

# EL TERRORISMO: UN DELICADO LÍMITE

*Iván González Amado*

## INTRODUCCIÓN

Desde mucho tiempo atrás la Universidad Externado de Colombia ha venido realizando anualmente las “Jornadas Internacionales de Derecho Penal” dirigidas fundamentalmente a los abogados penalistas, pero no restringidas al marco de la dogmática o al estudio de los problemas desde un plano estrictamente jurídico, sino que el debate se amplía y abarca temas tan importantes como la filosofía del derecho penal, las reglas de procedimiento y los aspectos criminológicos de los fenómenos o instituciones que sirven de hilo conductor a las diferentes disertaciones de los invitados.

En esta ocasión las Jornadas se orientan principalmente a algunos aspectos relacionados con los crímenes “transnacionales”, las reacciones del Estado frente a estas particulares formas de delincuencia, y el nuevo orden jurídico internacional. Por esta razón, la ponencia que se me ha encargado sobre el terrorismo, la desarrollaré tratando de aportar algunas precisiones en ese marco específico, lo que implica: a) el examen de distintos conceptos de terrorismo, con particular énfasis en el ordenamiento jurídico internacional; b) una revisión sobre las normas de derecho internacional de los derechos humanos que puedan resultar aplicables a la lucha contra el terrorismo, y c) algunas consideraciones acerca de las normas de derecho internacional de los derechos humanos que puedan resultar aplicables al juzgamiento de las personas acusadas de cometer actos que encajen dentro del concepto de tal fenómeno criminal.

## I. ¿CÓMO IDENTIFICAR EL TERRORISMO?

En múltiples contextos, en diferentes circunstancias históricas, en más de una ocasión, la humanidad ha acudido a la utilización de la violencia con el fin de obtener objetivos específicos; algunas veces loables desde nuestra moral particular, otras definitivamente reprochables a los ojos de la comunidad.

La toma de la Bastilla el 14 de julio de 1789 y el asesinato de su gobernador, el Marqués BERNARD DE LAUNAY, con la posterior ejecución a manos del pueblo del alcalde de París JACQUES DE FLESILLES, acusado de traición; la bomba atómica en Nagasaki del 9 de agosto de 1945; el asesinato de ANASTASIO SOMOZA DEBAYLE, en Asunción, el 17 de septiembre de 1980 por miembros del Ejército Revolucionario del Pueblo; los más de 20.000 civiles iraquíes muertos a consecuencia de los bombardeos realizados en 2003 durante la invasión de Iraq, las guerras americanas de independencia y muchos otros casos, son ejemplo de lo que podría configurar, a la luz de los actuales estándares internacionales, actos de terrorismo, pues todos ellos produjeron la muerte violenta de jefes de gobierno o personal civil que no tomaba parte en las hostilidades y, en algunos, se utilizaron armas de destrucción masiva o cuyos efectos no podían ser controlados.

De ese reducido número de sucesos, podemos destacar que tienen en común obedecer a propósitos no solamente loables, sino necesarios para la evolución actual de las sociedades. La revolución burguesa, por ejemplo, hizo posible el paso de las organizaciones políticas a la democracia y a la modernidad; el lanzamiento de la bomba atómica puso fin a la Segunda Guerra Mundial; el asesinato de SOMOZA DEBAYLE permitió a Nicaragua el acceso a la democracia y la terminación de la opresión de la dictadura; la invasión de Iraq restableció una forma de gobierno en el país y, de alguna manera, el equilibrio económico al preservar las condiciones de explotación del petróleo; las guerras americanas de independencia nos permiten estar pensando en libertad y desarrollar nuestra soberanía.

¿En dónde, entonces, comienza la violencia y acaba la legítima oposición en contra de regímenes autoritarios o violadores de los derechos humanos? ¿En dónde comienza la violencia y termina la lucha por reivindicaciones de derechos fundamentales? ¿En dónde se inicia la violencia y se termina el derecho a no ser discriminado por cualquier causa? ¿En dónde acaba la violencia y comienza el terrorismo?

Alrededor de estas y otras preguntas se ha discurrido para tratar de fijar el concepto de terrorismo y definir cuándo un acto está legitimado a pesar de que produzca consecuencias graves para la vida de las personas o la indemnidad de sus bienes que, de ordinario, son rechazadas por la conciencia pública. Es, ni más ni menos, el interrogante que se hace frente a la rebelión y a las revoluciones contra la opresión, que han sido consideradas, de tiempo atrás, movimientos legítimos en función de sus propósitos y que, por ello, hoy permiten el funcionamiento de Estados ampliamente demo-

cráticos y que, en últimas, buscan algunos contornos a partir de los cuales distinguir en el ámbito del derecho entre rebeldes, terroristas y delincuentes comunes.

Responder a estos interrogantes no es fácil. El delincuente común usa la violencia aparentemente sin justificación y simplemente como medio para lograr su beneficio propio y personal, sin que pueda decirse, por ello, que todo acto violento de delincuencia común entrañe una acción terrorista, aun cuando produzca la muerte o lesiones graves de las víctimas.

Por su parte, el rebelde con frecuencia utiliza la violencia como mecanismo para combatir el régimen que pretende suplantarlo o para alcanzar loables objetivos, y justifica ese ejercicio con los nobles propósitos que busca su acción y la instauración de mejores condiciones de vida para sus partidarios y la comunidad en general. Esto, empero, no justifica el exterminio, ni puede volvernos insensibles frente a los métodos y consecuencias.

El terrorista también emplea la violencia y sus actos tienen consecuencias dañinas en personas inocentes, y no necesariamente los efectos de la conducta afectan de manera masiva a la comunidad o destruyen bienes de especial importancia para la comunidad.

En estas condiciones de similitud de los actos materiales de cada uno, podríamos quizás intentar la caracterización de estas categorías a partir de los propósitos perseguidos: en el rebelde se pueden advertir intenciones de búsqueda del bienestar general, de asegurar la felicidad de los demás, de anhelo de la vigencia plena de los derechos fundamentales, de oposición a la opresión o a la discriminación. Al delincuente común tal vez podemos mostrarlo como un sujeto que persigue su satisfacción personal, cuyo acto es mezquino y niega la vigencia de los derechos de sus víctimas. ¿Y el terrorista? ¿Podría aseverarse que la finalidad del terrorista es la de cosificar al hombre para sus propios propósitos y, por consiguiente, la negación de la condición de la persona humana<sup>1</sup>?

Es muy pronto, sin embargo, para concluir que esto sea, en realidad, así. El rebelde se enfrenta a varias paradojas con su pretensión de libertad: la defensa de este bien fundamental implica también la libertad de matar al opresor y, al mismo tiempo, la de perecer a manos del tirano; la libertad requiere, no pocas veces, del uso de la violencia y el atentado, hechos que niegan el bien que se pretende alcanzar y con ello las razones de la rebelión.

De esta forma, no es posible establecer un límite definido entre la rebelión y el terrorismo, pues la delgada línea que los separa puede convertir al terrorista en un héroe con el triunfo de la rebelión. “El terror es el arma de la debilidad y la desesperación”<sup>2</sup>,

---

1 Cfr. *infra*.

2 ZEEV IVIANSKI. “El problema moral”, en *La moral de terrorismo*, Barcelona, Ariel, 1985.

justo en el punto en el que la rebelión está propensa a su fracaso, de forma que por la necesidad de defensa de un proyecto político determinado, puede traspasarse la frontera para caer en el execrable terrorismo.

Tal vez haya un nuevo elemento que agregar. Junto con la violencia, para que un comportamiento alcance la categoría de terrorista se necesita que el autor realice sus acciones mediante el chantaje y la extorsión, con los que somete plenamente la voluntad de su víctima, a quien no le queda elección alguna, anulando así su libertad.

¿Acaso no es éste, también, un procedimiento legítimo de los rebeldes? Los movimientos de liberación, por ejemplo, no solamente ejercen la violencia sino que esperan que ésta produzca determinados resultados y les alcance concesiones que, de otra forma, no se les entregarían. Así también funcionan las protestas pacíficas: con la fuerza de la expresión, se busca que un gobierno, un grupo o una persona reconozca la existencia de condiciones desfavorables a los protestantes y, por consiguiente, enmiende los procedimientos o realice las acciones que se reclaman.

Violencia, chantaje y consecuencias dañinas son, entonces, elementos comunes a la rebelión y al terrorismo. A ellos podremos agregar, en busca de una diferencia, la victimización de personas que no han originado las condiciones generadoras del terror, que son usadas como el arma más oprobiosa para el logro de los objetivos.

En verdad, parece ser que la diferencia fundamental entre un rebelde y un terrorista no está en la dimensión de la violencia de sus actos; tampoco en el hecho de que a través de ellos se pretenda alcanzar objetivos concretos a costa de la libertad de alguien, ni en la muerte de las personas o el daño que se pueda causar a los bienes. La diferencia, a nuestro juicio, se halla en la utilización que el terrorista hace de la población, a la que victimiza, para doblegar a otros a través de un mal indiscriminado y grave.

DAVID C. RAPOPORT dice que CAMUS dibujó así la moral de un terrorista por convicción:

... justifica la violencia hacia los propios hermanos [...] distingue entre las categorías de revolucionarios (y concede) a los líderes [...] el derecho a considerar a los demás como “capital prescindible” [...] Hasta NECHAEV [...] ningún líder revolucionario se ha atrevido a convertir este principio en guía de su conducta. Hasta su época, ninguna revolución había puesto a la cabeza de su código de leyes la idea de que el hombre pudiera ser un bien mueble. Tradicionalmente el reclutamiento se basaba en una apelación al valor y al espíritu de sacrificio de sí mismo. NECHAEV decidió que a los escépticos se los podía aterrorizar o chantajear, y a los creyentes, engañarlos<sup>3</sup>.

---

3 DAVID C. RAPOPORT. *La moral de terrorismo*, Barcelona, Ariel, 1985, p. 6.

Como se advierte, muy pocos elementos diferencian una lucha legítima de un acto terrorista y, en veces, ninguno. La calificación del terrorismo se hace, actualmente, a partir de la identidad de ciertos grupos (los talibanes, por ej.) o personas (OSAMA BIN LADEN, para citar el más famoso) a los que la comunidad internacional identifica como terroristas, y a partir de ciertas conductas que se consideran como actos de terrorismo o necesarios para su ejecución, tales como los atentados con bombas, el secuestro de aeronaves o el narcotráfico.

Aún así, no es fácil señalar los límites de lo legítimo y lo repudiable. Baste, para ejemplificarlo, con citar el hecho de que el “narcoparamilitarismo” colombiano recibe del Gobierno Nacional un trato benevolente frente a la “narcoguerrilla”, así como los israelíes que bombardean el Líbano no son invadidos por las potencias mundiales para controlar sus actividades violentas, o so pretexto de defender los derechos humanos de sus víctimas.

Sin embargo, hay en el aire un sabor a distinción que justifica, desde lo material y lo jurídico, tratamientos diferenciales para los rebeldes, los terroristas y los delincuentes comunes. No avanzaremos más en encontrar esa distinción, sino que, para los efectos que siguen, procuraremos identificar lo que constituye terrorismo. Quizás así hallemos también la razón de las reacciones tan disímiles.

## II. EL CONCEPTO DE TERRORISMO

### A. Los lenguajes común y jurídico

En el lenguaje ordinario, todos los días nos encontramos con situaciones en las que es preciso comprender el entorno o comunicarnos con los demás a través del lenguaje. Para resolverlas, hemos creado y adoptado una serie de signos que nos permiten conocer el mundo, transmitir ese entendimiento y codificar y descifrar los mensajes que empleamos en nuestras relaciones con los demás.

En este proceso de comunicación algunas veces se crea confusión debido a equivocados conceptos o a la utilización de vocablos o expresiones cuya noción no es compartida por todos. Así, un santandereano puede, sin sonrojarse, “estar arrecho”, como puede ser “intensa” una mujer que, para otros, es apenas insegura o pretende controlar la vida de los demás.

Estas diferencias en la comunicación de la vida ordinaria de las personas, por lo general, no pasan de ser “malos entendidos” sin consecuencias nefastas –a salvo, claro está, la intransigencia de algunos– y no exigen precisión en tanto que tampoco aparejan castigos o limitaciones más allá de los que se pueden superar con el uso de la razón.

El lenguaje del derecho, como manifestación de la comunicación humana, no debería ser muy diferente. Es claro para todos cuándo “nace” o “muere” una persona, aun a pesar de que estos conceptos no correspondan necesariamente a lo que son en el ámbito jurídico algunas nociones relacionadas con el nacimiento y la muerte.

Las palabras “vida”, “persona”, y otras que forman parte de la cotidianidad, se tornan de difícil comprensión cuando se enfrentan a las normas jurídicas que las regulan y señalan los ámbitos de libertad de los ciudadanos.

No obstante que también en lo jurídico impera la razón, las dificultades del entendimiento humano se tornan más radicales en esta materia, en tanto que pueden acarrear consecuencias irreparables a quien resulte afectado con la interpretación o aplicación de una norma de derecho determinada y en la medida en la que los expertos convierten la complejidad de la vida en la complejidad, aún más extrema, del lenguaje jurídico.

El derecho penal no escapa a los problemas. La “culpa”, el “aborto” o “los bienes de primera necesidad”, también el “terrorismo”, tienen características propias en esta área del derecho e imponen, para su cabal entendimiento, un conocimiento particular que demanda el dominio no sólo del lenguaje ordinario, sino de la evolución de ciertas formas de comportamiento, de las reacciones ligadas a ellas y, en ocasiones, de los fundamentos políticos de la incriminación de una conducta o de las implicaciones que ella pueda tener en el ámbito político, social o económico.

Un problema adicional es que la complicación del lenguaje jurídico penal, que se ha venido implantando de tiempo atrás en nuestra cultura como un arma de “saber jurídico”, atenta contra los más caros derechos de la persona humana, porque no permite que el hombre del común identifique los comportamientos que le son permitidos y aquellos de los que ha de abstenerse, so pena de sufrir consecuencias punitivas en ocasiones irremediables y de enorme trascendencia para su vida.

En materia de terrorismo, se hace notoria la necesidad de precisar el concepto del delito, pues las consecuencias jurídicas que la ley le asigna son, ciertamente, graves. Debemos, a este propósito, definir las acciones permitidas como manifestación de inconformidad, los actos que pueden llevar a la consolidación del ejercicio de derechos fundamentales y la legitimidad de ciertas formas de rebelión, diferenciándolas del terrorismo, como crimen que lesiona derechos fundamentales del hombre y no admite excusas ni justificaciones.

#### B. En búsqueda del concepto de terrorismo

Para tratar de entender el concepto de terrorismo, nos valdremos, en primer lugar, de algunos instrumentos de derecho internacional y luego de una somera revisión a las normas que incriminan este tipo de conducta en el derecho penal colombiano.

## 1. El derecho internacional

En el ámbito de la comunidad de naciones son muchas las declaraciones, resoluciones y documentos que se refieren a este fenómeno, en particular a partir de los atentados a las torres gemelas del World Trade Center en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001; existe una Convención interamericana contra el terrorismo, otra Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional; un Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, un Comité contra el terrorismo establecido por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>4</sup>, un Comité especial sobre la cuestión de los talibanes, y otros convenios que se consideran como parte del tratamiento de las Naciones Unidas contra los actos terroristas<sup>5</sup>.

En la mayoría de estos documentos no se define el término “terrorismo”, sino que, por regla general, se dan pautas para su entendimiento o se señalan algunos actos que quedan cubiertos por las previsiones del instrumento internacional de que se trate.

Así, por ejemplo, en la Convención regional para la represión del terrorismo de la Asociación de Asia del Sur para la cooperación regional (SAARC), suscrita en Katmandú el 4 de noviembre de 1987, se incluyen como actos cubiertos por ese instrumento de derecho internacional y por consiguiente como actos de terrorismo y no como delitos políticos o motivados políticamente, entre otros, los siguientes:

- a) Los descritos en la Convención para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, suscrita en La Haya el 16 de diciembre de 1970;
- b) Los descritos en la Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, suscrita en Montreal el 23 de septiembre de 1973;
- c) Los descritos en la Convención sobre la prevención y castigo de los crímenes contra personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos, suscrita en Nueva York el 14 de diciembre de 1987;

---

4 Comité establecido en virtud de la Resolución 1373 (2001).

5 Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970); Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971); Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973); Convención internacional contra la toma de rehenes (1979); Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (1980); Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1988); Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988); Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1988), Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997), entre otros.

d) El asesinato, el homicidio, los ataques que causen daños físicos, el secuestro, la toma de rehenes y delitos relacionados con armas de fuego, armas automáticas, explosivos y sustancias peligrosas, cuando son usadas como medio para perpetrar violencia indiscriminada que implique la muerte o lesiones graves a las personas o daños graves a la propiedad.

Los dos convenios inicialmente mencionados se suscribieron hace más de treinta años y no equiparan inequívocamente las conductas allí descritas como actos de terrorismo, a pesar de que pueden afectar, sin distinción, a los pasajeros de las aeronaves y, eventualmente, causar graves daños a bienes destinados a un servicio indispensable para la comunidad en el mundo moderno. Surgieron como medidas para enfrentar los secuestros de aeronaves que realizaron algunos grupos de ideologías definidas, habitualmente inspirados por la necesidad de liberar sus territorios de la colonización, modificar los regímenes políticos, o impactar en la opinión pública mundial para llamar la atención sobre condiciones adversas de vida para una comunidad, particularmente en la década de los sesenta<sup>6</sup>.

El tercero de los instrumentos protege a los gobernantes y representantes de gobiernos legítimamente constituidos, en razón de la importancia que revisten en el concierto internacional y el peligro que su muerte o un atentado en su contra significa para la paz entre naciones, pero tampoco identifica explícitamente el asesinato de una de tales personas o el atentado contra ellas como un acto terrorista.

El cuarto grupo de conductas incluye los graves efectos de un acto terrorista (asesinato, homicidio y ataques que causen daños físicos a las personas), los instrumentos con los que se obtienen tales efectos (la utilización de armas de fuego o armas automáticas, explosivos y sustancias peligrosas) cuando se usan indiscriminadamente y con la finalidad de obtener consecuencias graves, así como otras conductas que no siempre identificamos como actos capaces de causar terror generalizado (el secuestro y la toma de rehenes).

En el mismo sentido, en la Convención europea sobre la represión del terrorismo, suscrita en Estrasburgo el 30 de mayo de 1979, se regula en su artículo 1.º que constituyen actos que quedan cubiertos por dicho instrumento los descritos en la Convención para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, suscrita en La Haya el 16 de diciembre de 1970; los descritos en la Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, suscrita en Montreal el 23 de septiembre de 1973; los referidos en la Convención sobre la prevención y castigo de

---

6 Ejemplos de estos secuestros de aeronaves es el realizado sobre un avión de Cubana de Aviación (9 de abril de 1958) cuyos pilotos lo desviaron a Miami en donde solicitaron asilo político para huir del régimen, así como otros realizados en los años sesenta por la Organización para la Liberación de Palestina.



los crímenes contra personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos, suscrita en Nueva York el 14 de diciembre de 1973, así como todo delito que implique secuestro, toma de rehenes o detención ilegal; o el uso de bombas, granadas, cohetes, armas de fuego automáticas o paquetes y cartas bomba, si tiene por objeto poner en peligro a las personas, y el atentado de cometer cualquiera de los delitos descritos, o la participación como cómplice de una persona que cometa o intente cometer tales delitos.

De esta forma, el concepto no se define a partir de sus elementos estructurales y con ello resulta difícil aprehender el alcance de las conductas prohibidas a título de terrorismo, pues es poco menos que imposible aceptar que cualquier asesinato u homicidio, cualquier secuestro o cualquier delito cometido con un arma de fuego automática, pueda constituir –y de hecho no lo constituye– un acto de terrorismo.

Con fundamento en el lenguaje ordinario, de momento consideramos que aun cuando no en todos los instrumentos internacionales se expresa, es necesario que un acto sea indiscriminado, o excesivamente violento, o capaz de alterar la tranquilidad de una extensa comunidad, o que ponga en peligro la paz internacional, para ser considerado como un acto de terrorismo.

En la Convención internacional contra la toma de rehenes, que también forma parte de la “batería” de instrumentos internacionales contra el terrorismo, se define en su artículo 1.º:

1. Toda persona que se apodere de otra (que en adelante se denominará “el rehén”) o la detenga, y amenace con matarla, herirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente Convención.

2. Toda persona que a) intente cometer un acto de toma de rehenes, o b) participe como cómplice de otra persona que cometa o intente cometer un acto de toma de rehenes comete igualmente un delito en el sentido de la presente Convención.

Aparece en esta Convención el elemento chantaje como integrador del acto terrorista; la retención de la persona que está cobijada por la norma exige que ésta se realice con una amenaza concreta para, en virtud de ella, obtener que un tercero haga u omita algo dentro del marco de la exigencia del autor de la conducta. Es, en últimas, el reconocimiento de la instrumentalización que el terrorista hace de las personas que utiliza como objeto material de su hecho –victimizándolas– mas no del doblegamiento de su voluntad.

El Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (Naciones Unidas, 1999) no aporta, tampoco, mayores luces para encontrar una definición exacta del término “terrorismo”. En su preámbulo uno de sus incisos se refiere a la necesidad de tomar medidas apropiadas para evitar la financiación, directa o indirecta, de terroristas y de organizaciones terroristas y señala que esa relación indirecta puede encontrarse disfrazada a través de grupos que “tuvieran además o que proclamaran tener objetivos caritativos, sociales o culturales, o que realizaran también actividades ilícitas, como el tráfico ilegal de armas, la venta de estupefacientes y las asociaciones ilícitas, incluida la explotación de personas”<sup>7</sup>.

Como se advierte, el preámbulo de este Convenio internacional aporta más confusión a la noción de terrorismo y, paradójicamente en tanto que es una norma suscrita en el seno de las Naciones Unidas, abre el camino para que las reglas universales, regionales o de derecho interno criminalicen ciertas organizaciones o personas y aun objetivos comunitarios, como si se tratara de terroristas.

En efecto, al aludir a la necesidad de cerrar el camino a la financiación de “terroristas” y de “grupos terroristas”, sin especificar qué se entiende por tales, deja abierta la posibilidad de que cada quien pueda imponer el mote a personas u organizaciones indeterminadas y subjetivamente calificadas como tales.

Lo más grave es, sin embargo, la equiparación que se hace en la segunda parte del inciso a lo que se debe considerar como financiación indirecta, al afirmar que ésta se presenta en relación con grupos o personas que tengan o manifiesten tener objetivos caritativos, sociales o culturales, pues de esa manera pueden quedar cobijadas por el concepto de terrorismo quienes legítimamente ejerzan sus derechos a la libre expresión, a la libre asociación y a las actividades propias de la democracia.

Este mismo Convenio dispone en su artículo 2.º:

1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer:

a) Un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo<sup>8</sup> y tal como esté definido en ese tratado; o

7 Cfr. el preámbulo del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de las Naciones Unidas de 1999.

8 Los tratados enumerados en el anexo, son: Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971; Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas.

b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.

[...] 5. Comete igualmente un delito quien:

a) Participe como cómplice en la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 4 del presente artículo;

b) Organice la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 4 del presente artículo o dé órdenes a otros de cometerlo;

c) Contribuya a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en los párrafos 1 ó 4 del presente artículo por un grupo de personas que actúe con un propósito común. La contribución deberá ser intencionada y hacerse:

i) Ya sea con el propósito de facilitar la actividad delictiva o los fines delictivos del grupo, cuando esa actividad o esos fines impliquen la comisión de un delito enunciado en el párrafo 1 del presente artículo; o

ii) Ya sea con conocimiento de la intención del grupo de cometer un delito enunciado en el párrafo 1 del presente artículo.

Por su parte, en el proyecto de *Convención general sobre el terrorismo internacional*, elaborado por el Comité Especial, se definen en el artículo 2.º los actos terroristas, así:

Comete delito en el sentido de la presente Convención quien ilícita e intencionadamente y por cualquier medio cause:

---

das, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973; Convención internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979; Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, aprobada en Viena el 3 de marzo de 1980; Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988; Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988, y Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de 1997.

- la muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o
  - daños graves a bienes públicos o privados, incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente; o
  - daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes mencionados a que se hace referencia en el apartado precedente, cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico,
- si el propósito de tal acto es, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo<sup>9</sup>.

Al igual que lo resaltamos al comentar uno de los instrumentos anteriores, en éstos se hace énfasis en la finalidad del acto que se califica como terrorista (muerte o lesiones corporales graves), en la condición del afectado (persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado) y en el propósito (intimidar a una población u obligar a un gobierno a actuar o abstenerse de hacerlo) como elementos estructurales del terrorismo.

En una última cita textual de normas, encontramos el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, cuyo artículo 2.º establece:

I. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien ilícita e intencionalmente entrega, coloca, arroja o detona un artefacto o sustancia explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o de gobierno, una red de transporte público o una instalación de infraestructura:

- a) Con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales, o
- b) Con el propósito de causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico.

Aquí se opta por enumerar una conducta (entrega, colocación, lanzamiento o detonación) cometida con un determinado instrumento (artefacto o sustancia explosiva o cualquier artefacto mortífero), como base fundamental para identificar el terrorismo. Se califica el hecho, sin embargo, con el lugar en el que se produzca (lugar de uso

9 Citado por HANS-PETER GASSE, en "Actos de terror, 'terrorismo' y derecho internacional humanitario", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 847.

público, instalación pública o de gobierno, red de transporte público o instalación de infraestructura) y los propósitos perseguidos (causar la muerte o lesiones graves o causar daños que generen perjuicio económico). Con estos elementos, se avanza en la precisión del concepto y éste se puede ver relacionado, entonces, con la protección que, de manera general, se da a los ciudadanos para que gocen con tranquilidad de sus derechos fundamentales.

Para no hacer más tediosa la enumeración de documentos de derecho internacional, haremos referencia de manera global a ciertos elementos ligados en ellos con el concepto de terrorismo. El primero a destacar es la condición de protección especial que se otorga a los funcionarios de los gobiernos reconocidos por la sociedad de naciones. En la “Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos” ya citada, se consideran actos de terrorismo los cometidos contra los jefes de Estado y ministros de Relaciones Exteriores que se encuentren en el territorio en donde sufren el atentado, así como contra cualquier representante de un Estado u organización intergubernamental que tenga derecho a la especial protección del derecho internacional. A este respecto, es conveniente advertir que el concepto de “persona internacionalmente protegida” no es el mismo de “persona protegida” que se usa en el derecho internacional humanitario, aun cuando de acuerdo con otras reglas esta última también se halla protegida contra los actos de terrorismo.

En la Resolución 1377 (2001) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4.413ª sesión, celebrada el 12 de noviembre de 2001, se condena el terrorismo, se señala que todos los actos que lo constituyen son contrarios a los propósitos de las Naciones Unidas y por tanto atentan contra la paz internacional, y “ponen en peligro vidas inocentes y la dignidad y seguridad de los seres humanos en todas partes, amenazan el desarrollo social y económico de todos los Estados y menoscaban la estabilidad y la prosperidad mundiales”.

La Resolución 1456 (2003) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4.688ª sesión, celebrada el 20 de enero de 2003, condena nuevamente el terrorismo y subraya su condición de “una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales”, al tiempo que advierte sobre el “peligro grave y cada vez mayor de que los terroristas tengan acceso a materiales nucleares, químicos, biológicos, y otros materiales potencialmente letales”, y recalca la continua recurrencia de los terroristas a “actividades delictivas como la delincuencia transnacional organizada, el uso y el tráfico ilícitos de drogas, el blanqueo de capitales y el tráfico ilícito de armas”.

No obstante, en esta resolución se reconoce que un germen muy eficaz para los actos de terrorismo es la “inestabilidad y la intolerancia” de los gobiernos o sistemas políticos, con las que se justifican ciertas acciones violentas y, en consecuencia, se crea el compromiso de contribuir “a la solución pacífica de las controversias” y de procurar la creación de un clima de tolerancia y respeto mutuos, y “10. Destaca que la conti-

nuación de la acción internacional para mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento entre civilizaciones, evitando convertir en objetivos indiscriminados a religiones y culturas diferentes, seguir reforzando la campaña contra el terrorismo y ocuparse de los conflictos regionales no resueltos y toda la variedad de problemas mundiales, incluidos los problemas de desarrollo, contribuirá a la cooperación y colaboración internacionales, que son en sí necesarias para sustentar la lucha más amplia posible contra el terrorismo”.

La Asamblea General de la Naciones Unidas, en su sesión del 16 de enero de 1997, fue más precisa al ocuparse del terrorismo y habló de un importante elemento característico de esta forma de delincuencia. Al efecto, dijo que “los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos”, de manera que ligó las acciones motivadas políticamente con el estado de terror generalizado, permitiendo así la diferencia entre la criminalización de los actos de terrorismo y aquellas otras acciones violentas que, motivadas políticamente, pueden generar graves consecuencias para determinadas personas o sociedades.

## 2. El derecho nacional

En el derecho penal colombiano encontramos, cuando menos, dos definiciones de terrorismo. La primera está configurada dentro del título II denominado “Delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario”, en su artículo 144, con el siguiente texto:

Artículo 144. *Actos de terrorismo.* El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizarla, incurrirá por esa sola conducta en prisión de quince (15) a veinticinco (25) años, multa de dos mil (2.000) a cuarenta mil (40.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años.

Este tipo penal protege uno de los bienes jurídicos que han sido desarrollados por el derecho internacional humanitario y, al parecer, pretende precisar lo que, en ese ámbito específico, se denomina con la expresión “actos de terrorismo”. En este esfuerzo, la norma mencionada identifica como tales los cometidos con ocasión y en desarrollo de un conflicto armado, si implican: a) ataques indiscriminados; b) ataques excesivos; c) ataques, represalias, violencia o amenaza de violencia con la finalidad principal de causar terror, realizados en contra de la población civil.

Por su parte, es necesario resaltar que el mismo Código Penal tipifica independientemente otros actos que, según lo visto en los documentos internacionales que hemos comentado, se consideran como actos terroristas: homicidio en persona protegida (art. 135); lesiones en persona protegida (art. 136); tortura en persona protegida (art. 137); toma de rehenes (art. 148); destrucción y apropiación de bienes protegidos (art. 154); ataques contra obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas (art. 157); represalias (art. 158), y apoderamiento de aeronaves, naves o medios de transporte colectivo (art. 173), entre otros. Con ello, se hace más difícil deslindar cuándo, en el derecho colombiano, estamos ante un acto de terrorismo, cuándo éste concursa con otro delito, y cuándo la conducta referida es autónoma.

Por ello, no parece muy claro el aporte del legislador colombiano para la elaboración de un concepto de terrorismo a partir de la definición legal de los actos de terrorismo. Al incluir dentro de la descripción del tipo penal los “ataques indiscriminados” y los “ataques excesivos” en el marco de un conflicto armado –diferenciándolos de los “ataques cuya finalidad principal sea aterrorizarla”–, incluyó conductas que para el derecho internacional humanitario no son, por sí mismas, actos de terrorismo sino métodos prohibidos de combate<sup>10</sup>.

En efecto, el Protocolo I Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra entiende por “ataques” “los actos de violencia contra el adversario, sean ofensivos o defensivos”<sup>11</sup>, de forma que, en principio, su realización no está prohibida por las normas del derecho internacional humanitario, en cuanto forman parte de las hostilidades que se realizan entre los grupos armados enfrentados.

Por su parte, a los “ataques excesivos” se alude en el mismo Protocolo I, en su artículo 35, que prohíbe “el empleo de armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra de tal índole que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios”, esto es, consecuencias que no estén ligadas con una ventaja militar legítima.

La noción de “excesivo” la encontramos también en el literal b) del párrafo 5 del artículo 51, que dice, ejemplificando los ataques indiscriminados:

b) los ataques, cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista<sup>12</sup>.

Los ataques indiscriminados, por su parte, han sido definidos en el numeral 4 del artículo 51 del Protocolo I Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra:

---

10 Cfr. Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra.

11 Numeral 1 artículo 48 del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra.

12 Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra.

4. Se prohíben los ataques indiscriminados. Son ataques indiscriminados:

- a) los que no están dirigidos contra un objetivo militar concreto,
- b) los que emplean métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto; o
- c) los que emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar conforme a lo exigido por el presente Protocolo y que, en consecuencia, en cualquiera de tales casos, pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o bienes de carácter civil.

La razón de esta regulación se encuentra en el principio de distinción que rige todo el derecho internacional humanitario, de manera que el combatiente debe diferenciar, en todo momento y para toda acción, entre quienes toman parte en las hostilidades (denominados comúnmente “combatientes”) y quienes no toman parte en las hostilidades (que en lenguaje vulgar nos hemos acostumbrado a identificar, erradamente, como “población civil” o, pero aún, “no combatiente”).

Desde esta perspectiva, se advierte que un ataque indiscriminado no lleva implícita la condición de dirigirse en contra de la población civil, puesto que está dirigido en contra de los objetivos militares, sólo que no se planean contra “un objetivo militar concreto” y, por ello, tienen la potencialidad de producir efectos dañinos en bienes civiles o en personas que no toman parte en las hostilidades.

El efecto nocivo en cualquiera de estos dos objetos materiales, empero, no puede identificarse con la noción de “terrorismo” en el derecho internacional humanitario, que implica el ataque directo contra personas o bienes protegidos así como la intención primordial de aterrorizar a la población civil; pero tampoco con el que habitualmente define en materia jurídica este fenómeno, caracterizado por la capacidad de los actos ejecutados de producir terror en la población o en una parte de ella.

Como se advierte del texto, las reglas del derecho internacional humanitario contemplan los efectos nocivos de la guerra y la posibilidad de que éstos afecten a la población civil o a los bienes de carácter civil. Por tal razón, lo que pretende el derecho internacional humanitario es proteger a las personas que no toman parte en las hostilidades (de los conflictos armados sin carácter internacional) y a los no combatientes (de los conflictos armados internacionales), pero no generar responsabilidad por cualquier hecho que afecte a la población civil o cause daños a los bienes civiles.

Bajo esta perspectiva, es admisible, por lo inevitable, a la luz de estas reglas de humanización de la guerra, que se causen lesiones o muertes a la población civil o daños a bienes civiles –el llamado, en ocasiones, daño colateral–, caso en el cual, dependiendo de las circunstancias, puede calificarse el ataque de indiscriminado o



excesivo –desproporcionado– y generar responsabilidad para su autor, mas no por ello los actos que los generaron pueden calificarse de actos de terrorismo.

El derecho penal colombiano, en la disposición que criminaliza los “actos de terrorismo” abandona esta perspectiva del derecho internacional humanitario y considera que los ataques indiscriminados y los ataques excesivos son, en sí mismos, actos de terrorismo y, de esta forma, amplía la responsabilidad de quienes toman parte en las hostilidades, al criminalizar autónomamente unos efectos que, de otra forma, podrían sancionarse en cuanto constituyan, por sí mismos, alguna otra conducta punible.

Surge, entonces, esta pregunta: ¿es válido que las normas jurídicas internas modifiquen las reglas del derecho internacional? b) ¿La ampliación del concepto de terrorismo en los términos en los que está formulado el artículo 144 del Código Penal responde a una ampliación admisible de la protección que brinda el derecho internacional humanitario?

A estas cuestiones respondemos, con cautela, afirmativamente. La soberanía de los pueblos les permite a los Estados adoptar en las normas de derecho interno las previsiones que sean necesarias para conjurar las situaciones que puedan ser violatorias de los derechos humanos, o atentar contra la estabilidad del régimen constitucional, a condición de que estas normas no vayan a derogar las bases mismas de la democracia y del Estado de derecho.

En este sentido, si la ley colombiana considera como actos de terrorismo los ataques indiscriminados, sin condición alguna que exija la producción de un estado de terror –propio del concepto–, debe considerarse esta opción como un objetivo legítimo del legislador, en tanto que con ello no se modifican las normas de carácter internacional, ni se lesiona la soberanía de otros estados, ni se afectan las bases mismas de organización democrática o se restringen indebidamente los derechos fundamentales de los ciudadanos.

No obstante, con esa definición propia de “actos de terrorismo” pueden presentarse dificultades en las relaciones internacionales o en la aplicación de normas del mismo carácter, cuando quiera que se trate de solicitar o conceder la extracción o entrega de un sujeto para su juzgamiento por otro Estado o por un tribunal internacional, o bien cuando se trate de solicitudes de asilo<sup>13</sup> o de fijación de la residencia en el territorio nacional.

En efecto, no puede perderse de vista que muchos de los que podrían ser considerados “ataques indiscriminados” o “ataques excesivos” se desarrollan en un territorio

---

13 Los ataques indiscriminados, en efecto, no impiden que quien tome parte en ellos solicite asilo en algún país, pues las exclusiones que lo afectan tienen que ver con los crímenes contra la paz, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad.

por personas que luchan contra la colonización o pretenden el derrocamiento de regímenes políticos que violan los derechos humanos<sup>14</sup> y, en esa medida, se considera legítimo el ejercicio de la violencia y a su autor como delincuente político y, por ende, si solicitare protección a un Estado, ésta no podrá negarse válidamente de acuerdo con las normas internacionales<sup>15</sup>, si los hechos no alcanzan a configurar un crimen de guerra –concepto todavía inasible en el derecho internacional–.

El derecho de asilo, de acuerdo con las normas imperantes citadas, no procede en los casos de crímenes de guerra<sup>16</sup>, crímenes contra la paz o crímenes contra la humanidad, pero es altamente recomendable cuando la persona que lo solicita puede ser

14 Las denominadas guerras de liberación nacional que, en el marco del derecho internacional humanitario, son consideradas conflictos internacionales.

15 Así, en la Convención sobre asilo diplomático suscrita en Caracas, el 28 de marzo de 1954, se dispone: “Artículo III. No es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenadas por tales delitos y por dichos tribunales, sin haber cumplido las penas respectivas, ni a los desertores de fuerzas de tierra, mar y aire, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revistan claramente carácter político”. Y el artículo IV confiere al Estado asilante el privilegio de hacer “la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución”. Por su parte, los Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Nuremberg, aprobados por la Comisión de Derecho Internacional en 1950 y presentados a la Asamblea General, señalan en su principio VI: “Los delitos enunciados a continuación son punibles como delitos de derecho internacional: a. Delitos contra la paz: i) Planear, preparar, iniciar o hacer una guerra de agresión o una guerra que viole tratados, acuerdos o garantías internacionales; ii) Participar en un plan común o conspiración para la perpetración de cualquiera de los actos mencionados en el inciso i). b. Delitos de guerra: Las violaciones de las leyes o usos de la guerra, que comprenden, sin que esta enumeración tenga carácter limitativo, el asesinato, el maltrato, o la deportación para trabajar en condiciones de esclavitud o con cualquier otro propósito, de la población civil de territorios ocupados o que en ellos se encuentre, el asesinato o el maltrato de prisioneros de guerra o de personas que se hallen en el mar, la ejecución de rehenes, el saqueo de la propiedad pública o privada, la destrucción injustificable de ciudades, villas o aldeas, o la devastación no justificada por las necesidades militares”.

16 De acuerdo con la doctrina del Comité Internacional de la Cruz Roja (*Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 847), “Por crímenes de guerra se entienden, en general, las violaciones graves del derecho internacional humanitario o, por utilizar la terminología tradicional, las infracciones graves contra las leyes y costumbres de la guerra, sea cual fuere el tipo de conflicto. Se está elaborando una lista universalmente aceptada de todos los crímenes de guerra en el Comité preparatorio de las Naciones Unidas para la creación de un tribunal penal internacional. Hoy (1997), se considera que son crímenes de guerra los ataques cometidos contra toda persona que no participe o que haya dejado de participar en las hostilidades (combatientes heridos, enfermos, prisioneros de guerra, personas civiles...). Por ejemplo: § homicidio intencional; § tortura o tratos inhumanos; § hecho de causar intencionalmente grandes sufrimientos; § hecho de atentar gravemente contra la integridad física o contra la salud; § hecho de someter a la población civil a un ataque; § deportación o traslados ilícitos de población; § empleo de armas o de métodos de guerra prohibidos (armas químicas, bacteriológicas o incendiarias); § utilización pífida del signo distintivo de la Cruz Roja, de la Media Luna Roja o de otros signos protectores; § saqueo de bienes públicos o privados. Cabe destacar que el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia ha reconocido que la noción de crimen de guerra se aplica, asimismo, a las violaciones graves cometidas durante los conflictos internos, a pesar de que, normalmente, en el derecho convencional sólo son admitidas en el marco de conflictos armados internacionales”.

considerada, a juicio del Estado asilante, como delincuente político o perseguido en razón de sus convicciones, ideas, o cualquier otro factor que entrañe discriminación.

Señalados estos defectos de la legislación nacional, corresponde ocuparnos de la definición legal del terrorismo contenida en el artículo 343:

Artículo 343. *Terrorismo*. El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión [...]

Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de...

Un análisis conjunto de las dos normas citadas que se refieren al fenómeno (arts. 144 y 343) permite establecer las deficiencias del legislador colombiano y, por consiguiente las dificultades que para el entendimiento de la norma y la adecuación de las conductas se ofrecen a los ciudadanos.

El primer punto de contraste está en el hecho de que en el concepto de “actos terroristas” se emplea la expresión “con ocasión y en desarrollo de conflicto armado” que está ausente en la definición de terrorismo. Con ello, parecería ser que los actos de terrorismo (ataques, represalias, actos o amenazas de violencia) son distintos de la conducta de terrorismo por el contexto en el que se presentan y configuran situaciones ampliamente diferenciables, de tal forma que los atentados a la vida o a la integridad física o a la libertad de las personas –que constituyen actos o amenazas de violencia en los términos del artículo 144– así como los ataques a los bienes –que constituyen delitos autónomos– si se cometen durante un tiempo de paz son terrorismo, pero si ocurren durante el conflicto armado son actos terroristas, lo que explicaría la diferencia en la cantidad de pena asignada en cada uno de los tipos.

Sin embargo, no deja de ser contradictorio que los actos de terror cometidos en tiempo de paz sean considerados por el legislador colombiano menos graves que los que se desarrollan durante y con ocasión de un conflicto armado, cuando justamente la comunidad y las autoridades esperan que éstos se produzcan y, por lo tanto, están en condiciones no sólo de tomar medidas adecuadas para contrarrestarlos o disminuir sus efectos, sino también de acudir a la legítima posibilidad de suspender<sup>17</sup> ciertos

---

17 En el derecho internacional de los derechos humanos se prohíbe, aun durante los estados de excepción, la suspensión de ciertos derechos fundamentales (libertad, debido proceso, entre ellos) y de las garantías necesarias para su protección (acción de tutela y *habeas corpus*, por ej.), pero se permite que algunos otros sean objeto de suspensión.

derechos o de limitarlos para enfrentar las actividades terroristas, sin que por ello se incurra en responsabilidad alguna ante los organismos internacionales de control de los tratados y protección de los derechos fundamentales.

La definición del terrorismo tampoco es afortunada en los términos que emplea. Alejándose de la técnica que se usa en los instrumentos internacionales, el artículo 343 conmina con la pena cuando los efectos se obtengan con “medios capaces de causar estragos”, esto es, instrumentos para ocasionar daños hechos en guerra, como matanza de gente, destrucción de la compañía, del país o del ejército, o bien “ruina, daño, asolamiento”, que tales son los significados que tiene el vocablo<sup>18</sup>. Se pierde, con este uso de un término genérico, la identificación de ciertos medios ligados al terrorismo y que no estarían cobijados por la norma (las cartas bomba, por ej.), salvo que se entendiera que cualquier daño cabe dentro de la incriminación, con lo que se ampliaría el alcance del tipo penal.

Adicionalmente, en el artículo 344 se definen algunas circunstancias de agravación del hecho y se asigna, para estos casos, una pena de doce a veinte años, inferior aún a la que según el artículo 144 corresponde a los actos de terrorismo (de quince a veinticinco años), con lo que se profundiza la incoherencia de la legislación nacional con la internacional.

En efecto, una de las causas de incremento de la pena se presenta cuando “se asalten o se tomen instalaciones de la fuerza pública, de los cuerpos de seguridad del Estado, o sedes diplomáticas o consulares”. En la primera parte de esta causal, se brinda una protección especial a las instalaciones del órgano estatal encargado de enfrentar los actos de violencia y llamado, por su vocación y función, a participar en los conflictos armados. Ello implica que si una persona o grupo lanza ataques directos contra las instalaciones militares –con los que puede provocar un estado de terror en la población– y empleando medios capaces de causar estragos, sería punible por el tipo penal de terrorismo agravado, mas no por el de actos terroristas, si el ataque no fue indiscriminado ni excesivo. En esta hipótesis, a pesar de la existencia del conflicto armado, la conducta resultaría sancionada con mayor benignidad que la que corresponde a la realidad de lo ocurrido.

De este recorrido por las normas internacionales e internas –ciertamente no detenido ni exhaustivo– podemos concluir que el terrorismo se identifica con una amplia gama de conductas y reacciones, que tienen los siguientes elementos característicos:

a) Los actos. Estos pueden ser homicidios, asesinatos, lesiones corporales graves, toma de rehenes, ataques a la población civil, ataque a funcionarios gubernamentales, secuestro de aeronaves o naves marítimas, etc.

---

18 Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, voz “estrago”.

b) Los instrumentos. Se consideran instrumentos propios de la conducta de los terroristas, las armas de fuego, las armas automáticas, los explosivos, las cartas bomba, las bombas, los artefactos mortíferos, los medios de causar estragos, y otros que puedan producir las consecuencias que se asumen como terroristas.

c) Las víctimas. En la amplia concepción del terrorismo internacional se incluye dentro de este elemento característico a la población civil en el concepto propio del derecho internacional humanitario, pero también a los jefes de Estado, ministros de Relaciones Exteriores y otros funcionarios públicos –personas internacionalmente protegidas–.

d) Los procedimientos. El chantaje, la extorsión, el secuestro, la destrucción significativa de los bienes con gran perjuicio económico, los ataques indiscriminados o excesivos, etc.

e) Los lugares. Se consideran actos terroristas, en presencia de los demás elementos, los cometidos a bordo de aeronaves o naves marítimas, en lugares de uso público, en las instalaciones del gobierno, en la red de transporte público, en las instalaciones de infraestructura, en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil, en los bienes civiles protegidos por el derecho internacional humanitario.

f) Los efectos. Para que una conducta en la que se presenten las condiciones anteriores sea considerada como terrorismo, es aun necesario que, además, genere un estado de terror en la población, o afecte la paz internacional –desencadenando una guerra, por ej.– o atente contra los principios de la Organización de las Naciones Unidas.

Como se ve, son serias las dificultades para identificar el terrorismo. Los actos realizados, los métodos empleados, las víctimas, las motivaciones o finalidades perseguidas, los lugares, y la situación política, son todos ellos elementos empleados indistintamente por las normas para caracterizar el terrorismo, con lo cual se abre una amplia gama de posibilidades para que conductas de otra naturaleza sean castigadas como terrorismo, con las consecuencias que ello puede acarrear para la libertad, o que sean tomados como héroes algunos que acuden a la violencia so pretexto de defender las libertades públicas.

Puede afirmarse, con HANS-PETER GASSE:

... todos sabemos más o menos qué significa esta noción, aunque no esté definida claramente. Cabe suponer que esa percepción común del significado de terrorismo se compone de los siguientes elementos:

El terrorismo implica violencia o amenaza de violencia contra personas civiles corrientes, su vida, sus bienes, su bienestar. Los actos terroristas no distinguen entre un blanco deseado y terceras personas, o entre diferentes grupos de estas personas. Los terroristas atacan indiscriminadamente.

El terrorismo es un medio para alcanzar un objetivo político que supuestamente no podría lograrse por medios legales y ordinarios, dentro del orden constitucional establecido.

Los actos terroristas suelen formar parte de una estrategia y los cometen grupos organizados durante un largo período de tiempo.

Los actos terroristas se cometen, en general, contra personas que no tienen influencia directa en los resultados pretendidos ni conexión con éstos, como son las personas civiles corrientes.

El propósito de los actos terroristas es aterrorizar a la población para crear unas condiciones que, en opinión de los terroristas, favorecen su causa.

El objetivo del terrorismo es humillar a seres humanos<sup>19</sup>.

De todos los elementos enunciados que se encuentran presentes en el concepto de terrorismo (no necesariamente en la definición jurídica del término), habría que resaltar como fundamental y generador del más alto reproche el desprecio por la dignidad humana, pues usa al hombre como instrumento para alcanzar los fines que persigue, lo cosifica al negarle los derechos que le pertenecen por su sola condición humana, y lo victimiza, sacrificando su integridad sin darle oportunidad de defenderse, sin considerar las consecuencias y convirtiéndolo en peón ignorante de un conflicto en el que no ha querido participar.

### **III. EL TERRORISMO Y LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Las normas del derecho internacional de los derechos humanos no han estado, ni podrían estar, ajenas al fenómeno del terrorismo. Tampoco son permisivas con él, ni restringen a los Estados en la posibilidad de tomar medidas adecuadas y oportunas para enfrentarlo, tal como pasamos a verlo someramente.

La Declaración Universal de Derechos Humanos es importante como instrumento de derecho internacional para destacar los principios que impedirían a cualquier persona o grupo acudir a la realización de actos de terrorismo. Así, el artículo 1.º, al reconocer que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”, enfatiza que es derecho universal de la persona humana su digni-

---

19 HANS-PETER GASSE. “Actos de terror, ‘terrorismo’ y derecho internacional humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 847.

dad, con lo cual se impone respetarla como ser moral autónomo que no puede ser cosificada para ningún fin, ni con ningún pretexto.

A renglón seguido se hacen otras declaraciones sobre los derechos humanos, con precisiones absolutas acerca de su alcance y de lo que constituye el mínimo de protección que una persona puede obtener de la organización estatal. Los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libre expresión y a la intimidad, así como la proscripción de la tortura, son todos derechos que deben ser protegidos en cualquier tiempo y lugar y cuya violación, por consiguiente, genera responsabilidad internacional del Estado, cuando ella proviene de los agentes estatales, o de particulares que han actuado con la aquiescencia, la colaboración o la tolerancia de los funcionarios públicos.

Los actos de terrorismo pueden generar esta responsabilidad del Estado. En ocasiones —como ocurrió en el caso conocido como “Los 19 comerciantes”— esta responsabilidad internacional se declara por actos indirectamente ligados a las consecuencias adversas producidas por el terrorismo (la creación legal de los grupos paramilitares que cometieron el secuestro y muerte de las víctimas)<sup>20</sup>, en otras por la tolerancia de las autoridades públicas.

Los distintos derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos protegen a todas las personas contra el ejercicio de la violencia y la opresión, de forma que constituyen referente obligado para la determinación de lo que puede constituir un acto de terrorismo, cuando su violación comporte la utilización de alguno de los medios de que se vale este comportamiento criminal, o se reúnan los elementos configuradores de la conducta.

Por su parte, el artículo 30 de este instrumento internacional establece que “Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta declaración”, con lo cual se hace evidente que los Estados no pueden incurrir en la violación de los derechos allí consagrados, ni aún con el pretexto de proteger a sus ciudadanos del terrorismo que practique un grupo o persona.

---

20 La Corte Interamericana, en sentencia del 5 de julio de 2004, luego de analizar la situación jurídica y material que dio origen a la creación y funcionamiento de los grupos de autodefensa, uno de los cuales perpetró el secuestro y muerte de las víctimas, declaró: “124. A pesar que Colombia alega que no tenía la política de incentivar la constitución de tales grupos delincuenciales, ello no libera al Estado de la responsabilidad por la interpretación que durante años se le dio al marco legal que amparó a tales grupos ‘paramilitares’, por el uso desproporcionado dado al armamento que les entregó y por no adoptar las medidas necesarias para prohibir, prevenir y castigar adecuadamente las referidas actividades delincuenciales, aunado a que las propias autoridades militares de Puerto Boyacá incentivaron al grupo de ‘autodefensa’ que tenía control en dicha zona a desarrollar una actitud ofensiva ante los guerrilleros, tal y como sucedió en este caso, pues se consideraba que los comerciantes brindaban colaboración a los grupos guerrilleros”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968, consagra en su artículo 2.º como deberes de los Estados el de respeto y el de garantía de los derechos fundamentales allí reconocidos. El primero, *grosso modo*, genera la obligación estatal de abstenerse de cualquier conducta o actividad que implique la violación de los derechos reconocidos; el segundo, implica la necesidad de adaptar el ordenamiento jurídico y las actividades de los servidores públicos, a las condiciones en las que se asegure el pleno goce de los derechos, sin interferencias ni violaciones de los particulares o las autoridades.

Esta doble dimensión –respeto y garantía– liga al Estado con la responsabilidad de evitar los actos de terrorismo y de crear las condiciones necesarias para que éstos no se produzcan. En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas, si bien ha exigido una acción urgente y fuerte de parte de los Estados para enfrentar el fenómeno, también ha reconocido que el terrorismo se apoya en situaciones de desigualdad y discriminación, razón por la cual una de las medidas más eficientes para enfrentar la violencia será el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y la remoción de aquellas condiciones que aportan una justificación ideológica para el terrorista.

A este propósito, el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe del 27 de abril de 2006, señaló:

10. Los grupos que recurren a tácticas terroristas lo hacen porque creen que esas tácticas son eficaces y contarán con la aprobación de muchos, o por lo menos de aquellos en cuyo nombre pretendan actuar. Nuestro cometido principal, por lo tanto, es reducir el atractivo que el terrorismo puede tener para sus posibles partidarios.

Para limitar el número de quienes pueden recurrir al terrorismo, debemos dejar perfectamente en claro que ninguna causa, por más justa que sea, puede ser excusa para el terrorismo. Ello incluye la legítima lucha de los pueblos por la libre determinación. Ni siquiera ese derecho fundamental definido en la Carta de las Naciones Unidas justifica el asesinato y la mutilación deliberados de civiles y no combatientes [...]

13. Una de las maneras más elocuentes de expresar que el terrorismo es inaceptable es dirigir nuestra atención hacia sus víctimas, y asegurar que sus voces sean oídas. Nuestra meta debe ser reducir el atractivo del terrorismo, reivindicando la inviolabilidad de los civiles y tratando a sus víctimas con justicia, dignidad y compasión.

En este contexto, instó a los Estados a tomar medidas para enfrentar el terrorismo, pero no solamente aquellas de persecución, captura, juzgamiento y sanción de los terroristas, o de interdicción de las fuentes de financiación, sino, primordialmente, aquellas que permitan desarrollar los principios de las Naciones Unidas.



Estas medidas incluyen, como parte del reconocimiento de la dignidad de las víctimas y de protección de los ciudadanos, que se rechacen las ideologías extremistas, propiciando ante todo el valor implícito de la dignidad humana, los derechos que le son inherentes, y las condiciones de vida que requiere una persona para vivir dignamente; es preciso implementar un clima de tolerancia que garantice la libertad de opinión, la diferencia de pensamientos y la libre determinación.

Se requiere promover el respeto por la participación de los grupos minoritarios en las decisiones políticas del país y la creación de verdaderas oportunidades de acceso a las instancias de decisión; también, la lucha contra la desigualdad y la pobreza, a fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los grupos marginados, que sirven de fundamento al ejercicio de la violencia, bajo el ropaje de finalidades altruistas.

De parte de los Estados, se requiere además mejorar las condiciones de gobierno; la protección integral de los derechos civiles y evitar el abuso del poder, así como las violaciones persistentes de los derechos humanos, es otra de las recomendaciones que debe ponerse en marcha para erradicar el germen del terrorismo, en tanto que en el plano internacional muchos son los conflictos que se han desatado por la exclusión de credos o etnias de la posibilidad de influir en el destino del país.

## UNA REFLEXIÓN FINAL

Ante las amenazas del terrorismo y las graves consecuencias que acarrea, los Estados han venido tomando medidas para enfrentarlo, en ocasiones extremas y que ponen en peligro la vigencia de las libertades civiles. Muchos son los aspectos en los que se recomienda la actuación de las autoridades públicas y, por regla general, las medidas son avaladas tácitamente por la comunidad, en función de las ventajas que pueden traer en el propósito común de derrotar la violencia.

Estas acciones incluyen el fortalecimiento de la capacidad investigativa de los agentes estatales y de la respuesta ante los atentados; el perfeccionamiento de los métodos para impedir que los terroristas utilicen las comunicaciones electrónicas o alámbricas con propósitos criminales; la investigación sobre las actividades de organizaciones, grupos o asociaciones, que persiguen fines caritativos, sociales o culturales, para evitar que sean utilizadas por terroristas que recurren a ellos para encubrir sus propias actividades; el control sobre las finanzas y medios de financiación de las organizaciones o grupos –aun los que persiguen fines caritativos sociales o culturales–, con el fin de que no sean empleados para costear el terrorismo, y la cautela en la concesión de asilo, a fin de evitar que los terroristas se beneficien del refugio en territorio extranjero<sup>21</sup>.

---

21 Asamblea General. Medidas de la ONU contra el terrorismo, 16 de enero de 1997.

Obviamente, estas disposiciones pueden afectar las condiciones en las que se debe asegurar el respeto y la garantía de los derechos humanos, en la medida en la que su desarrollo implica la exigencia de acciones más firmes de las autoridades, interferencia en las comunicaciones privadas, discriminación (satanización) de ciertos grupos o personas, control sobre el libre flujo de capitales, restricciones al derecho de asilo, así como mayor rigorismo en los procesos penales que se adelanten en contra de las personas acusadas de terrorismo.

No obstante, por el exacto contenido de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, es claro que el derecho interno –tampoco el internacional– puede lesionar las libertades civiles sin justificación suficiente y sin guardar una estricta proporcionalidad. Las normas que se expidan o apliquen para hacer frente al terrorismo, deben ajustarse a las exigencias internacionales de protección de los derechos fundamentales.

El derecho a la libertad personal, el debido proceso, el derecho a la defensa, el derecho a la contradicción, la presunción de inocencia, la garantía de audiencia ante un tribunal legítimo, el derecho a la comunicación de la acusación, el derecho a no declararse culpable y el derecho a apelar la sentencia, son fundamentos de legitimidad del Estado de derecho que no pierden su fuerza vinculante ni pueden excepcionarse en el juzgamiento de personas acusadas de cometer actos terroristas.

Los sujetos investigados y los condenados tampoco pierden otros derechos que los amparan contra las acciones estatales. La proscripción de la tortura, de los tratos crueles, inhumanos o degradantes y de la desaparición forzada, el tratamiento adecuado por los agentes encargados de hacer cumplir la ley, la detención en condiciones que preserven la dignidad humana, son también fundamento de la legitimidad de la reacción contra el terrorismo y, por consiguiente, sigue siendo obligación de los Estados respetarlos.

En fin, la lucha contra el terrorismo demanda acciones concretas y efectivas, mas no a costa de los derechos de los demás. Toda política de erradicación de la violencia, en consecuencia, exige tacto y cuidado para que, con las medidas adoptadas, no se traspase el umbral de la defensa del Estado, para entrar así a convertir la respuesta de éste en verdadero terrorismo de Estado.