

# El papel de las Naciones Unidas en su lucha contra el terrorismo en Colombia<sup>1</sup>

*The role of UN in the fight against terrorism in Colombia.  
Le rôle du ONU dans la lutte contre le terrorisme en Colombie.  
O papel do ONU na luta contra o terrorismo na Colômbia.*

*Clara María Mira González<sup>2</sup>*

## Resumen

El pasado 11 de septiembre se cumplieron 11 años del ataque a las torres gemelas en el World Trade Center en Nueva York. La fecha, que no pasó desapercibida en los medios de comunicación, supone una evaluación del papel que tras estos años ha cumplido la Organiza-

- 
- 1 El artículo que se presenta a continuación hace parte del proyecto de investigación titulado: La influencia de la política y del derecho internacional en el derecho interno colombiano y sus relaciones con el tratamiento dado al conflicto armado después del 11 de septiembre de 2001 adelantada bajo la asesoría del profesor Mario Montoya Brand y durante la permanencia en el grupo de investigación “guerras, hegemonías y conflictos” del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. La investigación fue realizada para optar por el título de magíster en Ciencias Políticas ofrecido por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y la metodología utilizada consistió en el examen de las diferentes convenciones que regulan el terrorismo internacional y su impacto en el derecho colombiano en la regulación tanto del conflicto armado interno como del actor armado dentro del mismo.
  - 2 Abogada de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, especialista en estudios internacionales del Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia y magíster en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad. Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad CES y de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: cmira@ces.edu.co.

Este artículo fue recibido el día 07 de febrero de 20103 y aprobado por el Consejo Editorial en el Acta de Reunión Ordinaria N°. 16 del 23 de abril de 2013.

ción de las Naciones Unidas en su lucha contra el terrorismo y de cómo dicha lucha también se encuentra reflejada en una transformación tanto de la guerra en Colombia como del actor armado a través de una sucesiva criminalización del mismo, fenómeno que, eventualmente, podría afectar un proceso de negociación como el que actualmente se desarrolla entre el gobierno colombiano y las FARC.

El objetivo es, entonces, analizar el impacto de la lucha contra el terrorismo global en la legislación interna colombiana mediante un análisis de las diferentes definiciones de terrorismo incluidas en las convenciones internacionales ratificadas por Colombia y de las consideraciones que la Corte Constitucional ha proferido en su papel de control de las leyes ratificadoras de las mismas.

**Palabras claves:** terrorismo internacional, Naciones Unidas, Estado Social, Estado de guerra, convenciones internacionales.

## Abstract

On September 11 met 21 years for the attack on the twin towers at the World Trade Center in New York. The date, which did not go unnoticed in the media, is an assessment of the role that after these years has served the United Nations in combating terrorism and how that struggle is also reflected in a transformation of both Colombia's war as the armed group through a subsequent criminalization of same, criminalization that eventually could affect the negotiation process as currently being conducted between the Colombian government and the FARC.

The goal is then to analyze the impact of the fight against global terrorism in the Colombian domestic law through an analysis of the different definition of terrorism contained in the international conventions ratified by Colombia and the considerations that the Constitutional Court in its control of the laws that ratified the conventions.

**Key words:** International terrorism, United Nations, Social State, state of war, international conventions.

## Résumé:

Ce dernier 11 septembre commémorait les 11 ans des attaques sur les tours jumelles du World Trade Center à New York. La date, qui n'est pas passée inaperçue dans les médias de communication, suppose une évaluation du rôle qu'après toutes ces années a accompli l'Organisation des Nations Unies dans la lutte contre le terrorisme et comment cette lutte se reflète également dans une transformation tant de la guerre en Colombie comme de l'acteur armé au travers d'une successive criminalisation de celui-ci, phénomène qui, éventuellement,

pourrait affecter un processus de négociation comme celui qui est actuellement en cours entre le gouvernement colombien et les FARC.

L'objectif est donc d'analyser l'impact de la lutte contre le terrorisme global dans la législation interne colombienne à travers l'analyse des différentes définitions du terrorisme insérées dans les conventions internationales ratifiées par la Colombie et des considérations que la Cour constitutionnelle a émis dans son rôle de contrôle des lois qui ratifient ces conventions.

**Mots clés:** Terrorisme internationale, Nations Unies, Etat social, Etat de guerre, Conventions internationales.

### Resumo:

O último 11 de Setembro cumpriram-se 11 anos do ataque às Torres Gêmeas no World Trade Center em Nova Iorque. A data, que não passou despercebida nos meios de comunicação, supõe uma avaliação do papel que durante estes anos cumpriu a Organização das Nações Unidas em sua luta contra o terrorismo e de como essa luta está refletida numa transformação da guerra na Colômbia e do ator armado através de uma repetida criminalização dele, fenómeno que, eventualmente, poderia afetar um processo de negociação como o que atualmente se desenvolve entre o governo colombiano e as FARC.

**Palavras-chave:** Terrorismo internacional, Nações Unidas, Estado Social, estado de guerra, convenções internacionais

## *Sumario*

*Introducción. La lucha contra el terrorismo en las Naciones Unidas. El terrorismo en Colombia: análisis de las leyes que ratifican las convenciones y de las sentencias de constitucionalidad. El tratamiento del terrorismo en el Código Penal colombiano. Conclusiones. Referencias*

## **Introducción**

Los atentados del 11 de septiembre fueron hechos aterradores que dispararon las alarmas de los organismos internacionales y facilitaron el inicio de una guerra internacional contra el terrorismo que se manifiesta, primordialmente, en 14 convenciones internacionales, 24 resoluciones internacionales y un sinnúmero de legislaciones internas.

Dicha lucha antiterrorista, desarrollada con posterioridad al 11 S, ha impulsado nuevas visiones de la guerra –impuestas por los países más fuertes del orden internacional y por una serie de intereses capitalistas del orden global- donde los actores armados ya no son percibidos como enemigos relativos con los que es posible negociar, sino como enemigos absolutos, a los que se les niega su *status* político.

Para efectos de entender cómo operan las concepciones del actor armado en el orden interno colombiano, esto es, dentro del derecho penal interno y en el orden internacional, este trabajo de investigación parte de un primer capítulo titulado La lucha contra el terrorismo en las Naciones Unidas, donde se analiza la forma como la Organización Internacional ha combatido el terrorismo, particularmente desde el 2001 y su reacción frente a los atentados del 11 de septiembre. En un segundo capítulo, titulado La lucha contra el terrorismo en Colombia, se hace un recuento de las convenciones interna-

cionales, las leyes y las sentencias de la Corte Constitucional que aprueban y controlan los tratados internacionales en materia del terrorismo después del 11 de septiembre de 2001 y su impacto en el tratamiento del conflicto y el actor armado, para concluir con el análisis de la regulación del terrorismo en el Derecho Penal colombiano y con algunas consideraciones globales.

La metodología utilizada analiza las distintas definiciones de terrorismo contenidas en las leyes que adoptaron las convenciones internacionales en Colombia, para mostrar cómo se elimina el delito y el *status* político al actor armado en Colombia a través de la ampliación de tipos penales contra el terrorismo y de la eliminación de las causas del conflicto. Se realiza básicamente un estudio desde el derecho positivo, teniendo como referente las teorías políticas que han surgido a propósito de la calificación de la guerra en Colombia y del enemigo político.

## **La lucha contra el terrorismo en las Naciones Unidas**

Este capítulo inicia con las características de la lucha contra el terrorismo a partir del 11 de septiembre de 2001, a través del examen de las siete (7) leyes que adoptan las convenciones internacionales expedidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y las sentencias de constitucionalidad que las controlan.

La normatividad de las Naciones Unidas producida después del 11 de septiembre de 2001 para la lucha contra el terrorismo es extensa. Basta dar una mirada al número de convenios, resoluciones, informes y órganos creados con ocasión del 11 de septiembre para verificar esta afirmación. De 37 resoluciones del Consejo de Seguridad expedidas entre 1972 y 2009, 24 se han producido entre 2001 y 2009; de 14 convenciones antiterroristas aprobadas entre 1937 y 2011, 7 se aprobaron entre 2001 y 2011; de los 15 informes producidos por las Naciones Unidas, 7 fueron expedidos entre

2001 y 2011. Además, existe un órgano de las Naciones Unidas destinado única y exclusivamente a la lucha contra el terrorismo, denominado Comité Contra el Terrorismo (CCT), creado en el 2001<sup>3</sup>.

Lo anterior refleja un incremento en la intensidad de las medidas usadas para combatir el terrorismo internacional, aspecto que también se manifiesta en las prioridades establecidas por el Secretario General de las Naciones Unidas en las que se considera al terrorismo como una amenaza “dura” al orden internacional, que implica reformas a la Organización de Naciones Unidas y una acción mancomunada de los Estados para hacerle frente, y a las epidemias, la pobreza y el hambre como amenazas “blandas”, que parecieran no implicar mayores acciones. El terrorismo, según la Organización Internacional, se considera dentro de las amenazas más fuertes al orden global, junto con las armas de destrucción en masa (cf. Bermejo, 2003, p. 29).

Para abordar este tema, iniciaré primero haciendo un recorrido breve alrededor de la historia de la regulación del terrorismo en las Naciones Unidas, para luego analizar cada una de las convenciones, leyes y las sentencias en la jurisdicción constitucional colombiana.

El terrorismo aparece como un asunto relevante para las Naciones Unidas en 1934, año en el que se proyecta un convenio para su prevención y castigo. Sin embargo, pese a los esfuerzos que realiza la organización, solo hasta 1937 se ratifica el convenio que nunca entra en vigor. El primer convenio antiterrorista, en vigor, producido por la Organización de Naciones Unidas, fue expedido en 1963 con la intención de reprimir los atentados a aeronaves en vuelo; posteriormente han sido ratificados y firmados 12 convenciones y 4 enmiendas a la Carta de Naciones Unidas para prevenir las actuaciones terroristas, vigentes en los Estados miembros.

---

3 La información sobre este órgano puede consultarse la página de las Naciones Unidas que se titula: *Acciones contra el terrorismo en las Naciones Unidas* (s.f.).

A partir de 1972, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha expedido 37 resoluciones –24 desde el 2001- entre las que se destacan: las resoluciones 1363, 1368, 1372, 1373 y 1377, todas expedidas en el año 2001 y las 1440, 1450, 1452, 1455, 1456 de 2002 y la 1465 de 2003, donde, en su orden: se condenan los actos de terrorismo en Afganistán y en el World Trade Center -la 1363 y 1368-, se adoptan medidas contra el Estado de Sudán por las violaciones a las convenciones contra el terrorismo -la 1372-, se ordena a las Naciones Unidas tipificar algunos delitos contra el terrorismo -la 1373- y se hace un llamado a los Estados del mundo para que dentro de sus legislaciones internas modifiquen la tipificación del terrorismo a través de la inclusión de estos nuevos delitos -la 1377. Adicionalmente, en las demás se condenan atentados terroristas en Moscú, se ordena el cumplimiento de convenciones internacionales contra la financiación del terrorismo y se embargan algunos bienes del grupo Al Qaeda y de todas sus empresas y, finalmente, se crean las llamadas listas del terrorismo -en la resolución 1456. Si bien solo una de ellas alude al terrorismo en Colombia, la 1465 de 2003 a través de la condena a los atentados en el club “El Nogal”, las repercusiones son evidentes, como lo demostraré más adelante.

Las conductas que se condenan en dichas resoluciones son: la congelación de fondos al terrorismo; la restricción del tráfico ilícito de armas, de material nuclear y de narcóticos de los terroristas dentro del territorio nacional; la inclusión y actualización de listas de terroristas a los grupos armados que consideren que cometen actos de terrorismo en el Comité contra el Terrorismo (CTT) y, finalmente, la tipificación del delito de financiación de terrorismo en las legislaciones internas de los Estados firmantes.

Actualmente, la Organización de las Naciones Unidas está tramitando un decimocuarto instrumento -el convenio contra el terrorismo nuclear- con el que se complementa el marco actual de instrumentos internacionales de la lucha contra el terrorismo. Dicho instrumento no ha sido ratificado todavía por los Estados partes de las Naciones Unidas y fue aprobado en la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas en el año 2007.

## **El terrorismo en Colombia: análisis de las leyes que ratifican las convenciones y de las sentencias de constitucionalidad**

En la medida en que las leyes suscritas en Colombia reproducen en su totalidad los convenios de las Naciones Unidas, me limitaré a reseñarlas describiendo cómo ha sido el tratamiento que se le ha dado al fenómeno del terrorismo, tanto desde las maneras de definirlo y concebirlo, como desde los actores involucrados, las motivaciones y los sujetos.

Es importante advertir que el proceso de adopción de los tratados internacionales en Colombia, dentro de los que se encuentran las Convenciones Internacionales, pasa por las siguientes etapas:

La primera se denomina etapa de negociación y corresponde al canje de notas entre los presidentes de los Estados que pertenecen al organismo internacional, donde se intercambian los distintos instrumentos internacionales que van a ser sometidos a ratificación.

En la segunda fase, el Congreso de la República aprueba el tratado que, luego de la ratificación por el Presidente de la República, empieza a surtir efectos obligatorios, tanto frente a los demás Estados como a nivel interno.

La tercera etapa corresponde al control de constitucionalidad, donde la Corte Constitucional examina si el tratado internacional se ajusta a la Constitución Política o si la viola, declarando su constitucionalidad o inconstitucionalidad (artículos 189, 224 y 241 de la Constitución Política).

Las 7 leyes aprobatorias que han sido adoptadas por el Estado colombiano luego del 2001 son las siguientes: la Ley 728 de 2001, aprobada el 30 de diciembre de 2001, que ratifica la “Convención sobre la protección física



de los materiales nucleares”; la Ley 764 de 2002, aprobada el 5 de agosto de 2002, que ratifica el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional; la Ley 830 de 2003, aprobada el 10 de julio de 2003, que ratifica el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; la Ley 831 de 2003, enmendada por la Ley 1077 de 2006 y aprobada el 10 de julio de 2003, que ratifica el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección; la Ley 804 de 2003, aprobada el 1º de abril de 2003, que ratifica el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas; la Ley 808 de 2003, aprobada el 27 de mayo de 2003, que ratifica el “Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo”; la Ley 837 de 2003, aprobada el 18 de julio de 2003, que ratifica la “Convención internacional contra la toma de rehenes”.

En dichas leyes no se define el terrorismo sino que solo se enuncian, de manera poco conveniente, diferentes actos ilícitos asociados a la lucha contra el terrorismo, tales como: la posesión y transporte de armas nucleares (básicamente uranio); la realización de actos de violencia contra naves y aeronaves; la destrucción de aeronaves o detonación de explosivos dentro de las mismas; la destrucción de instalaciones al servicio de la navegación aérea y las comunicaciones “falsas” que pongan en peligro la seguridad de la aeronave en vuelo; el apoderamiento, violencia, destrucción, daños, difusión de información que ponga en peligro la navegación segura de los buques marítimos o las instalaciones en las que estos están dispuestos; la marcación y fabricación de explosivos plásticos<sup>4</sup>; la entrega, colocación, arrojado o detonación de un artefacto o sustancia explosiva o mortífera en contra de un lugar de uso público, una instalación o en contra del gobierno, una red de

---

4 En la Convención se define marcación como la introducción de un dispositivo, denominado “agente de detección” que permite identificar las cargas explosivas en los explosivos plásticos (cf. Anexo del convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección).

transporte o una instalación de infraestructura; la financiación del terrorismo, entendiendo como financiación del terrorismo la provisión y recolección de fondos con la intención de ser utilizados para cometer cualquiera de los actos terroristas definidos anteriormente; la toma de rehenes, entre otros.

Los sujetos que cometen actos de terrorismo son: grupos armados, individuos, o cómplices, partícipes y cooperadores. En ninguna de las convenciones se incluye al Estado como actor del terrorismo.

Los objetivos del terrorismo son múltiples y la acción terrorista puede desarrollarse contra edificaciones, plataformas marítimas, terrestres, aviones, buques o contra la población civil.

Los sujetos pasivos –víctimas del terrorismo- pueden ser los Estados o la población civil.

Las motivaciones del terrorismo no se definen en las convenciones, tampoco son definidos los fines terroristas, sí en cambio lo son las sanciones que acarrearán la comisión de los actos terroristas. Por lo tanto, el terrorismo de las convenciones es un terrorismo que, coherente con las distintas declaraciones contenidas tanto en los informes como en las resoluciones de las Naciones Unidas, no atiende a los fines del delito sino solo a los actos del mismo.

Frente a las sanciones, prohibiciones y obligaciones de los convenios contra el terrorismo y las leyes que los ratifican, se puede decir que las mismas giran alrededor de los siguientes temas: la prohibición del asilo, el apoyo a actividades terroristas, la obligación de extradición<sup>5</sup>, la congelación

---

5 Frente a la extradición, para que esta proceda, es necesario que el acto de terrorismo se cometa dentro del Estado, bien por un grupo terrorista que no pertenezca al mismo Estado o contra una víctima que no sea nacional de dicho Estado.

Las sentencias que controlan la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de las convenciones, enfatizan en la soberanía territorial del Estado para el control del terrorismo y permiten, todas

de bienes productos del terrorismo, el sometimiento de los terroristas a las autoridades respectivas en el orden interno, la investigación, la sanción, la extradición del terrorista, las prohibiciones de circulación en el territorio de terroristas, la prohibición de financiación por parte del Estado y particulares de actividades terroristas y la prohibición del asilo<sup>6</sup>.

Es significativo que en las distintas convenciones y leyes, aparezca de manera reiterada una intención de las Naciones Unidas de controlar el lavado de activos, la financiación del terrorismo y el tráfico ilegal de armas.

Las sentencias de la Corte Constitucional que controlan la constitucionalidad de los convenios sobre el terrorismo son las siguientes: la Sentencia C-673 de 2002 que controla la constitucionalidad de la Ley 728 de 2001 aprobatoria del Convenio sobre la protección física de materiales nucleares; la Sentencia C-354 de 2003 que controla la constitucionalidad de la Ley 764 de 2002 aprobatoria del Convenio sobre actos ilícitos cometidos en aeropuertos; la Sentencia C-120 de 2004 que controla la constitucionalidad de la Ley 830 de 2003 aprobatoria del Convenio sobre la represión de actos ilícitos contra la seguridad marítima; la Sentencia C-309 de 2004 que controla la constitucionalidad de la Ley 831 de 2003 aprobatoria del Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para fines de detección; la Sentencia C-1055 de 2003 que controla la constitucionalidad de la Ley 804 de 2003 aprobatoria del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas

---

ellas, la aplicación de los códigos penales cuando quiera que no se presenten las causales para la extradición. Por lo tanto, el carácter "internacional" del terrorismo solo puede entenderse con respecto a la posibilidad de extradición de los presuntos terroristas a otros Estados que hayan suscrito los convenios, lo que no necesariamente implica que el terrorismo tenga rasgos "internacionales", pues no se exige una finalidad de desestabilización de un orden mundial, ni una organización en red.

6 Un tratamiento exhaustivo de las obligaciones y prohibiciones en cada uno de los convenios, puede encontrarse en el trabajo de grado titulado: *¿Qué se entiende por terrorismo en los tratados internacionales de la Organización de las Naciones Unidas?* (Vásquez, 2008).

cometidos con bombas; Sentencia C-037 de 2004 que controla la constitucionalidad de la Ley 808 de 2003 aprobatoria del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo y, finalmente, la Sentencia C-405 de 2004 que controla la constitucionalidad de la Ley 837 de 2003 aprobatoria de la Convención internacional contra la toma de rehenes.

En este escrito no haré un análisis detallado de cada una de las sentencias, sino que me referiré a cómo la Corte Constitucional entiende el delito de terrorismo y, adicionalmente, cómo dicha concepción puede llevar a una transformación del conflicto y del actor armado en Colombia.

Lo primero que es necesario señalar es que de las 7 leyes controladas, solo la Ley 830 de 2003, aprobatoria de la Convención Sobre Actos Ilícitos Contra la Navegación Marítima, es declarada inconstitucional por la Corte por haberse enviado a control por fuera de los términos señalados en la Constitución.

En relación con las demás sentencias, la Corte Constitucional al hacer los juicios de constitucionalidad, continúa en la misma línea de las convenciones internacionales al considerar que los convenios internacionales de represión del terrorismo no pueden, en ningún caso, “otorgar carácter político a determinados comportamientos considerados como terroristas en diversos tratados internacionales” y sostiene que, frente a dichos actos, es necesario aplicar los juicios penales respectivos o la extradición (Sentencia C-405/04). Asimismo, la Corte Constitucional considera que algunos beneficios penales como los subrogados y rebajas de penas, no pueden aplicarse ni a los delitos de terrorismo, ni a la financiación del terrorismo y señala que todas las convenciones aprobadas por Colombia respetan el Derecho Internacional Humanitario, excluyendo a las Fuerzas Armadas de la aplicación de los convenios por considerar que estas están sometidas únicamente al DIH (Sentencia C-1055/03). Considera además el Tribunal Constitucional que “los delitos de terrorismo constituyen delitos atroces que afectan gravemente bienes constitucionales

que conforman el modelo de Estado Social de Derecho adoptado por la Carta Política”, a saber: la vida, la integridad personal, la dignidad humana y “la búsqueda de la paz y el orden justo” (Sentencia C-537/08). De allí que se exponga la necesidad de dar un tratamiento diferenciado al delito de terrorismo, por lo que sus “perpetradores no podrán ser entonces sometidos -o cobijados- por un régimen de amnistías o indultos” (Sentencia C-537/08) y, en todo caso, “ninguno de los delitos establecido en los instrumentos internacionales podrá ser considerado delito político, conexo a él o inspirado en motivos políticos”. Los delitos de financiación al terrorismo dentro de los cuales se entiende el lavado de activos y el narcotráfico, son actividades que sostienen y favorecen el terrorismo, por lo que deben ser combatidos con la misma intensidad. (Sentencia C-537/08). Finalmente, señala que la Constitución tiene una filosofía pacifista y humanista, y que las convenciones no vulneran la soberanía nacional (Sentencia C-673/02).

Solo la sentencia C-1055 de 2003, que controla la constitucionalidad de la Ley 804 de 2003 (Ley aprobatoria de la convención Sobre la represión de atentados terroristas cometidos con bombas), introduce un salvamento de voto fundado en la consideración de que la convención viola el artículo 35 de la Constitución Política, porque propicia que los delitos que pueden ser considerados como delitos políticos se excluyan de su tratamiento como tales y sean considerados como no extraditables. Por lo tanto, se permite al gobierno extraditar a sus “enemigos políticos”, sin considerar sus motivaciones en la lucha, en tanto no puede equipararse “la conducta de quien lucha por un interés egoísta, de quien lucha por un interés altruista y no se puede borrar esta diferencia con el acto de magia de calificar como no políticos a los delitos que puedan serlo” (Sentencia C-1055/03).

Asimismo, en algunas de las sentencias de la Corte Constitucional como la C-537 de 2003 y la C-037 de 2004 se recogen los llamados a luchar contra el terrorismo asociado con el lavado de activos y se reitera que esta lucha es también contra el terrorismo, por lo tanto:

“que aquí en Colombia se ha demostrado que detrás del terrorismo, su financiamiento corre por cuenta de grupos que tienen sus ganancias en otras actividades ilícitas, por lo que la legislación interna no debe dejarse permeable por el financiamiento de esos grupos, y se persigue por medio de conductas punibles como el lavado de activos, lo cual sigue en armonía con la Convención”.

“No obstante lo anterior, esa información financiera deberá estar sujeta a garantías por parte del titular y “supeditado a la eficacia de los principios de libertad, necesidad, veracidad, integridad, incorporación, finalidad, utilidad, circulación restringida, caducidad e individualidad, conforme lo ha precisado la jurisprudencia constitucional”. (Sentencia C-537/08); que:

“la financiación de los mismos, **se refiere a los actos de terrorismo**, ha demostrado ser la práctica que facilita la comisión de actos de esta naturaleza y contra la cual la comunidad internacional ha concentrado sus esfuerzos luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en contra de los Estados Unidos”. (Sentencia C-037/04) [Negrilla propia].

En esta misma sentencia, la Corte recuerda la Resolución 51/210 de la Asamblea General de Naciones Unidas donde hace un llamado a todos los Estados a adoptar medidas para prevenir la financiación de los actos terroristas y además se solicita que dichos Estados tomen medidas para reprimir actividades ilícitas como:

[...] el tráfico ilegal de armas, la venta de estupefacientes y las asociaciones ilícitas, incluida la explotación de personas a fin de financiar actividades terroristas, y en particular a que consideraran, en su caso, la adopción de medidas reguladoras para prevenir y contrarrestar los movimientos de fondos que se sospechara se hicieran con fines terroristas. (Sentencia C-037/04).

Con todo ello, la Corte Constitucional, al realizar el control de constitucionalidad de las leyes que aprueban las diferentes convenciones in-

ternacionales contra el terrorismo, llega a las siguientes conclusiones: a) el actor armado que se ve influenciado por actividades de terrorismo, no puede ser tratado como actor político, sino que el mismo debe ser tratado con los dispositivos o tipos penales que tipifican el delito de terrorismo y por ende sujeto a penas mayores o, en su defecto, sometido a extradición; b) los delitos como el tráfico ilegal de armas, la trata de personas, el tráfico de estupefacientes y lavado de activos, son delitos asociados al terrorismo, pues mediante los mismos los actores armados financian sus actividades terroristas y por lo mismo, hay que combatirlos con la misma severidad o intensidad; c) el Estado, se refiere a las Fuerzas Armadas, no cometen actos de terrorismo, dado que sus actuaciones están sometidas al Derecho Internacional Humanitario.

En conclusión, el tribunal constitucional, al aplicar el delito de terrorismo a las acciones de los diferentes actores armados, suprime la aplicación tanto del delito político, que termina siendo absorbido por el delito de terrorismo, como del estatus político que se niega al actor armado. Con ello, no solo se elimina la posibilidad de conceder amnistías e indultos a los grupos armados, mecanismos utilizados en las negociaciones de conflictos, sino que también se supone en los análisis de la propia corporación una especie de guerra sin guerra. Si bien es cierto que en algunos delitos como los de Lesa Humanidad, la figura del indulto o la amnistía plena, pareciera ser problemática, el delito de terrorismo por sí mismo, no implica siquiera un daño a las víctimas. Igualmente, considera la misma Corte, que la lucha contra el terrorismo es también contra sus medios de financiación. La conexión entre actividad terrorista y narcotráfico, lavado de activos, si bien es evidente en el actuar de los grupos armados, no resulta tan conveniente en el tratamiento jurídico. Ello es así porque cada conducta penal debe ser juzgada de manera independiente. De tal manera que no será terrorista quien financie el terrorismo o quien lave activos o trafique estupefacientes. El hecho de someter a penas de la misma gravedad, delitos que por su propia naturaleza tienen consecuencias diferentes relacionadas con el daño a

sus víctimas, pone en evidencia el uso desmedido del Derecho Penal para solucionar problemas que podrían estar sometidos, bien a otros derechos también disciplinadores o a penas más blandas, sobre todo si se considera el contexto social y económico en el que se reproduce el conflicto en Colombia.

La Corte no solo oculta una guerra, que para los colombianos es evidente, donde es el propio Estado quien comete actos de terror con consecuencias igualmente desastrosas, sino que también miente, al señalar que las acciones de la fuerza pública están realmente sometidas al Derecho Internacional Humanitario. Los falsos positivos ya serían por sí mismo una evidencia suficiente de la violación del principio de distinción consagrado en las convenciones internacionales. Asimismo, la Corporación, al considerar, sin ningún examen de fondo, ni de las circunstancias en las que se producen, ni del tipo de víctimas que generan, ni de los daños que producen las acciones de las Fuerzas Armadas, omite el hecho de que estas también están sometidas al Derecho Internacional Humanitario,.

## **El tratamiento del terrorismo en el código penal colombiano**

Con todo lo que hasta ahora he señalado en relación con la regulación del terrorismo internacional en las convenciones, queda todavía un tema por tratar relacionado con las normas penales colombianas.

Las leyes que ratifican las convenciones internacionales sobre el terrorismo no agotan las normas contra el mismo; las Naciones Unidas en las diferentes convenciones imponen a los Estados el deber de adecuar sus códigos penales internos en la lucha contra el terrorismo internacional, de tal forma que se configure una lucha homogénea. El gobierno colombiano ha actuado en este sentido al incluir definiciones de terrorismo en los códigos penales que se ajustan a los convenios internacionales contra el terrorismo.



Sin embargo, debido a la amplitud de las definiciones, tanto en la legislación interna como en la internacional no es posible diferenciar los actos terroristas de las protestas, las luchas por la liberación y los delitos políticos.

El Código Penal en el artículo 344 modificado por artículo 14 de la Ley 890 de 2004 define el terrorismo como:

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 de ciento sesenta (160) a doscientos setenta (270) meses y multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1.333.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.

Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo; la pena será de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y la multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Una lectura del artículo antes citado hace muy difícil establecer qué actos pueden producir terror y cuáles no. El grado de indeterminación del terrorismo es tan alto que: “Cuando una persona lanza un grito en una reunión, se le puede aplicar perfectamente el tipo de terrorismo que está en nuestro Código Penal” (Umaña citado en Giraldo, 2004, s.p.).

De tal manera que el terrorismo es aplicado, tal y como lo indiqué en párrafos precedentes, como un instrumento de legitimación de la guerra, porque permite desvalorar sus causas, aniquilar sus fines y en todo caso equiparar tipos de guerra muy disímiles como si se tratara de guerras iguales.

Precisamente por estas causas subyacentes, y por su diversidad y distinta naturaleza, resulta tan tremendamente difícil que los gobiernos se pongan de acuerdo sobre el tipo de medidas que podrían invertir la actual tendencia hacia la violencia. En muchos casos, las causas del terrorismo y la violencia residen en aficciones, frustraciones, agravios y desesperanza tan profundos, que hacen que haya personas dispuestas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en el intento de lograr cambios radicales. (Colectivo de abogados José Alvear Restrepo, 2003)<sup>7</sup>

Los debates de la Organización de las Naciones Unidas, parafraseando al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (2001), ponen de manifiesto cómo existe una división entre la consideración del terrorismo por parte de los países desarrollados que insisten en que el terrorismo no debe atender a los móviles políticos, y los países del tercer mundo, que defienden la idea de distinguir entre terrorismo y movimientos de liberación nacional.

Entre los primeros prevaleció la idea de que el fin no justifica los medios: “ninguna causa, por justa que sea, ni ningún objetivo, por meritorio que sea, puede justificar al terrorista que causa la muerte de personas inocentes”. Entre los segundos se insistió en que “en todas las resoluciones de las Na-

---

7 Si bien pueden mencionarse definiciones distintas del terrorismo como las introducidas por autores como Walter Laqueur (2003, p. 42) donde el terrorismo es asociado con el asesinato sistemático que va unido al miedo intenso o al terror; en otros autores como Fernando Reinares (2005) se entiende que existe un acto de terrorismo cuando “[...] el impacto psíquico que provoca en una sociedad o en algún segmento de la misma, en términos de ansiedad y miedo, excede con creces sus consecuencias materiales, esto es, los daños físicos ocasionados a personas o cosas” (p. 115). En este escrito sostengo una definición del terrorismo que se asocia con la definición consagrada en el Código Penal Colombiano, donde el delito de terrorismo es considerado desde el grado de pánico que este produce, sin tener en cuenta el daño efectivo del propio acto. Así se expresa en la definición introducida en el artículo 344 donde se define el terrorismo como: “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 [...]”.

ciones Unidas relativas al derecho a la libre determinación y al proceso de descolonización se ha reconocido la legitimidad de la lucha de los pueblos privados de él, por todos los medios a su alcance” (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2003).

Las consideraciones acerca de que la guerra es distinta dependiendo del país en donde se desarrolle, hacen que en las definiciones de terrorismo sea necesario incluir la motivación política. No se trata de una misma guerra, se trata de guerras distintas.

El caso colombiano es paradigmático porque allí la motivación de la guerra está presente desde los orígenes de la guerra misma. Tanto en la guerra paramilitar, como en la guerra de guerrillas, la guerra es política. Los grupos armados, en su intención de “contradecir al Estado” o de “conservarlo”, distinguen entre amigos y enemigos para establecer dominios o para conquistar territorios y ello implica consideraciones políticas.

El derecho penal de la lucha antiterrorista no diferencia entre estos tipos de guerras, de hecho, en la adopción de las convenciones internacionales se parte de guerras iguales, y esta homogenización es decisiva.

## **Conclusiones**

En el transcurso del trabajo que he presentado, sugiero como objetivo analizar la influencia de la Organización de las Naciones Unidas en el tratamiento del terrorismo en el derecho interno y su relación con la regulación, tanto del actor armado como de la guerra en Colombia luego del 11 de septiembre de 2001.

Las transformaciones del derecho y la política internacional producidos como consecuencia de los atentados cometidos en los Estados Unidos el

11 de septiembre de 2001, constituyen la causa primordial del crecimiento de la normatividad internacional de las Naciones Unidas. En Colombia, dichos acontecimientos han influido en la transformación del conflicto armado interno, no solo porque luego del 11 de septiembre se ratifican 7 de las 14 convenciones internacionales contra el terrorismo, sino porque producen un cambio de énfasis que se produce en el derecho internacional, donde antes dominaba el principio de la soberanía absoluta de los Estados que hoy aparece disputado por la guerra contra el terrorismo como guerra por la defensa de los derechos humanos, la cual –en la medida en que es leída en clave constitucional- tiene una aplicación inmediata y, por ende, más efectiva a partir de su inserción automática en la constitución interna.

No obstante, la lucha contra el terrorismo no es solo una lucha que se manifiesta en las formas del derecho, trastocando las jerarquías constitucionales; la lucha contra el terrorismo es ante todo una lucha que se manifiesta en la política internacional. Es una lucha que hace uso de ciertas prácticas terroristas, presentándolas como el factor decisivo de las formas de guerra de ciertos combatientes en los conflictos actuales, especialmente del conflicto armado interno colombiano. Así usado, el terrorismo cumple el papel, tanto en el orden nacional como en el internacional, de restar valor moral a las acciones de ciertos actores armados y en esto consiste el uso del dispositivo de terrorismo como elemento de legitimación o de justificación del actor que hace la guerra, puesto que el mismo actúa como un instrumento de definición entre amigos y enemigos, y es por ello un instrumento político y no jurídico.

Los tratamientos dados al terrorismo desde las diferentes convenciones internacionales que han sido adoptadas en Colombia y también desde el código penal interno, no se corresponden con las características del conflicto armado interno, especialmente con aquellos tipos de combatientes cuya lucha se basa en la rebeldía o disidencia, quienes por la vía de la lucha anti-terrorista reciben no solo el tratamiento de terroristas sino el de criminales, lo que parece inadecuado dado el carácter político de sus pretensiones y el

recurso a la guerra como forma de alcanzarlos y presupone el no reconocimiento de la existencia de un orden legítimo, todo lo cual solo puede ser interpretado como una diferenciación del tipo amigo/enemigo.

En la medida en que los Estados en formación, dentro de los cuales todavía se puede ubicar al Estado colombiano, son Estados donde la soberanía está en entredicho o son Estados donde el territorio no se ha consolidado, la aplicación de las convenciones internacionales contra el terrorismo no son las adecuadas, porque suprimen las causas políticas de los actores armados y hacen parecer inmotivadas sus acciones. Este tratamiento antiterrorista a un conflicto armado interno conduce a una incompreensión política y social de la guerra, lo cual resta claramente posibilidades de solución –sobre todo aquellas derivadas de los indultos y las amnistías que aplican exclusivamente en los delitos políticos- pues busca convertir al enemigo en un enemigo injusto y total al que le resta sus motivaciones.

Las regulaciones que en las convenciones internacionales se hacen del terrorismo, buscan aumentar el margen de definición de los gobiernos sobre su propio conflicto, a pesar de ser este un asunto sujeto a la definición política militar de la guerra como factor decisivo. Más aun, en el marco de conflictos armados internos que suelen ser guerras irregulares, es decir, con fronteras borrosas entre los combatientes y la población civil, los actores armados, la protesta social, los movimientos de liberación nacional y los actos de guerra, pueden ser definidos –y lo son, de hecho- como terroristas. Los actos pueden ser calificados como terroristas dependiendo de coyunturas o circunstancias políticas y cuando quiera que sea necesario activar ese particular instrumento de definición. El reflejo de estas calificaciones puede rastrearse en los distintos tratamientos que han recibido los guerreros en Colombia, como rebeldes como combatientes o como terroristas (Orozco, 2006).

Las convenciones internacionales definen los actos ilícitos relacionados con el terrorismo suprimiendo sus causas y las reivindicaciones morales y

políticas de los actores armados. Se suprime, desde esta perspectiva, el carácter político de la guerra, que es guerra por construcción de la soberanía y guerra por la definición de amigos y enemigos, y no exclusivo ejercicio de prácticas que buscan aterrorizar.

En el mismo sentido, se pudo observar que en las convenciones internacionales se parte de un concepto de guerra homogénea: el terrorismo internacional. La homogenización de las guerras desconoce los procesos de consolidación del Estado presentes en países con grados de desarrollo distintos, por ende, no va a ser lo mismo la guerra contra el terrorismo en Alemania, que la guerra contra el terrorismo en Colombia, como tampoco son iguales los “terrorismos” en ambos países.

Es necesario tener en cuenta, siguiendo a Orozco Abad (2006), que los grupos armados europeos dirigen sus acciones primero hacia la conquista del pensamiento, para luego dominar los espacios. Los grupos armados en Colombia disputan todavía hoy espacios no consolidados. En este sentido, las sociedades europeas han logrado consolidar sus Estados, cuentan con altos grados de legitimidad, lo que les garantiza niveles de consenso social bastante altos. En Colombia, por el contrario, el Estado es todavía precario, con escasos grados de legitimidad y, por lo tanto, bajos niveles de consenso con respecto al orden.

## Referencias

- Acciones contra el terrorismo en las Naciones Unidas. (s.f.). Recuperado de <http://www.un.org/spanish/terrorism/index.shtml>.
- Bermejo, R. (2003). El debate sobre la legalidad internacional tras la crisis de Irak y las Naciones Unidas. En *Anuario de Derecho Internacional* (pp. 41-70). Madrid: Universidad de Navarra.
- Colectivo de abogados José Alvear Restrepo. (2003). Hacia un estado autoritario. En *El embrujo autoritario: primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez* (pp. 17-24). Bogotá: Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo.

- Corte Constitucional Colombiana. (1992). Sentencia T-406 de 1992. Magistrado ponente: Ciro Angarita Barón.
- \_\_\_\_\_. (2002). Sentencia C-673 de 2002. Magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería.
- \_\_\_\_\_. (2003a). Sentencia C-354 de 2003. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett.
- \_\_\_\_\_. (2003b). Sentencia C-1055 de 2003. Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- \_\_\_\_\_. (2004a). Sentencia C-037 de 2004. Magistrado ponente: Jaime Córdova Triviño.
- \_\_\_\_\_. (2004b). Sentencia C-120 de 2004. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- \_\_\_\_\_. (2004c). Sentencia C-309 de 2004. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.
- \_\_\_\_\_. (2004d). Sentencia C-405 de 2004. Magistrado ponente: Clara Inés Vargas Hernández.
- Giraldo, J. (2004). El concepto de terrorismo. *Desde los márgenes*. Recuperado de <http://www.javier-giraldo.org/spip.php?article86>.
- Gobierno de Estados Unidos. (2002, septiembre). *Estrategia de seguridad de los Estados Unidos*.
- Laqueur, W. (2003). *Una historia del terrorismo*. Madrid: Paidós.
- Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. (1937, 16 de noviembre). *Convención de Ginebra*.
- \_\_\_\_\_. (1969, 22 de diciembre). *Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos*.
- \_\_\_\_\_. (1971, 23 de septiembre). *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la Aviación Civil*.
- \_\_\_\_\_. (1973a, 14 de diciembre). *Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves*.
- \_\_\_\_\_. (1973b, 16 de diciembre). *Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves*.
- \_\_\_\_\_. (1979, 18 de diciembre). *Convención internacional contra la toma de rehenes*.
- \_\_\_\_\_. (1980, 3 de marzo). *Convención sobre la protección física de materiales nucleares*.
- \_\_\_\_\_. (1988, 24 de febrero). *Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presente servicio a la aviación civil internacional, complementario al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil*.
- \_\_\_\_\_. (1991a, 1 de marzo). *Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección*.
- \_\_\_\_\_. (1991b, 1 de marzo). *Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental*.
- \_\_\_\_\_. (1998a, 12 de enero). *El Convenio Internacional para la represión de actos terroristas cometidos con bombas*.
- \_\_\_\_\_. (1998b, 10 de marzo). *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la navegación marítima*.
- \_\_\_\_\_. (2000, 10 de enero). *Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo*.
- \_\_\_\_\_. (2005, 14 de septiembre). *Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear*.
- Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. (2001a, 30 de julio). *Resolución 1363 del 2001*.

- \_\_\_\_\_. (2001b, 30 de julio). *Resolución 1372 de 2001*.
- \_\_\_\_\_. (2001c, 12 de septiembre). *Resolución 1368 de 2001*.
- \_\_\_\_\_. (2001d, 28 de septiembre). *Resolución 1373 de 2001*.
- \_\_\_\_\_. (2001e, 12 de noviembre). *Resolución 1377 de 2001*.
- \_\_\_\_\_. (2002a, 14 de octubre). *Resolución 1438 de 2002*.
- \_\_\_\_\_. (2002b, 24 de octubre). *Resolución 1440 de 2002*.
- \_\_\_\_\_. (2002c, 13 de diciembre). *Resolución 1450 de 2002*.
- \_\_\_\_\_. (2002d, 20 de diciembre). *Resolución 1452 de 2002*.
- \_\_\_\_\_. (2003, 13 de febrero). *Resolución 1465 de 2003*.

Orozco, Iván. (2006). *Combatientes, rebeldes y terroristas: Guerra y derecho en Colombia*. Bogotá: Temis.

Reinares, F. (2005). Terrorismo Internacional: ¿qué es y qué no es? *Política Exterior*, 19 (106), 115-122.

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Artículos 189, 224 y 241.

República de Colombia. Congreso de la República. (2001a). *Ley 599 de 2001*. "Por medio de la cual se expide el Código Penal en Colombia.

\_\_\_\_\_. (2001b). *Ley 728 de 2001*. "Por medio de la cual se aprueba el convenio sobre la protección física de materiales nucleares".

\_\_\_\_\_. (2002). *Ley 764 de 2002*. "Por medio de la cual se aprueba el convenio sobre actos ilícitos cometidos en aeropuertos".

\_\_\_\_\_. (2003a). *Ley 804 de 2003*. "Por medio de la cual se aprueba el convenio para la represión de los atentados Terroristas Cometidos con Bombas".

\_\_\_\_\_. (2003b). *Ley 808 de 2003*. "Por medio de la cual se aprueba el convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo".

\_\_\_\_\_. (2003c). *Ley 830 de 2003*. "Por medio de la cual se aprueba el convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima".

\_\_\_\_\_. (2003d). *Ley 831 de 2003, enmendada por la Ley 1077 de 2006*. "Por medio de la cual se aprueba convenio sobre Marcación de Explosivos Plásticos para los fines de Detección".

\_\_\_\_\_. (2003e). *Ley 837 de 2003*. "Por medio de la cual se aprueba la convención internacional contra la toma de rehenes".

Vásquez, W. F. (2008) *¿Qué se entiende por terrorismo en los tratados internacionales de la Organización de las Naciones Unidas?* (Tesis de grado para optar por el título de abogado, Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia).