garantiza la plena vigencia de los derechos humanos (artículo 44); lo que no es óbice para que el Estado proteja a la población de las amenazas contra su seguridad (artículo 44), que la Policía Nacional prevenga, investigue y combata la delincuencia (artículo 165) o que las Fuerzas Armadas asuma el control del orden interno cuando se declaran los estados de emergencia (artículo 137), entre otras normas básicas.

Debe destacarse que el conjunto de normas rectoras del Derecho Penal, no sólo se integra por los derechos fundamentales de la Constitución, sino también por los tratados internacionales en materia de derechos humanos; en la medida que dichas normas forman parte del ordenamiento jurídico del Estado, de conformidad con el artículo 51 de la Constitución. Razón por la cual, vinculan u obligan al Estado y, dentro de éste, particularmente, al poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, según la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución, las normas relativas a los derechos y libertades -que informan al derecho penal- se interpretan de conformidad con los tratados sobre derechos humanos de los que el Estado peruano es parte.

En tal sentido, el conjunto de normas que conforman el denominado “bloque constitucional” de los derechos humanos está integrado por la Constitución, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos

Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y, en particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que cuenta con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismos internacionales encargados de tutelar los derechos fundamentales, una vez agotada la jurisdicción nacional.

### *Derecho Penal sustantivo*

La potestad punitiva del Estado se determina en función del “bloque constitucional” de los derechos humanos, propio del Estado Social y Democrático de Derecho. Ésta ha de concretarse en diversos principios (<sup>125</sup>).

### PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Enunciado en el artículo 2, inciso 24), numeral "d" de la Constitución. Expresado bajo el aforismo *nullum crimen, nulla poena sine lege*, no hay delito ni pena sin ley, este principio debería exigir que una determinada conducta para que sea considerada como delito y que su comisión sea sancionada; tanto aquélla -la conducta-, como ésta -la sanción- deben estar no sólo calificadas previamente como tales por la Ley, sino que a través de ellas no se violen los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad. Como consecuencia de este principio se asegura:

1. La prohibición de los denominados tipos penales en blanco y tipos penales abiertos.
2. La prohibición de leyes que violen los derechos humanos de las personas, en particular los derechos a la justicia, a la verdad, el debido proceso y la tutela judicial.
3. La prohibición de aplicación de la analogía respecto a normas penales (artículo 139 inciso 9 de la Constitución).

---

<sup>125</sup> Mir Puig, Santiago. *Derecho Penal. Parte general*, 4ª ed., Barcelona, 1996, pp. 74 ss.

“De otro lado, este principio impone que el delito y la pena estén determinados por una norma que tenga rango de Ley y, particularmente, ha de tratarse, preferentemente, de una ley orgánica, esto en el entendido que una garantía formal de los derechos fundamentales es que la legislación que regule dicha materia ha de estar reservada a Ley Orgánica y no a una simple ley ordinaria.”

Aun cuando la Constitución peruana vigente no contiene norma alguna que imponga esa exigencia, es preferible desde un punto de vista teórico constitucional, que deba procederse en el sentido señalado y, por otra parte, una interpretación *pro homine* y garantista del citado texto constitucional puede conducir a la conclusión que cuando el artículo 106 del mismo alude a las "otras materias" que la Constitución establece para su regulación a través de Ley Orgánica, ello puede comprender la legislación que regule derechos constitucionales, ámbito dentro del cual se incluye, lógicamente, a la legislación penal, procesal penal y penitenciaria.

Una consecuencia importante de lo anterior es que en el actual proceso de reforma constitucional, el poder Ejecutivo no puede regular esta materia a través de decretos legislativos, dado que se prohíbe la delegación de facultades legislativas en materias reservadas a ley orgánica (artículo 156 del Proyecto de Ley de Reforma Constitucional). De modo que, se ha establecido expresamente este “principio de reserva de ley orgánica”, para las disposiciones que regulen materia penal. Lo anterior repercutirá inmediatamente en nuestro ordenamiento jurídico porque tanto el código penal, el procesal penal (vigente sólo en ciertos artículos) y el Código Penitenciario han sido expedidos por sendos decretos legislativos.

#### PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD

Derivado del principio de legalidad, el artículo 2, inciso 24), literal "d", de la Constitución, precisa que la conducta considerada punible debe estar determinada previamente por la Ley, pero no de cualquier forma, sino "de manera (...) inequívoca". Esto impone al legislador acudir a una adecuada técnica legislativa que precise al máximo grado posible la conducta típica y, por consiguiente, considerar la

invalidez o inconstitucionalidad tanto de formulaciones genéricas como en las que se empleen conceptos absolutamente indeterminados.

La finalidad de este principio es que la persona puede contar con un margen razonable de previsibilidad de la reacción del ordenamiento jurídico frente a su conducta y tenga, en función a ello, claramente determinado el ámbito de lo permitido y de lo prohibido. En consecuencia, no es compatible, con el citado principio, que las leyes remitan la determinación de la conducta a normas de jerarquía inferior (tipo penal en blanco) o apelen a conceptos totalmente indeterminados.

#### PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

Constituye un elemento clásico de un Derecho Penal garantista, según el cual, las normas penales -como por lo demás, el resto de normas de nuestro ordenamiento según el artículo 103 de la Constitución- no pueden aplicarse retroactivamente salvo cuando favorezcan al procesado o imputado. En este último caso se está ante la aplicación del principio de "retroactividad benigna" de la Ley penal, para favorecer el principio natural de la libertad humana.

#### PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA

El derecho fundamental de la libertad personal (artículo 2, inciso 24, literal "a" de la Constitución) impone que la intervención del Derecho Penal o empleo del *ius puniendi*, se produzca únicamente cuando sea absolutamente necesario acudir a él, se trata así de "intervenir lo mínimo posible para conseguir el máximo de libertad" (<sup>126</sup>) en el contexto de un "Derecho Penal mínimo". A partir de lo anterior tendremos que:

1. Se acudirá al Derecho Penal sólo cuando la protección de bienes jurídicos no sea posible a través de otros medios de control social ("principio de subsidiariedad" o del derecho penal como *ultima ratio*).

---

<sup>126</sup> Carbonell Mateo, Juan Carlos. *Derecho penal: concepto y principios constitucionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, p. 194.

2. No toda conducta que lesione bienes jurídicos ha de ser sancionada, sino sólo las modalidades más peligrosas (“carácter fragmentario del derecho penal”).
3. El Derecho Penal protegerá sólo los bienes jurídicos fundamentales o que sean condición vital de la participación de las personas en el sistema social (“principio de exclusiva protección de bienes jurídicos”).

### *Derecho Procesal penal*

Este ámbito está compuesto por el derecho de acceso a la jurisdicción y el derecho al debido proceso (<sup>127</sup>). Éste último, en su aspecto formal, contiene, a su vez, como manifestaciones diversos derechos humanos derivados, tales como:

#### DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN

Enunciado en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución, consiste en el derecho de toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales con el objeto de que pueda obtener un pronunciamiento (sentencia o auto) que resuelva una controversia de relevancia jurídica. Se deriva de este derecho fundamental, las siguientes exigencias (<sup>128</sup>):

1. Acceso a órganos propiamente judiciales.
2. Prohibición de exclusión del conocimiento de las pretensiones en razón a de su fundamento.
3. Prohibición de impedir su acceso (principio del *favor actionis* o *pro actione*)

#### DERECHO AL DEBIDO PROCESO FORMAL

Enunciado en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución, constituye un derecho fundamental cuyo contenido esencial es la exigencia que todo proceso judicial,

---

<sup>127</sup> Landa, César. *Derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional*. EN: Pensamiento Constitucional. PUCP-MDC, Fondo Editorial, Lima, 2002, pp. 445-461.

<sup>128</sup> Gonzáles Pérez, Jesús. *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 2001, pp. 61 ss.

militar, administrativo, parlamentario o ante particulares (personas jurídicas de derecho privado), deba desarrollarse con irrestricto respeto de un conjunto de derechos y principios de naturaleza procedimental para que sea considerado como justo o conforme a derecho (*due process of law*).

Desde luego, tratándose de un conjunto sólo enunciativo, éste debe ser entendido como un contenido mínimo de justicia que siempre será susceptible de comprender nuevos derechos o principios que puedan optimizarlo. En el caso del proceso penal, este derecho exige que se respeten cada uno los derechos y principios que lo componen desde la etapa de la investigación pre-jurisdiccional (investigación a cargo del Ministerio Público), hasta las de la etapa judicial propiamente dicha (instrucción, juicio oral y revisión).

#### DERECHO AL DEBIDO PROCESO SUSTANTIVO

Puede ser calificado como el derecho a que la resolución de la controversia jurídica sea justa. Aun cuando no hay un criterio único para determinar lo que deba considerarse como tal, resulta claro que una decisión que no sea razonable, racional, proporcional con los derechos humanos o, que se sustente en contra de una norma del “bloque constitucional”, puede ser considerada como una decisión injusta y, desde tal perspectiva, conculcatoria del derecho al debido proceso sustantivo.

Este derecho es especialmente importante ante la determinación de penas o medidas de seguridad por el legislador o su determinación por el juez, que sean injustas (irrazonables, desproporcionales o inconstitucionales). Por ello, es en el “bloque constitucional” de los derechos humanos en donde se debe encontrar los fundamentos del mismo; así, además de la declaración expresa de este derecho constitucional al "debido proceso" (artículo 139, inciso 3), también, pueda considerársele como un derecho implícito o no enumerado, inferido a partir de los principios de dignidad de la persona y Estado Democrático de Derecho (artículo 3).

Este tema se relaciona con el de las penas irrazonables o inconstitucionales (<sup>129</sup>) y es de particular importancia para el Derecho Penal peruano de la década precedente, en la medida que la política criminal del Gobierno de entonces fue sobrecriminalizante; es decir que incrementó en ciertos casos el *quantum* de la pena. Asimismo, la propia Constitución de 1993 (artículo 140) extendió la pena de muerte a un supuesto -el terrorismo- que no estaba contenida en la Constitución de 1979. Incluso, la propia pena capital que la Constitución vigente contempla, no deja de plantear un caso típico de una norma constitucional inconstitucional. Vale decir, una norma de la propia Constitución pero que resulta incompatible con principios y valores que conforman su núcleo fundamental (<sup>130</sup>). De esta forma, en el caso que nos ocupa, la pena de muerte resulta violatoria del principio constitucional de dignidad de la persona (artículo 1).

## DERECHO A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Enunciado en el artículo 2, inciso 24, literal “e” de la Constitución, según este principio toda persona es considerada inocente en tanto no haya sido demostrada judicialmente su culpabilidad. Esto implica lo siguiente (<sup>131</sup>):

1. La carga de la prueba es responsabilidad de la parte acusadora, el inculpado no tiene la obligación de probar su inocencia, salvo respecto a determinados delitos.
2. La aplicación del principio *in dubio pro reo*, según el cual el juez está obligado a la absolución del acusado debido a la ausencia de elementos probatorios que puedan enervar la presunción de inocencia.
3. El acusado tiene derecho a no declarar contra sí mismo, su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

---

<sup>129</sup> Sagüés, Néstor. *Elementos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1993, p. 375.

<sup>130</sup> Bachof, Otto. “Verfassungswidrige Verfassungsnormen?” (1951), en *Wege zum Rechtsstaat. Ausgewählte Studien zum öffentlichen Recht*, Athenäum, 1979, pp. 21 ss.

<sup>131</sup> Quispe, Fany. *El derecho a la presunción de inocencia*, Palestra editores, Lima, 2001, pp. 39 ss.

4. En cuanto se presume la inocencia del acusado, su eventual detención será una circunstancia excepcional.

#### DERECHO A LA INFORMACIÓN

Enunciados en los incisos 14 y 15 del artículo 139 de la Constitución. Es el derecho del acusado de conocer los hechos que se le imputan y los cargos que se formulan contra él penalmente, ello con el objeto de que pueda ejercer su derecho de defensa de forma eficaz y oportuna (<sup>132</sup>).

#### DERECHO AL JUEZ NATURAL

Contenido en el artículo 139, incisos 1 y 2, de la Constitución, este derecho presenta dos exigencias básicas:

- Que la regulación o determinación del órgano jurisdiccional -en cuanto a su jurisdicción y competencia- debe realizarse de forma anterior al hecho sometido a su conocimiento, excluyéndose, jueces o tribunales *ex post facto*.
- Que el órgano jurisdiccional sea el órgano competente, excluyéndose tribunales o jueces *ad hoc*, (excepcionales o parajudiciales); vale decir, instituidos expresamente para determinadas causas.

#### DERECHO DE DEFENSA

Se halla contenido en el inciso 14 del artículo 139 de la Constitución. Consiste en el derecho que tiene el acusado de defenderse de manera eficaz y oportuna en todo el estado del proceso penal, e incluso en la investigación fiscal prejurisdiccional, respecto a todo acto procesal ya sea que éste provenga de la parte acusadora como del juez y que pueda, eventualmente, ocasionar algún menoscabo en sus derechos, intereses o su situación jurídica.

---

<sup>132</sup> Pico y Junoy, Joan. *Las garantías constitucionales del proceso*, Bosch, Barcelona, 1997, pp. 109 ss.

El derecho de defensa se traduce, también, en la prohibición de generar en el acusado una situación de indefensión (<sup>133</sup>). Este derecho comprende, a su vez, el derecho a ser oído, a la asistencia de un letrado, ya sea éste elegido por el propio acusado o asignado obligatoriamente por el Estado (defensor de oficio).

## DERECHO A UN PROCESO PÚBLICO

Todos los procesos son públicos (artículo 139, inciso 4), sin embargo, pueden existir etapas reservadas según determinación del juez, de conformidad con la Ley. La Constitución, sin embargo, refuerza expresamente el carácter público de los procesos judiciales que tengan por objeto la responsabilidad de funcionarios públicos, los delitos cometidos por medio de la prensa y los que se refieren a derechos fundamentales. La publicidad del proceso tiene por propósito proteger a las partes de una justicia sustraída al control de la opinión pública y; por otra parte, mantener la confianza en los tribunales por parte de la comunidad y, en particular, de los justiciables (<sup>134</sup>).

## DERECHO A LA LIBERTAD PROBATORIA

Denominado también como derecho a la prueba, se le reconoce como la facultad del acusado de ofrecer las pruebas que estimen pertinentes y que éstas sean admitidas y actuadas en el proceso (<sup>135</sup>). Pero, además, de modo muy importante, este derecho exige también que la prueba sea valorada oportuna, razonable y proporcionalmente por el juez (<sup>136</sup>).

## DERECHO A DECLARAR LIBREMENTE

Consiste en la facultad de declarar sin presión, maltratos, tratos humillantes, degradantes o mediante actos que importen cualquier otra vulneración a los derechos humanos; de lo contrario, la inobservancia de este imperativo ocasiona la

---

<sup>133</sup> Gonzáles Pérez, Jesús. Op. cit., pp. 196 ss.

<sup>134</sup> Pico y Junoy, J. Op.cit., p. 116.

<sup>135</sup> Gonzáles Pérez, Jesús. Op. cit., pp. 242 ss.

<sup>136</sup> Carocca Pérez, Alex. *Garantía constitucional de la defensa procesal*, Bosch-Barcelona, Ediciones Jurídicas Olejnik, Santiago, 1998, pp. 305 ss.

invalidez de la prueba así obtenida y, por consiguiente, su nulidad (artículo 2, inciso 24, literal "h"); ello más allá de la responsabilidad de quienes incurrieran en la comisión de dichos actos.

#### PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL

Este principio se deriva del inciso 2 del artículo 2 de la Constitución y exige que las partes de un proceso -penal, en el caso que ocupa- se encuentren en condiciones paritarias y dispongan de los mismos instrumentos para hacer valer sus pretensiones en el proceso ("igualdad de armas").

#### DERECHO A LA CERTEZA JUDICIAL

Enunciado en el artículo 139, inciso 5 de la Constitución. Es el derecho del procesado a que las sentencias y autos estén debidamente fundamentados o motivados; de modo tal que el texto de la resolución demuestre con claridad el razonamiento respecto al hecho que se conoce como al derecho que se aplica. Se hallan exceptuadas del cumplimiento de esta regla las resoluciones de mero trámite, es decir, los decretos.

#### DERECHO A LA COSA JUZGADA

Contenido en el artículo 139, incisos 2 y 13 de la Constitución, es el derecho del justiciable (agraviado y acusado) de obtener una resolución judicial firme, inmutable y; por lo tanto, oponible a cualquier pretensión análoga ulterior, siempre que esta no haya vulnerado los derechos humanos de terceros. Por ello, en última instancia, sólo la cosa juzgada material -no la formal- es la que otorga seguridad jurídica a los fallos judiciales.

#### PRINCIPIO *NE BIS IN IDEM*

Relacionado estrechamente con la cosa juzgada, este principio es de naturaleza sustantiva y procesal. En el primer caso, viene a configurarse como el derecho de la persona a no ser sancionada dos veces por un mismo hecho -delito, falta o infracción-, este es el *ne bis in idem* sustantivo. En el segundo supuesto, se presenta como el derecho de la persona de no ser procesada nuevamente por un

hecho que ya fue objeto de prosecución judicial, este es el *ne bis in idem* procesal (<sup>137</sup>).

#### DERECHO A LA INSTANCIA PLURAL

Denominado también como derecho al recurso, está enunciado en el artículo 139, inciso 6 de la Constitución; consiste en el derecho que tienen las partes del proceso de recurrir ante el órgano jurisdiccional de instancia superior, con el objeto de que revise una resolución judicial. Este derecho implica acceder a los recursos previstos por ley, y la prohibición de exigir formalismos irrazonables en su concesión. Pero, adquiere toda su fuerza en el ámbito penal, al proscribir la reforma peyorativa - *reformatio in peius*-; vale decir, la prohibición que la situación jurídica del recurrente se viese agravada como consecuencia de su propio recurso (<sup>138</sup>).

#### DERECHO A UN PROCESO JUDICIAL SIN DILACIONES INDEBIDAS

Reconocido por el artículo 8, inciso 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14, inciso 3, literal "c" del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Consiste en el derecho de toda persona procesada a que su situación jurídica tenga que resolverse sin retardos no imputables a él y dentro de un término razonable. Desde ya, la determinación de lo que deba considerarse como "razonable" exige una valoración del juez que aprecie las circunstancias de la causa, la complejidad del asunto, la conducta de los reclamantes y de las autoridades, así como de las consecuencias de la demora.

#### DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN ANTE ERROR JUDICIAL

Se halla reconocido en el inciso 7 del artículo 139 de la Constitución y en particular en el inciso 6 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconocen el derecho que tiene toda persona que haya sido objeto de error

---

<sup>137</sup> San Martín Castro, César. *Derecho Procesal Penal*, Vol. I, Grijley, Lima, 2001, pp. 61 ss.

<sup>138</sup> Ramos Méndez, Francisco. *El proceso penal. Tercera lectura constitucional*, Bosch Editor S.A., Barcelona, 1993, pp. 407 ss.

judicial en un proceso penal -y también ante una detención arbitraria-, para que sea indemnizada en la forma que la ley lo disponga.

### *Derecho de Ejecución penal*

Este ámbito normativo está integrado por las normas que regulan el régimen penitenciario, que no ha cumplido con los propósitos de rehabilitar humanamente al ciudadano que ha delinuido para que se reintegre en la sociedad; debido más a una falta de aplicación de los principios humanistas de la ejecución de la pena, que del vacío de la regulación de las mismas. No obstante, es del caso identificar dichas disposiciones.

### PRINCIPIO DE RESOCIALIZACIÓN Y REEDUCACIÓN DEL INTERNO

Se encuentra establecido en el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución. Desde una perspectiva humanista, esta disposición constitucional establece que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. Con él se establece la finalidad resocializadora de la pena, e implica la regulación de medidas que permitan a la persona que cumple condena, reincorporarse a la sociedad. Este objetivo constitucionalmente impuesto es implementado por el legislador a través de diversos medios, entre los cuales, sin agotarlos desde luego, hallamos los denominados beneficios penitenciarios.

Así, el principio constitucional enunciado en el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución se concretiza en la regulación de los denominados beneficios penitenciarios. Planteado en estos términos, no cabe duda que la prohibición, limitación o restricción del acceso a los mismos, sin un motivo objetivo y razonable (principio de razonabilidad), aún cuando fuera establecido por una ley, constituye una medida (u opción legislativa) inconstitucional; dado que ésta resulta incompatible con el respeto a los derechos humanos del interno a la luz del mencionado principio, que busca rehabilitar a la persona humana que ha delinuido. El Código de Ejecución Penal es el cuerpo normativo que regula en detalle este principio constitucional.

### DERECHOS DE LOS INTERNOS A OCUPAR ESTABLECIMIENTOS ADECUADO

En el artículo 139, inciso 21 de la Constitución, se reconoce el derecho de las personas que se hallan recluidas por mandato de una sentencia (e incluso de las personas detenidas pero aún no sentenciadas) de ocupar establecimientos penales acordes con los derechos humanos; en particular, con la dignidad de la persona, en condiciones que no afecten su derecho a la vida, integridad personal, y a la salud. Esto es así, en la medida que los derechos humanos son connaturales a la persona.

Como en la regulación constitucional se encuentran los grandes fundamentos del derecho penal, el actual proceso de reforma constitucional ha incorporado también principios, reglas e incluso procedimientos de carácter penal, que a continuación se identifican.

### **Reforma constitucional**

Sólo en democracia la Constitución es una norma jurídica suprema y también una norma de consenso político, que ofrece un marco jurídico político válido y eficaz para resolver los problemas nacionales, como los heredados de la violencia política de los grupos terroristas (Sendero Luminoso y el MRTA) y del gobierno autocrático de la década de los noventa.

Así, con la caída del régimen de Fujimori y la consecuente restauración democrática, los partidos políticos pactaron –diciembre de 2001- que el proceso de reforma constitucional debía realizarse utilizando los mecanismos de la reforma de la Constitución de 1993, a fin de recuperar las instituciones propias de nuestro constitucionalismo histórico, particularmente de la democrática Constitución de 1979. Reforma que finalmente debe ser sometida a referendun popular, de conformidad con lo establecido en la Ley número 27.600 y la decisión del Tribunal Constitucional <sup>(139)</sup>.

#### *Proceso de reforma constitucional*

En el gobierno transitorio de Valentín Paniagua (noviembre de 2000 a julio de 2001) una comisión de expertos nombrada por el presidente, elaboró “Las Bases para la

---

<sup>139</sup> *Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. N° 014-2002-AI/TC.* Lima. 2003. Ver: [www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe).

Reforma Constitucional del Perú” (<sup>140</sup>) (2001), las mismas que han sido mejoradamente adaptadas como texto normativo en el “Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución” (<sup>141</sup>) (abril de 2002) y perfeccionadas en el “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional” (<sup>142</sup>) (julio de 2002).

Con lo cual se ha asegurado la incorporación de las reformas democráticas pendientes -como la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo- sin afectar la seguridad ciudadana ni del Estado, ni el principio de continuidad o estabilidad jurídica. Sin embargo, como es propio en todo proceso de reforma constitucional se plantea una y otra vez el debate nacional sobre tres cuestiones.

## NECESIDAD DE LA REFORMA

La necesidad de la reforma aparece como imprescindible, cuando el principio democrático de la soberanía popular entra en contradicción con el principio jurídico de la supremacía constitucional. De modo que, es necesario crear un nuevo marco constitucional para poder llevar a cabo las reformas políticas, sociales y económicas imprescindibles, que son incompatibles dentro de la autocrática Constitución de 1993.

“Ello ha llevado a que algunos sectores postulen demagógicamente la anulación de la Constitución de 1993 y el restablecimiento de la Constitución de 1979; dejando de lado la consideración que la propia transición democrática se ha realizado y se viene llevando a cabo en base a la Constitución vigente, no obstante su origen espurio; en la medida que, la

---

<sup>140</sup> Ministerio de Justicia, *Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú*, Lima, Julio, 2001, 109 pp.

<sup>141</sup> Congreso de la República - Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, *Anteproyecto de Ley de reforma de la Constitución (texto para debate) 5 de abril de 2002*, Lima, s/ Abril, 2002, 149 pp.

<sup>142</sup> Congreso de la República - Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, *Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución*. Imprenta del Congreso, Lima, Julio, 2002, 175 pp.

norma suprema ha adquirido vida y sentido propios, distintos de la de sus creadores o detentadores autocráticos.”

Por ello, no es necesario ni anular la Constitución de 1993, ni llamar a una Asamblea Constituyente; más aún, dichos actos políticos supondrían quebrar el frágil principio de la supremacía constitucional. Y la supremacía constitucional –democrática en la que ahora se vive- no es sólo una exigencia jurídica, sino un presupuesto ideológico del Estado Democrático; por que no hay democracia sin respeto al derecho, ni derecho sin base en la democracia.

Lo que no impide plantear la reforma constitucional, más aún si es necesaria en varios temas, como el relativo a los derechos humanos. Ahora bien, la reforma puede ser parcial o total, esta última no es un asunto cuantitativo sino básicamente cualitativo; por cuanto se refiere a los supuestos de legitimidad histórica de un sistema político: como el régimen republicano, democrático y social, basado en la persona humana.

Equiparar la reforma total como una tarea del poder constituyente es un error; por cuanto dicha competencia radica en el poder de reforma constitucional de que goza el Congreso de la República, según los artículos 206 y 32 de la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha delimitado la actuación del Congreso como competente para elaborar un proyecto de reforma constitucional que debe ser sometido a referendun popular. De este modo se descarta cualquier intento de que el Congreso asuma la condición de un poder constituyente y dicte autónomamente una nueva Constitución.

## MÉTODO DE LA REFORMA

En la historia peruana no se han respetado las reglas propias de la norma suprema precedente para operar su cambio, salvo en la Constitución de 1834. La práctica de los caudillos ha sido establecer un nuevo Congreso o Asamblea Constituyente, en nombre de la voluntad popular –*vox populi vox dei*-; que terminó otorgando una nueva Constitución, usualmente nominal -alejada de la realidad- y semántica en beneficio de un partido en el poder.

Sin embargo, el actual proceso de reforma constitucional viene superando la histórica inestabilidad, que se ha basado en la falta de concertación y en el uso de cualquier medio de reforma constitucional. Pero, como los medios y fines democráticos constituyen una sola unidad; el retorno democrático constitucional se viene dando con legitimidad, no sólo en sus fines, sino también en sus medios, en la medida en que se rige pacíficamente por las reglas de la reforma de la Norma Constitucional vigente.

Por ello, las reformas constitucionales deben ser la expresión jurídica del consenso político, económico y social entre los partidos políticos y las organizaciones sociales y económicas. En ese sentido, tanto el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución, como el Acuerdo Nacional que es un pacto de gobernabilidad <sup>(143)</sup>, que ha servido de insumo a dicho proyecto, han sido consensuados democráticamente por las distintas bancadas parlamentarias del Congreso.

## INSTITUCIONES A REFORMAR

El proyecto de reforma constitucional se basa en la afirmación del sistema democrático constitucional, la tutela de los derechos fundamentales, el control y el balance entre los poderes del Estado y en el establecimiento de una economía social de mercado al servicio de la persona humana. Motivo por el cual, se han incorporado propuestas de reformas sustanciales al modelo de la Constitución de 1993 –y a la Constitución de 1979–, como por ejemplo la abolición de la pena de muerte, establecer que la potestad sancionadora del Estado debe respetar los principios de constitucionalidad, legalidad, proporcionalidad, culpabilidad, resocialización y humanidad; los supuestos de detención no previstos en la

---

<sup>143</sup> Ver [www.pc.gob.pe](http://www.pc.gob.pe): “El Acuerdo Nacional suscrito el pasado 22 de julio de 2002 por los partidos políticos, organizaciones de la sociedad e instituciones religiosas, constituye la gran aspiración del pueblo y gobierno peruano de construir una nación cuyo fin supremo sea el verdadero respeto y el servicio a todas las personas así como el establecimiento de una cultura del acuerdo”.

Constitución son actos ilícitos, la proscripción del juzgamiento de civiles por militares, la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, la incorporación del debido proceso como derecho fundamental, la reserva de ley orgánica en materia penal, entre otras.

Por todo ello, la reforma constitucional no sólo es *necesaria*, sino también es “realista” al utilizar los propios procedimientos jurídicos establecidos para la reforma constitucional y, además, será “posible” si hay consenso político sobre los contenidos de la reforma. Pero, la reforma será válida si los partidos y fuerzas políticas aceptan los compromisos políticos del Acuerdo Nacional y realizan un debate alturado, atendiendo la esperanza ciudadana con responsabilidad; porque es ella quien definirá su validez o invalidez en el referéndum constitucional.

### *Proyecto de Reforma Constitucional*

En ese marco de debate constitucional, el Pleno del Congreso ya ha aprobado el Título I: “Derechos Fundamentales”, “Deberes Fundamentales” y “Procesos Constitucionales” y el Título III: “Régimen Económico”. Le restan para debate y aprobación, el Título II: “Estado y Nación”, el Título IV: “Estructura del Estado”, así como el Título Preliminar y el Preámbulo; para luego someter toda la reforma al referéndum constitucional. El texto del proyecto incorpora las siguientes normas relativas al derecho penal constitucional:

“Artículo 1 La persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla.

Artículo 2 Toda persona tiene derecho:

Artículo 25. A la libertad y seguridad personales. En consecuencia:

- Nadie está obligado a hacer lo que la Ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.
- No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo los casos previstos en la Constitución y la Ley. Están abolidas la esclavitud, servidumbre y trata en cualquiera de sus formas.

- No hay prisión por deudas. Este principio no limita el mandato judicial por incumplimiento de deberes alimentarios.
- Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la Ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la Ley. La potestad punitiva y de sanción administrativa del Estado, según corresponda, debe respetar los principios de constitucionalidad, legalidad, proporcionalidad, culpabilidad, resocialización y humanidad. Los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y los así señalados como tales en los tratados de los que el Perú es parte, son imprescriptibles. Son juzgados por los tribunales ordinarios y están excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto, la amnistía o el derecho de gracia.
- Nadie podrá ser detenido sino por mandato escrito y motivado del juez emanado de un debido proceso o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito o de acuerdo a lo establecido en el capítulo relativo al régimen de excepción. Es punible cualquier acto, distinto de los supuestos previstos anteriormente, que implique la detención de una persona. El detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro de las 24 horas o en el término de la distancia. Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince (15) días naturales, debiendo dar cuenta al fiscal y al juez, en forma inmediata, bajo responsabilidad. Este último asume jurisdicción a la brevedad, de acuerdo a la Ley. La detención no impide el ejercicio de los demás derechos que esta Constitución reconoce.
- Toda persona debe ser informada inmediatamente y por escrito de las causas o razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse y ser asesorada con un defensor de su elección desde que es citada o detenida por la autoridad.
- Nadie puede ser incomunicado sino en caso indispensable para el esclarecimiento de un delito y en la forma y el tiempo previstos por la Ley. La

autoridad está obligada a señalar sin dilación el lugar donde se halla la persona detenida, bajo responsabilidad.

- Nadie puede ser víctima de violencia moral, sexual, psíquica o física, ni sometido a tortura o tratos inhumanos, humillantes o degradantes. Cualquiera puede pedir de inmediato el examen médico de la persona agraviada o de aquella imposibilitada de recurrir por sí misma a la autoridad. Carece de valor la declaración y la prueba obtenidas por violencia o con prescindencia de la forma prevista en la Ley.
- Nadie podrá ser investigado, procesado o sancionado por hechos punibles por los cuales haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la Ley. La amnistía, el indulto, los sobreseimientos definitivos y las prescripciones producen los efectos de cosa juzgada, salvo las excepciones establecidas en esta Constitución.

Artículo 26. Al debido proceso. En consecuencia se garantizan los siguientes derechos:

- Al libre acceso a la justicia y la jurisdicción predeterminada, prohibiéndose los tribunales de excepción y las comisiones especiales creadas para tal fin.
- A no ser condenado en ausencia.
- A la defensa.
- A no autoinculparse
- A no ser penado sin proceso penal.
- A la publicidad del proceso.
- A la motivación de las resoluciones judiciales.
- A la indemnización, en la forma que determine la Ley, por los errores judiciales en los procesos penales y por las detenciones arbitrarias, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar.

- A la instancia plural.
- A la cosa juzgada.
- A todos los que se reconocen adicionalmente en las leyes y los tratados.

Estas disposiciones se extienden al procedimiento administrativo, en cuanto le sean aplicables.

Artículo 27. A que se presume su inocencia mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

Artículo 28. (Reservado hasta el final del debate constitucional. Sesión del 3 de octubre de 2002).

- A la verdad y a una reparación integral por violación de sus derechos fundamentales atribuible al Estado. Éste, a través de los órganos correspondientes, tiene la obligación de investigar y sancionar, a pedido de parte o de oficio, los delitos contra los derechos fundamentales.
- El derecho a la reparación comprende el reconocimiento de la responsabilidad estatal y la satisfacción pública a las víctimas.

Artículo 192. Son principios de la función jurisdiccional:

- El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal. Y de las normas que restrinjan derechos.
- El principio de no condenar a nadie sin proceso judicial o en ausencia.
- La aplicación de la ley más favorable al procesado en caso de duda o de conflicto entre leyes penales...”.

## **Conclusiones**

A luz de la sentencia del Tribunal Constitucional, la regulación en materia de derecho penal -sustantivo, adjetivo y penitenciario; y, particularmente el proyecto de reforma constitucional se asegura que los derechos fundamentales de un detenido,

procesado o condenado judicialmente, constituyen la piedra angular del Estado de Derecho, de conformidad con el “bloque constitucional” de los derechos humanos.

De esta manera se evitará que los excesos normativos se conviertan en la cobertura legal de la arbitrariedad de las fuerzas de seguridad del poder Ejecutivo en la lucha contra el terrorismo, ni constituyan el argumento de los condenados o procesados bajo dichas norma atentatorias a los derechos humanos, para recurrir los fallos judiciales nacionales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto no es óbice para que la reforma constitucional del Estado de Derecho garantice legítimamente la seguridad y tranquilidad ciudadanas, asegurando constitucionalmente la paz social que es un requisito del orden civil para todos los ciudadanos.