

ACERCA DEL CONCEPTO DE TERRORISMO

En esta exposición quiero acercarme a diversos instrumentos de derecho internacional que se refieren al **terrorismo** para hacer al final un aporte crítico.

Las Torres Gemelas y la OEA

La última convención sobre el terrorismo que se firmó tuvo su origen en el ataque a las torres gemelas de New York el pasado mes de septiembre. Pocos días después, el 21 de septiembre de 2001, se reunió la consulta de ministros de relaciones exteriores de la OEA y le encomendó a su Consejo Permanente elaborar un proyecto de convención contra el terrorismo. Lo hicieron con una rapidez pasmosa: el 3 de junio de 2002 fue firmada.

Lo que hicieron allí fue recoger un conjunto de elementos que ya estaban dispersos en 10 instrumentos internacionales vigentes. Dicha convención no aporta ninguna definición del terrorismo, simplemente define como terrorismo los delitos contemplados en esos diez instrumentos anteriores, como por ejemplo: la toma de aviones (La Haya/70); los actos contra la seguridad aérea (Montreal/71); actos contra personas internacionalmente protegidas (Asamblea General ONU/73); la toma de rehenes (Asamblea General/79); actos contra la protección de materiales nucleares (Viena/80); actos de violencia en aeropuertos (Montreal/88); actos contra la seguridad de la navegación marítima (Roma/88); atentados con bombas (Asamblea General/97), etc. En otros términos, lo que hace dicha convención es recopilar acciones consideradas como “terroristas” en diversas convenciones y establecer que tales delitos no podrán ser considerados como delitos políticos ni conexos y por ello se excluye a sus autores de refugio o asilo y establece normas de cooperación entre los Estados para su represión, tales como el compartir información, traslado de testigos, etc.

Instrumentos anteriores

Antes de esta Convención, hubo muchas otras similares. En los años sesenta el mundo comenzó a impresionarse frente a acciones terroristas internacionales.

Pero antes, en 1937, se produjo en Francia el asesinato del Rey de Yugoslavia, lo que provocó inmediatamente la redacción de una primera Convención contra el Terrorismo. Todavía no se había fundado la ONU sino que existía la Liga de las Naciones. Esa convención del año 37 nunca se firmó porque los países no se pusieron de acuerdo. Desde ahí en adelante, y sobretudo en los años sesenta y aún más en los setenta, después de aquella famosa incursión de un grupo terrorista en unos juegos olímpicos que se llevaban a cabo en Israel, ya se empezaron a producir más instrumentos legales contra el terrorismo. Desde entonces se han firmado 12 convenciones generales y 7 de carácter regional. Hubo una, por ejemplo, que fue firmada pero no ratificada por Colombia en el año 1971, en el ámbito de la OEA (Washington/71); hubo otra firmada en el ámbito del Consejo de Europa (Estrasburgo/77); otra en la Liga Árabe (El Cairo/98); otra por parte de la Conferencia Islámica (1999); otra en la Comunidad de Estados Independientes, antigua Unión Soviética (Minsk/99); otra en el Asia Meridional (Katmandú/87); otra en la Unidad Africana (Argel/99); y en estos casi veinte instrumentos se van definiendo ciertas **acciones** como **terroristas**, por ejemplo: la toma de rehenes, los atentados contra la aviación, contra la navegación marítima. En general, todas esas convenciones lo que hacen es criminalizar esos actos específicos y aplicarle a sus autores medidas de extradición –es lo que hacen la mayoría de ellas-, aunque algunas avanzan un poco en algunos elementos de tipificación del terrorismo, pero son elementos muy discutibles. Por ejemplo, ese proyecto frustrado de Convención de 1937, elaborado por la Liga de las Naciones, definía como terrorismo: “*Los hechos criminales dirigidos contra un Estado y cuyo fin y naturaleza es provocar el terror en personas determinadas, grupos de personas o en el público*”

En general, puede uno preguntarse: ¿qué entienden por terrorismo? Son actos que tienen por fin producir terror; pero inmediatamente vienen los críticos a decir: ¿el terror es el fin o más bien es un medio? Para muchos es un medio, porque casi siempre se buscan objetivos políticos o criminales por sí mismos, pero el medio es aterrorizar a todo el mundo.

El 9 de diciembre de 1994 la Asamblea general de la ONU emite una Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional y allí definen el terrorismo como: “*actos criminales con fines políticos y concebidos y planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas*”. Esta definición se inspira mucho en el proyecto frustrado de convención del año 1937. Actualmente y desde el año 1996 las Naciones Unidas están preparando ya una convención universal sobre el terrorismo y tienen un grupo de trabajo encargado de preparar el texto. Vale la pena comentar la propuesta de la India porque es la que más ha tomado en serio el coordinador de este grupo. Allí se define el terrorismo como un “*acto ilícito e intencional que cause la muerte o lesiones graves a una*

persona o personas, o que cause graves daños o produzca o pueda producir un grave perjuicio económico a una instalación gubernamental o pública, a una infraestructura, un sistema de transporte y de comunicación pública”, y todo esto “si el propósito de la acción es por su naturaleza o su contexto intimidar a la población u obligar a un gobierno u organización internacional a hacer o dejar de hacer algo”. Como se ve, se va avanzando lentamente hacia una definición pero por medio de elementos muy discutibles. Sin embargo, hasta ahora no hay en ninguno de los veinte instrumentos internacionales aprobados una definición sobre el terrorismo; hay elementos; hay acciones criminalizadas; pero ninguna definición precisa.

El Terrorismo en el Derecho Internacional Humanitario

Algunos se preguntan si acaso en el Derecho Internacional Humanitario está tipificado o criminalizado de alguna manera el terrorismo. Hay que responder que no. En las Convenciones de Ginebra y en los Protocolos hay muy pocas alusiones donde aparece la palabra terrorismo; por ejemplo en el Convenio IV, artículo 33 se prohíbe *“toda medida de intimidación o de terrorismo contra personas protegidas”*, y en el artículo 51,2 del Protocolo I se prohíben los *“actos o amenazas de violencia cuya finalidad sea aterrorizar a la población civil”*. También el artículo 4,2,d del Protocolo II prohíbe los *“actos de terrorismo”*.

Pero los grandes comentaristas del DIH, el más autorizado de los cuales es el Comité Internacional de la Cruz Roja, dicen que todo eso no se refiere al terror que mira a intimidar a las fuerzas del enemigo, porque eso es una característica de cualquier conflicto armado: un bando armado siempre mira a aterrorizar a su enemigo, ni tampoco al terror ordinario que provoca cualquier guerra. Cuando hay una guerra, evidentemente hay una atemorización generalizada de la población. Entonces dicen todos los comentaristas que estas alusiones solamente son a actos de violencia excesiva, pues el criterio general del DIH es prohibir la violencia excesiva, es decir, cuando la violencia no tiene como fin obtener una ventaja militar sobre el adversario; cuando es una violencia inútil, porque toda guerra, todo conflicto armado, lo que busca es ganar la guerra, o sea obtener progresivamente ventajas militares sobre el enemigo. Si hay un acto de violencia que no busca eso, si no va a obtener ninguna ventaja militar sobre el enemigo, entonces es una violencia excesiva, inútil, terrorista. Por eso todas estas alusiones al terrorismo en el DIH simplemente se refieren a ese criterio general: que está prohibido utilizar violencias cuyo fin sea la misma violencia o causar terror y que no mire a obtener una ventaja militar sobre el enemigo.

Hay un comentarista muy autorizado sobre los conflictos armados que es **Eric David**. Fue ganador de un premio internacional y escribió un volumen enorme que ha sido el compendio y comentario más extenso sobre el derecho de los conflictos armados. El dice simplemente que todas estas alusiones al terrorismo en el DIH no son una norma abstracta sino siempre concreta: están prohibidos los actos de terror contra personas protegidas o contra la población civil; esto no crea un tipo penal especial o un crimen de guerra especial, distinto de los demás: está simplemente aplicando un criterio general a unos casos concretos.

El Terrorismo en el Derecho Penal Internacional

Hay que preguntarse también si en el Derecho Penal Internacional existe el delito de terrorismo. Ustedes saben que el Derecho Penal Internacional tuvo su origen muy poco después del nacimiento de la ONU, en el año 1946. En ese mismo momento se estaba desarrollando el Tribunal Militar Internacional de Nüremberg contra los nazis. Dicho Tribunal, que duró corto tiempo, tenía un Estatuto que era como un mini- Código Penal y un mini Código de Procedimiento Penal y emitió también unas sentencias que sentaron jurisprudencia sobre los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad y contra la paz. Entonces la ONU, en uno de sus primeros actos en 1946, adoptó el Estatuto y las Sentencias de Nüremberg y ese es el primer núcleo que da origen al Derecho Penal Internacional. Inmediatamente nombran una Comisión de Derecho Internacional que empieza a desarrollar ese Derecho pero sobre la base de los principios de Nüremberg. Ahí se va desarrollando todo esto hasta llegar ahora a la Corte Penal Internacional, pero ha existido desde el año 1946 hasta el año 1996 esta Comisión que trabajó en un Código que llamó ***Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad***, cuya redacción final se terminó en 1996 y se le entregó a la Asamblea General de la ONU. ¿En todo ese desarrollo de la comisión de Derecho Internacional estará tipificado el ***Terrorismo*** como un crimen específico?

Hay que responder nuevamente que no. Resulta que en toda la redacción del Código se menciona, a partir de los años ochenta, ***el terrorismo***, como uno de los delitos, pero fíjense bien que está en el capítulo que se refiere al crimen de ***Agresión*** de un Estado contra otro. Solamente ahí, como una de las modalidades de agresión de un Estado contra otro, se puede dar el terrorismo. Hay una serie de polémicas que se pueden leer en los informes sucesivos del Relator del Código, en donde se pregunta si el terrorismo es de competencia del Derecho Penal Internacional. Y siempre responde que no, que eso no es de su competencia, y que

solamente en el caso en que un Estado agreda a otro mediante actos terroristas, ese terrorismo puede caer bajo la competencia del Derecho Penal Internacional.

El III informe del Relator Especial para el Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad, en 1985, ya empieza a precisar y a responder a esta polémica y a todas las críticas que recibe la Comisión de Derecho Internacional por no adoptar el terrorismo como delito típico del DPI. Entre las opiniones del Relator, está la de la distinción entre diversas formas de terrorismo: el terrorismo de derecho común y el terrorismo de derecho político; el delito común y el delito político; el terrorismo interno y el terrorismo internacional. Afirma tajantemente que ni el terrorismo de derecho común ni el interno tienen nada que ver con los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional y que solamente ésta adopta una pequeña definición en el caso del terrorismo político internacional, es decir, dentro de la modalidad de la agresión de un Estado contra otro. ¿Y cómo lo definen? Toman mucho de la definición del año 1937, de la famosa convención frustrada: dicen que cuando estos dos elementos, cuando es un Estado, ya sea por su concepción, su inspiración o su realización, el que realiza actos terroristas contra otro Estado, cuando se dan esos dos elementos, el terrorismo entra en el ámbito de la aplicación del Derecho Penal Internacional, pero advierte que cabe distinguirlo de una forma de terrorismo llamada terrorismo de los conflictos armados, que compete al Derecho Humanitario. *“Aquí no nos vamos a entender con eso”,* ha dicho el Relator, *“eso pertenece es al Derecho de los Conflictos Armados y no al Derecho Penal Internacional”*

Se debe recordar que un tipo en el Derecho Penal Internacional debe ser muy exacto y no puede dar lugar a vaguedades, a aplicaciones arbitrarias; que no se debe confundir el Terrorismo de Estado con el Terrorismo de los Particulares; que en los métodos, los fines, los efectos, quizá hay unos rasgos comunes a todas las formas de terrorismo: es el efecto buscado de crear conmoción, de crear miedo, de crear temor, de crear pánico a nivel colectivo, y que también puede haber un medio común que es la violencia, y unos blancos predilectos que son aquellos blancos que revisten una importancia muy grande, moral y material.

También se insiste en que hay que diferenciar los terrorismos por objetivos, por autores y por víctimas y que por eso no se puede confundir el terrorismo de un movimiento de liberación nacional con el terrorismo de la delincuencia común o el terrorismo de Estado con el terrorismo de los particulares. Hay que distinguir muy bien para llegar a una definición.

En el año 1937 se mezclaron dos cosas: se dieron unos elementos de definición general pero se privilegió criminalizar actos concretos de terrorismo. Ahora, en 1988, la Comisión de Derecho Internacional empezó a introducir en su proyecto de Código **el Terrorismo**, entre las agresiones de un Estado contra otro Estado, y lo define así: “*hechos dirigidos contra la vida, la integridad corporal o la libertad de un jefe de Estado, de personas que ejercen prerrogativas de jefe de Estado, de sus cónyuges, de personas revestidas de funciones o cargos públicos, cuando el hecho ha sido cometido en razón de sus funciones o cargos*”. Otra propuesta alternativa es definirlos como “*hechos que miran a destruir o a dañar bienes públicos o destinados a un uso público; hechos que por su naturaleza ponen en peligro vidas humanas por la creación de un riesgo común, y en particular, la toma de rehenes, de aeronaves, la violencia ejercida sobre personalidades que gozan de protección internacional o de inmunidad diplomática; o el hecho de fabricar, guardar, poseer o suministrar armas, municiones, explosivos o sustancias nocivas, con miras a la ejecución de un acto terrorista*”.¹

El Relator, al exponer este proyecto, fue claro en advertir que la única forma de terrorismo que le competía al Derecho Penal Internacional era el **Terrorismo de Estado**, como forma de agresión de un Estado contra otro.

Aquí se introduce una polémica interesante en la Comisión de Derecho Internacional de la ONU: ¿Cómo distinguir los conflictos armados de los actos de terrorismo? Hay una frase que se va repitiendo en muchos documentos que es ésta: como se vio con frecuencia en el pasado, el terrorista de hoy es muchas veces el hombre de Estado de mañana; porque muchas veces el estereotipo del Terrorismo son los movimientos de liberación nacional y muchas veces esos movimientos de liberación nacional logran vencer, logran su autodeterminación como Estados. Un ejemplo claro es el de Nelson Mandela en Sudáfrica: una vez convertido en jefe de Estado, ya no es un terrorista; pero recordemos que Mandela estuvo muchos años en prisión como “terrorista”.

Relatoría Especial de la Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU sobre el Terrorismo

En 1996 la Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU decidió enfrentar más directamente el problema del terrorismo en cuanto problema de derechos humanos y nombró a una experta que luego se convirtió en Relatora Especial.

¹ Cfr. doc. A/CN.4/L.426 – 15 de julio de 1988, No. 56

Fue la Señora Kalliopi K. Koufa. Esta Señora ha presentado ya tres documentos a la Subcomisión: un Documento de Trabajo, en junio de 1997; un Informe Preliminar, en junio de 1999, y un Informe de Avance, en junio de 2001.² Como algo excepcional, ha solicitado que le permitan presentar un Segundo Informe de Avance antes del Informe Final, o sea que faltan todavía dos documentos. No sé si este año (2002) ha presentado alguno.

Voy a enumerar los problemas que levanta esta Relatora, pues me parece muy importante la manera como ella enfoca toda la problemática actual del terrorismo. Ella dice que hay muchas formas actuales y nuevas de terrorismo y que también hay un ambiente nuevo muy exacerbado contra el terrorismo, pero que hay algo que no está resuelto en el derecho internacional y que es fundamental resolverlo antes de llegar a una definición sobre terrorismo y es el problema de si los derechos humanos se refieren solamente a los Estados o implican también a los particulares. La tradición ha sido constante en que son los Estados los que violan los derechos humanos; esta ha sido la tradición de la ONU y dentro de este marco se han firmado cantidad de instrumentos, de convenciones internacionales; esta sigue siendo todavía la posición de muchos Estados, pero hay una corriente nueva que está revisando ese punto, y mientras no se defina esto, es muy difícil llegar a una definición sobre terrorismo. Este es el primer problema que ella levanta: si realmente los particulares, los grupos privados, los grupos no estatales, pueden ser sancionados por las Naciones Unidas en un Derecho Penal Internacional. Ustedes saben que el Estatuto de la Corte Penal Internacional resolvió este punto diciendo que sí, es decir, que los grupos no estatales pueden cometer delitos de carácter internacional, sancionables por el Derecho Penal Internacional, como crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra que serán de competencias de la Corte Penal Internacional, pero la Relatora dice que todavía hay corrientes, hay Estados que no están de acuerdo con esto y hay corrientes muy fuertes y sobretodo existe toda una filosofía según la cual el mismo lenguaje de los derechos humanos nació para defender a los súbditos contra los Estados; este fue el origen de todos los instrumentos de derechos humanos, que buscaban limitar la arbitrariedad de los Estados y defender a las personas particulares cuando son agredidas u oprimidas por los Estados. La Relatora advierte que mientras no se resuelva esto, no va a ser posible llegar a una definición del terrorismo.

Un segundo problema que señala la Relatora es el de la controversia sobre las guerras de liberación nacional y, en general, de los motivos aducidos para justificar la violencia. La violencia parece justificable en muchos conflictos internacio-

² Las referencias de estos documentos son: Documento de Trabajo: E/CN.4/Sub.2/1997/28, del 26 de junio de 1997; Informe Preliminar: E/CN.4/Sub.2/1999/27, del 7 de junio de 1999; Informe de Avance: E/CN.4/Sub.2/2001/31, del 27 de junio de 2001.

nales y no internacionales en los que se está luchando contra Estados violadores de los derechos humanos; que están buscando la autodeterminación de los pueblos y esto no se puede ignorar. Ella es consciente de que la cooperación internacional no puede limitarse simplemente a erradicar un delito de terrorismo, aunque esté en la mira de todos los países y de la opinión pública internacional, olvidando el contexto general más fundamental que es el del respeto por los derechos humanos.

Un tercer problema que levanta ella, es el de la definición del terrorismo y allí afirma: “*Ningún instrumento, hasta ahora, de las Naciones Unidas, trae ninguna definición de terrorismo*”, y hay gente que dice que no se debe definir; que se debe simplemente señalar **actos** como **terroristas**; **conductas** como **terroristas**, pero no llegar a una definición general que comprenda todas las formas de terrorismo; eso sería imposible. Sin embargo, ella dice que hay que llegar allá, tal vez no está maduro el trabajo, pero que es necesario llegar allá, si se quiere llegar a una convención que tipifique el terrorismo, hay que llegar a una definición.

Ella distingue muy bien, en el último documento, lo que es el Terrorismo de Estado y lo que es el Terrorismo de Grupos No Estatales. Por ejemplo, el Terrorismo de Estado lo tipifica muy bien como una violencia de un Estado contra su propia población, con el fin de preservar determinado régimen o gobierno; implica actos de secuestro y asesinato de opositores políticos por parte de la policía, de los servicios secretos, del ejército, sistemas de encarcelamientos sin juicio, persecución y tortura; matanzas de minorías raciales, religiosas o sociales; reclusión en campos de concentración; en general, un gobierno mediante el terror, aunque este terror desde arriba pretenda actuar secretamente, como a través de estructuras paramilitares, pero sin embargo intimida, lesiona y ultraja a grupos enteros. Es este tipo de terrorismo el que históricamente ha producido más víctimas: hay que pensar en las dictaduras militares de América Latina, en las dictaduras del Asia, del África, en fin, en las miles y miles de víctimas que ha producido, y se ejerce con leyes que han creado las mismas autoridades pretendiendo legitimar el Terrorismo de Estado. Ese terrorismo cuestiona la legitimidad del poder y plantea también la legitimidad de la resistencia al poder, y frente a este tipo de terrorismo están las normas del DIH, del Derecho Penal Internacional, que ahí sí están muy claras, porque son actos de un Estado que está sometido a los Convenios de Ginebra y que está sometido a la ONU, a los convenios firmados y al Derecho Internacional Humanitario.

Cuando la Relatora describe el Terrorismo No Estatal, se refiere a actos de grupos que luchan contra un gobierno, también contra grupos étnicos, clases, partidos, y buscan reparar agravios, derrocar un gobierno, tomar el poder, liberarse de

un dominio extranjero, etc. Sus medios se centran en causar perturbaciones políticas, sociales y económicas y para ello producen asesinatos clasificados, a veces indiscriminados. Es concomitante con una campaña política, con una guerra de guerrillas o también se da simplemente en una forma pura: el terrorismo por el terrorismo. Es practicado por grupos nacionales, religiosos, de izquierda, de derecha, nacionalistas, internacionalistas, afines al Estado, etc.; es sustentado por gentes de clases medias, pero también por clases o grupos desarraigados o excluidos. Ataca regímenes autoritarios, pero también regímenes democráticos.

Un cuarto problema que levanta esta Relatora es la necesidad, si se va a luchar contra el terrorismo, de analizar las raíces, las causas del terrorismo. Este es un punto de los más interesantes de todos los tres documentos que ella ha producido. Dice en el documento 2: “*En muchos casos las raíces del terrorismo estaban en las aflicciones, en la frustración, los agravios y la desesperanza tan profunda que había en hombres dispuestos a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento por lograr cambios radicales*”. Y esta frase la toma así de un documento de la ONU de 1972, que lleva a buscar las causas del terrorismo.

El quinto problema que ella levanta es que casi siempre que se habla de terrorismo, hay una carga emotiva o política muy fuerte, es decir, casi nunca hay un rigorismo jurídico, sino que la palabra terrorismo es más bien, podríamos decir, una especie de *insulto* mediante el cual cada grupo o cada corriente califica a aquella corriente con la cual no está de acuerdo; esto es muy claro, y es justamente lo que ha demostrado el profesor Noam Chomsky en los Estados Unidos, a través de muchos de sus libros, uno de los cuales se titula precisamente “La Cultura del Terrorismo”, que va mostrando cómo el gobierno de los Estados Unidos llama terrorismo y terroristas a los demás, a los que siguen políticas en desacuerdo con él, pero por ejemplo, cuando el mismo gobierno de los Estados Unidos mina los puertos de Nicaragua, eso no es terrorismo para él.

Un sexto problema que plantea la Relatora es el problema de la ***lucha antiterrorista***. Ella dice que el problema es que los Estados, cuando están haciendo campañas antiterroristas y cuando están estructurando estrategias antiterroristas, se están volviendo terroristas; están llegando a desconocer la mayoría de los derechos humanos, por ejemplo, acudiendo a tribunales y juicios arbitrarios *ad-hoc*, controlando las relaciones entre el abogado y su cliente, suprimiendo la confidencialidad, imponiendo el anonimato de jueces y testigos (ya hay jueces que trabajan con capucha(j)), negando el derecho al asilo, atentando contra la privacidad del domicilio, de la correspondencia, negando incluso el principio de la legalidad y el de la no retroactividad de las leyes penales; tipificando de manera tan vaga y arbitraria los delitos o criminalizando las formas legítimas de protesta y oposición;

violando la seguridad jurídica, llegando incluso a la estigmatización de razas, de países, de grupos sociales, de partidos políticos, incluyéndolos en listas de “**grupos terroristas**”, en fin, la lucha contra el terrorismo se está convirtiendo en una **lucha terrorista** también, que está arrasando con los derechos humanos.

Finalmente ¿cuáles son las salidas que propone esta Relatora?

En primer lugar, dice ella, hay necesidad de distinguir entre terrorismo y conflicto armado, y este es el gran desafío que tiene la ONU y que tiene una convención: no llegar a confundir terrorismo con conflicto armado, lo repite muchas veces. El que es terrorista para unos, para otros es combatiente de la libertad; y esta frase fue tomada del presidente Reagan de los Estados Unidos, cuando él llamaba a *La Contra* nicaragüense “*combatientes de la libertad*”, mientras a los ojos de la mayoría del mundo eran terroristas. Hay que tener en cuenta que cuando entra en vigor un conflicto armado, también entran en vigor las leyes de la guerra, las leyes de los conflictos armados y el Derecho Internacional Humanitario y que los actos de guerra no son imputables ni como actos criminales, ni como actos terroristas.

Entre los manuales de la Escuela de las Américas de los Estados Unidos, donde se formaron tantos militares latinoamericanos, el Manual IV que se refiere a “Terro-rismo y Guerrilla Urbana”, simplemente hace una historia que dice ser del “terrorismo internacional”, y es en realidad una historia de los movimientos de liberación de todo el mundo. Allí se está confundiendo el terrorismo con el conflicto armado.

Otra salida que ella propone es enfrentar el problema de la impunidad del Terrorismo de Estado, pues si realmente no hubiera tanta impunidad que favorece a los Estados terroristas, se reducirían considerablemente las incidencias del terrorismo actual.

Otra salida que ella propone es la atención a las causas del terrorismo. Los Estados no deben limitarse a condenar actos de terrorismo en su legislación o a formar agentes de represión contra el terrorismo; deben atender a los factores que producen el terrorismo y sus consecuencias, y eso hará disminuir muchísimo el terrorismo.

Finalmente, dice ella, los Estados que mejores historiales tienen en materia de derechos humanos, son los que tienen menos probabilidades de padecer el terrorismo interno; y aquellos Estados cuyas relaciones internacionales se ajustan más a los fines y principios de la Carta de ONU, tienen probabilidad de ser menos afectados por el terrorismo internacional. Por ello, la medida más segura para

reducir el terrorismo, es el pleno respeto a los derechos humanos y la práctica de auténticos procedimientos democráticos. Aquí piensa uno en el problema de las Torres Gemelas y en lo que me contaba un periodista norteamericano, que después de eso, rastreando muchos artículos de los periódicos, de las revistas norteamericanas, constataba que había ya muchos articulistas que empezaron a preguntarse: ¿por qué será que el mundo nos odia? Y es que se refiere a esto, precisamente: no es con la represión sino eliminando sus causas como el terrorismo va a disminuir. Con esta campaña para eliminar el terrorismo, no solo la que han emprendido los Estados Unidos sino casi todos los países del mundo, pues ¿qué se puede esperar? Simplemente el aumento del terrorismo. Aquí no se están atacando las causas, sino, como dice la Relatora, con el afán de combatir el terrorismo se está arrasando con los derechos humanos y se están convirtiendo en Estados terroristas.

Aportes a una tipificación del Terrorismo

Me ha preocupado mucho esta vaguedad con que se define el terrorismo, que se presta para la arbitrariedad más extrema. La experiencia de todos los organismos de derechos humanos aquí y en otros países es la misma. Como decía en alguna ocasión el Maestro Eduardo Umaña Luna: *Cuando una persona lanza un grito en una reunión, se le puede aplicar perfectamente el tipo de terrorismo que está en nuestro Código Penal.* Es tan vaga esa tipificación, que el juez o el fiscal pueden condenar a los que quieran condenar, a penas enormes, con la arbitrariedad más extrema.

Apoyándome en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, que define el **terror** como un “**miedo muy intenso**”, pienso que un **miedo intenso** se produce por la confluencia de dos elementos: porque se ponen en alto riesgo los valores más fundamentales del ser humano que son: vida, integridad y libertad, y porque ese riesgo llega a ser incontrolable, es decir, que no existen unas fronteras dentro de las cuales uno pueda decir: aquí no corro riesgo; pero si me meto en tal área, ahí sí corro riesgo; o sea, ese riesgo que amenaza los valores fundamentales del ser humano es un riesgo **indiscriminado**. Me parece que con esos dos elementos se puede avanzar un poco más en la tipificación del terrorismo, y me parece que el peor de los problemas que tenemos es que el terrorismo se define con tanta vaguedad que cualquier persona puede ser condenada por “terrorismo”.

Yo diría que la nota más típica del Terrorismo es su carácter de riesgo, peligro o amenaza incontrolada, generalizada o indiscriminada, que crea para los valores fundamentales (vida, integridad y libertad) de una población cualquiera.

Y si el **miedo** se caracteriza por una reacción fisiológica generalizada ante lo desconocido, ante lo inesperado o ante lo riesgoso, que impulsa a la persona a enfrentar esa realidad de una manera tensa o agresiva o a huir de ella, el **TERROR** implica la misma reacción, pero ya no ante la ambigüedad de lo desconocido o de lo inesperado, sino ante la amenaza positiva de una violencia que apunta a destruir sus valores más esenciales como ser humano: vida, integridad y libertad, amenaza ante la cual no hay manera de protegerse, pues el terrorismo suprime la delimitación de fronteras de violencia, o sea los cauces o linderos dentro de los cuales la violencia podría ejercerse siguiendo unas reglas o unos principios.

Cuando ese riesgo es creado por acciones u omisiones sistemáticas de agentes del Estado, o constituye un elemento integrante de una política estatal, estamos ante una forma específica de Terrorismo, que es el **Terrorismo de Estado**.

El Estado crea esa situación de riesgo generalizado para las poblaciones civiles de varias maneras: En primer lugar, catalogando a la población civil, ambiguamente, de manera generalizada y por principio, mientras no demuestre lo contrario, como “responsable colectivo” de la insurgencia, y por lo tanto, como blanco general de la estrategia contrainsurgente del Estado que se muestra brutal e inhumana. En segundo lugar, borrando las fronteras precisas entre lo militar y lo civil, mediante la creación de grupos de civiles armados que actúen como brazo clandestino de los órganos de seguridad del Estado, impulsándolos o apoyándolos, o al menos tolerándolos mediante políticas de “ceguera voluntaria”, consciente de que, mientras más se multiplique y expanda la actividad paramilitar, más efectiva puede llegar a ser su estrategia contrainsurgente. En tercer lugar, creando un sistema de impunidad en el que los crímenes del Estado y del Para-Estado no sean justiciables *de facto*, ya sea porque la intimidación sobre el entorno social de las víctimas impide toda denuncia, ya porque la intimidación sobre los agentes judiciales los lleva a solo simular desempeños ficticios de acción judicial, realizando diligencias que de antemano se saben inútiles para producir actos de justicia, y no realizando las que conducirían a actos de justicia. Tal impunidad otorga plena libertad de acción a los victimarios y hunde a la población en los niveles más radicales de desprotección, indefensión y riesgo que amenaza permanentemente sus valores esenciales: vida, integridad y libertad.

Esta es la forma de terrorismo más grave puesto que está agenciada por el Estado mismo, el cual, de garante de derechos, se convierte en el principal agresor de esos derechos de sus ciudadanos.

El terrorismo de los Grupos No Estatales, o de los grupos insurgentes, se caracteriza igualmente por la difuminación de las fronteras en las que puede operar la violencia revolucionaria siguiendo una lógica y unos principios. Cuando ya no se respeta esa lógica de guerra y cualquiera puede ser agredido en sus valores básicos en cualquier momento o circunstancia, contra la misma lógica de transformación violenta de la sociedad, se cae en el terrorismo.

Bogotá, junio 12 de 2002

Javier Giraldo Moreno, S. J.

[Congreso de Egresados de Derecho de la Universidad Nacional]